

# Beni comuni

Quarto rapporto  
sulla cooperazione sociale in Italia

A cura del Centro studi Cgm





# **Beni comuni**

## Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia

a cura del Centro studi Cgm

coordinamento della ricerca  
di Carlo Borzaga e Flaviano Zandonai



**Edizioni**

Fondazione Giovanni Agnelli

Copyright 2005 by *Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli*  
via Giacosa 38, 10125 Torino  
tel. 011 6500500, fax 011 6502777  
e-mail: [edizioni@fga.it](mailto:edizioni@fga.it) Internet: <http://www.fondazione-agnelli.it>

ISBN 88-7860-194-2

Le opinioni espresse dagli autori non riflettono necessariamente  
il punto di vista dell'Editore

## Indice

<i>Premessa di Marvo Demarie</i>	XIII
<i>Presentazione di Corrado Passera</i>	XV
<i>Prefazione di Vilma Mazzocco e Johnny Dotti</i>	XXI
Elenco delle tabelle e delle figure	XXV
Capitolo primo	
La cooperazione sociale in Italia: tendenze evolutive e scenari di sviluppo	
<i>Flaviano Zandonai</i>	
Introduzione	1
1.1. I dati sulla cooperazione sociale	4
1.2. Le tendenze	7
1.2.1. L'evoluzione territoriale	7
1.2.2. Gli ambiti e le modalità di intervento	12
1.2.3. I modelli organizzativi e gestionali	14
1.2.4. Le reti	16
1.3. Le opzioni di sviluppo	18
Capitolo secondo	
Un quadro teorico sull'impresa sociale	
<i>Carlo Borzaga</i>	
Premessa	23
2.1. La definizione di impresa sociale	25
2.2. Per capire l'impresa sociale: alcune premesse metodologiche	27
2.3. Le ragioni dell'esistenza e le specificità dell'impresa sociale	31

## Indice

24. Le caratteristiche dell'impresa sociale	35
25. I rapporti tra impresa sociale e pubblica amministrazione	38
26. Conclusioni	39

## LE DIMENSIONI DELLA COOPERAZIONE SOCIALE

### Capitolo terzo

#### Le traiettorie di sviluppo della cooperazione sociale

*Gianfranco Marocchi*

3.1. Gli obiettivi	43
3.2. Le fonti	44
3.3. Lo sviluppo e le sue prospettive	45
3.4. La crescita dimensionale	50
3.5. Le persone svantaggiate	54
3.6. I volontari	56
3.7. Reddittività e patrimonializzazione	58
3.8. Una classificazione dei modelli territoriali	64
3.9. Conclusioni	72

### Capitolo quarto

#### Imprenditorialità sociale tra innovazione e controllo dei mercati

*Ne reo Zamaro*

4.1. La crescita del settore nonprofit: una sfida alle spiegazioni consolidate	75
4.1.1. Premessa	75
4.1.2. La crescita del settore nonprofit tra sviluppo e involuzione: alcuni riferimenti teorici	78
4.2. I consorzi sociali come mediatori funzionali	85
4.3. I consorzi come «facilitatori» di una crescita socialmente sostenibile	99
4.4. Conclusioni	104

### Capitolo quinto

#### Cooperazione sociale e Mezzogiorno

*Marvo Musella*

Introduzione	107
5.1. Vincolo di offerta come causa del ritardo del Mezzogiorno	108
5.2. La cooperazione sociale come organizzazione nonprofit produttiva e la sua evoluzione recente nel Sud	112

5.3. Sviluppo della cooperazione sociale e rimozione del vincolo di offerta	114
5.4. Conclusioni	116

### Capitolo sesto

Le culture organizzative della cooperazione sociale: identità in movimento

*Luca Fazzari e Sandro Stanzani*

6.1. Identità cooperativa e cultura sociale dei membri	119
6.1.1. Gli orientamenti valoriali dei operatori	121
6.2. Le caratteristiche socio-demografiche dei operatori e il loro livello di soddisfazione	130
6.3. Le caratteristiche organizzative e la soddisfazione dei soci	131
6.4. Soddisfazione, insoddisfazione e società civile	134
6.5. Tanti tipi di cooperative	134
6.6. Il problema della cultura organizzativa della cooperazione sociale	143
6.7. I nodi da sciogliere	147
6.8. Conclusioni	153

### Capitolo settimo

La cooperazione sociale nella rete del *welfare* locale

*Sergio Pasquinelli*

Introduzione	155
7.1. Diffusione dei processi di co-progettazione e utilità percepita	157
7.2. Un caso: l'Emilia Romagna	161
7.3. Tipi diversi di partecipazione	163
7.4. Il problema dell'appartenenza	165
7.5. Co-progettazione e mercati sociali	166
7.6. Criteri per un uso efficace della progettazione partecipata	169
7.7. Conclusioni	172

### Capitolo ottavo

I benefici individuali dei lavoratori svantaggiati nelle imprese sociali

*Carlo Borzaga, Monica Loss e Domenico Zalla*

Introduzione	175
8.1. Metodologia	178
8.2. I profili personali dei lavoratori svantaggiati	181

## Indice

8.3. Esperienza occupazionale e status delle persone prima di entrare nell'impresa sociale	185
8.3.1. I canali di accesso	188
8.4. Le traiettorie dei beneficiari	192
8.4.1. Chiesce, chi rimane?	192
8.4.2. Traiettoria dei lavoratori ancora occupati nell'impresa sociale	193
8.4.3. Traiettoria dei lavoratori fuoriusciti dall'impresa sociale	195
8.5. Conclusioni	199

## Capitolo nono

### Cooperazione sociale e qualità dei servizi *Giuseppe Scaratti*

Premessa	205
9.1. L'impresa sociale in pratica: uno studio dell'impatto della qualità sulle culture organizzative	209
9.2. I principali risultati della ricerca	212
9.3. La qualità delle culture dirigenziali	213
9.4. Qualità e processi organizzativi interni ed esterni	222
9.5. Considerazioni conclusive	229

## Capitolo decimo

### La cooperazione sociale in una prospettiva di genere *Barbara Moreschi*

Premessa	233
10.1. La predominanza numerica delle donne nel settore nonprofit: elementi di quadro	237
10.2. Il genere del lavoratore tipico delle cooperative sociali	238
10.3. I settori di attività tipici delle cooperative sociali	243
10.4. Le gerarchie organizzative all'interno delle cooperative sociali	245
10.5. Considerazioni conclusive	252

## Capitolo undicesimo

### Cooperativa sociale come impresa sociale?

### Le condizioni di imprenditorialità nel terzo settore

### *Michele Andreanus*

Premessa	253
11.1. L'evoluzione della cooperazione sociale: da movimento anticipatorio della domanda a strumento di gestione dei servizi pubblici?	254



11.1.1. Condizioni di imprenditorialità nella cooperazione sociale	258
11.2. Condizioni di imprenditorialità e cooperazione sociale: una breve analisi empirica	267
11.2.1. L'analisi del campione	267
11.3. Conclusioni	284

## Capitolo dodicesimo

Oltre il *contracting out*: nuove forme di relazione con le amministrazioni pubbliche

*Franco Dalla Mura*

12.1. Perché ora?	287
12.2. Quale sussidiarietà?	291
12.3. I rapporti «nella sussidiarietà» e il nuovo sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali	293
12.4. L'oggetto e le forme delle nuove modalità di relazione fra pubbliche amministrazioni e cooperative sociali	295
12.5. Quali «tipi» di accordi «nella sussidiarietà»?	300
12.6. Sostanza e procedura; quale sostanza?	302
12.6.1. La concessione	305
12.6.2. Quale accreditamento?	310
12.7. Sostanza e procedura; quale procedura?	313

## Capitolo tredicesimo

Finalità e organizzazione delle cooperative sociali: alcune indicazioni dal nuovo diritto societario

*Antonio Fici*

13.1. Il problema delle finalità della cooperazione sociale. L'«interesse generale» di cui all'articolo 1, comma 1, Legge 8 novembre 1991, n. 381	317
13.1.1. La lettura «debole»	318
13.1.2. La lettura «forte»	320
13.2. Le cooperative sociali nella riforma del diritto societario	322
13.2.1. Cooperazione sociale e cooperazione ordinaria	323
13.2.2. Il vincolo di non lucratività	328
13.3. L'organizzazione delle cooperative sociali alla luce degli scopi istituzionali e della potenziale natura <i>multi-stakeholder</i>	330
13.3.1. Sistemi di amministrazione e controllo della nuova società cooperativa nella prospettiva della <i>governance</i> delle cooperative sociali	333
13.4. Conclusioni	341

## LE NUOVE FORME DELL'IMPRENDITORIALITÀ SOCIALE

### Capitolo quattordicesimo

#### L'impresa sociale in Italia: una quantificazione del fenomeno

*Stefano Cima*

14.1. Il nonprofit e l'impresa sociale: questioni definitorie	345
14.1.1. Un riepilogo del dibattito recente	345
14.1.2. Una definizione operativa di impresa sociale	350
14.2. Dal settore nonprofit all'impresa sociale	351
14.2.1. L'universo di partenza: il nonprofit italiano	351
14.3. L'applicazione dei criteri definitori	354
14.3.1. Continuità e professionalizzazione	355
14.3.2. Orientamento <i>market</i>	357
14.3.3. Produzione di beni e servizi	359
14.3.4. Pubblica utilità	361
14.3.5. Socialità dei fini	361
14.3.6. Democraticità	363
14.4. Il profilo dell'impresa sociale	365
14.5. Conclusioni	369

### Capitolo quindicesimo

#### Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

*Carlo Borzaga e Mariangela Mongera*

Introduzione	373
15.1. Metodologia e sviluppo della ricerca	374
15.2. Il campione	374
15.3. Le imprese sociali tra pubblico e privato	376
15.3.1. Il presente: le caratteristiche generali del campione	376
15.3.2. Il passato: perché nascono le imprese sociali?	377
15.3.3. Caratteristiche ed evoluzione dei modelli proprietari	380
15.4. Il futuro: <i>mission</i> e prospettive	387
15.5. Le imprese sociali tra tradizione e innovazione	392
15.5.1. L'innovazione nell'offerta di beni e servizi	392
15.5.2. La funzione distributiva	396
15.5.3. I finanziamenti allo <i>start-up</i>	400
15.6. Conclusioni	405

## Capitolo sedicesimo

## Dal volontariato all'impresa sociale

*Gabriella Bartolomeo e Flaviano Zandonai*

16.1. I diversi percorsi verso l'impresa sociale	407
16.2. Quattro punti di vista	409
16.3. Il modello di sviluppo	413
16.3.1. Nascita	414
16.3.2. Consolidamento	415
16.3.3. Crisi	416
16.3.4. La ricerca di un nuovo assetto	417
16.4. Quattro modelli evolutivi	418
16.5. Indicazioni per la gestione dei percorsi	420
16.5.1. In conclusione: alcune indicazioni pratiche	421

## Capitolo diciassettesimo

## L'impresa sociale in Europa: alcuni spunti di comparazione

*Paola Iamiceli*

Introduzione	425
17.1. L'impresa sociale in Portogallo	428
17.2. L'impresa sociale in Belgio	430
17.3. L'impresa sociale in Francia	433
17.4. L'impresa sociale nel Regno Unito	435
17.5. L'impresa sociale in Italia: alcune note sul nuovo disegno di legge	438
17.6. Alcuni spunti conclusivi	443

## Capitolo diciottesimo

## La nuova legge sull'impresa sociale

*Felice Scavini*

453

## Bibliografia

463

## Nota sugli autori

477

Cgm, Consorzio nazionale della cooperazione sociale Gino Mattarelli, è la più importante rete di cooperazione sociale in Italia. Raggruppa 79 consorzi territoriali e per il loro tramite 1.200 cooperative sociali, distribuite sull'intero territorio nazionale.

La rete Cgm, in cui operano circa 40.000 addetti, fra i quali 5.000 volontari, complessivamente ha realizzato nel 2003 un fatturato di circa un miliardo di euro. È un sistema che cresce di anno in anno e che di recente si è fatto promotore del progetto *Welfare Italia*, una nuova grande realtà nazionale che intende costruire un'alleanza forte e stabile con partner del settore pubblico e privato per dare una risposta concreta ai bisogni delle persone, fornendo servizi di qualità a un costo accessibile a tutti.

Il Centro studi Cgm si occupa delle tematiche dell'imprenditorialità sociale in Italia e pubblica, dal 1990, la rivista *Impresa Sociale*. Nel 2002 ha realizzato la ricerca *Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, edita dalla Fondazione Giovanni Agnelli.

### *Ringraziamenti*

Il rapporto è stato realizzato dal Centro studi Cgm grazie al sostegno economico di Fondosviluppo s.p.a. e della Fondazione Pietro Manodori di Reggio Emilia.

Si ringrazia per l'attenta collaborazione la Fondazione Giovanni Agnelli.

Infine un ringraziamento va a tutte le organizzazioni che hanno fornito dati e informazioni utili alla stesura del rapporto, in particolare Federsolidarietà-Confcooperative.

## Premessa

La pubblicazione da parte delle Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli del Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, a cura del Centro studi Cgm, è qualcosa di più di una mera (buona) abitudine. Il Rapporto si è infatti ormai accreditato come uno strumento di rilievo nella discussione intellettuale sullo spazio e il futuro del terzo settore nel nostro Paese, discussione che necessita tanto di informazioni aggiornate e attendibili quanto di interpretazioni non pregiudiziali. Saremmo, altrimenti, in un ideologismo del terzo settore da cui è bene che proprio chi più crede nella società civile e nelle sue forme organizzate sappia mantenere le distanze.

In questo senso, la Fondazione Agnelli apprezza e, nei propri limiti, collabora a uno sforzo come il Rapporto che, proprio nella sua ripetizione longitudinale e — cosa non meno trascurabile — nell'attitudine che dimostra alla valutazione critica del dato empirico, apporta un valore aggiunto consistente alla consapevolezza degli operatori e degli studiosi.

Il Quarto rapporto riprende e sviluppa le onde lunghe della riflessione di questi anni: il funzionamento degli organismi di secondo livello, che assicurano alle unità operative quelle economie di scala organizzative, informative e di rappresentanza di cui queste ultime non potrebbero avvantaggiarsi; la dibattuta natura dell'«impresa sociale» e la necessità — non ancora recepita da una legge di sistema, pure necessaria — di approfondire congiuntamente sia il momento «imprenditoriale» sia il momento «sociale», a scanso di rischi di deriva o di opportunismo. La ricerca, dunque, di un *proprium*, che pienamente valorizzi le energie e l'intraprendenza oggetto di tanta sperimentazione e successi nel mondo della cooperazione: un importante bene comune nella nostra società ansiosamente alla ricerca di nuove soluzioni per il lavoro e il welfare.

Marco Demarie  
Direttore della Fondazione Giovanni Agnelli



## Presentazione

*Corrado Passera*

I numeri che leggo in questo Rapporto 2005 sono molto buoni e mi rendono veramente fiducioso nel futuro della cooperazione sociale: così giudico la crescita costante (in un triennio che segna un +28% complessivo), l'aumento del numero di operatori, di cooperative e di volontari, l'espansione del giro d'affari.

Ho più volte sottolineato che di questo mondo in rapida crescita mi affascina soprattutto la componente d'imprenditoria sociale, verso la quale noi di Banca Intesa stiamo intensificando lo sforzo di conoscenza e di collaborazione. Approfitto della sede del Rapporto per illustrare le nostre esperienze.

Di questi tempi, in Italia, a chi come me frequenta il mondo produttivo a tutti i livelli, capita raramente la fortuna di parlare di crescita *vera*. Ancora meno di crescita *buona*, ossia generatrice di utilità sociale con un doppio effetto «nuovo impiego - nuovi servizi alla persona»: è la combinazione virtuosa di cui abbiamo drammaticamente bisogno, in un panorama dove il *welfare* si ritrae e la minaccia occupazionale resta presente. Vorrei che tutto il mondo dell'impresa sociale — anche nell'umiltà che lo contraddistingue — fosse consapevole della propria forza e degli enormi spazi lasciati scoperti dal *welfare* pubblico, dove le migliori organizzazioni avranno l'opportunità-dovere di espandersi: grande ruolo, grande responsabilità.

Salta anche all'occhio, nel Rapporto, che questo «movimento» sta cambiando pelle: è più vivace al Sud (dove può prestare un enorme contributo alla tenuta sociale), è finalmente più capitalizzato, ha manager più professionali, con una componente femminile che sale, e con un saldo attivo dell'8% tra natalità e mortalità d'impresa. La scommessa si sta realizzando; il mondo della cooperazione sociale

conferma le premesse che osservavo due anni fa, ospite a Monopoli della *convention* di Cgm, una delle reti più attive e coese.

Proprio nella velocità di espansione e nella buona salute, però, l'impresa sociale ha anche la propria minaccia, come accade agli organismi che si autoregolano con successo e che viene la tentazione (magari per convenienza) di lasciare «indisturbati»: potrebbe essere questo l'errore dei legislatori centrali, delle Pubbliche Amministrazioni locali e di altri soggetti economici come le banche. Invece, ognuno deve fare la propria parte perché tutto maturi prima e meglio.

A livello di Stato, la legge sull'impresa sociale (buona) in gestazione (da troppo tempo) dovrebbe procedere più veloce ed esprimere come elemento centrale la rete, che va aiutata in ogni modo a esprimere valore. I cooperatori, le Amministrazioni e gli *stakeholders* devono rendersi conto che solo una rete capillare, con il trasferimento di *best practice*, di economie di scala e con la necessaria massa critica e capacità di rappresentanza, è il soggetto in grado di garantire diffusione ed equità dei servizi sul territorio. A questo proposito non dimentichiamo mai che il *welfare* resta uno solo per tutti gli italiani, e che il *welfare* complementare rappresentato dalla cooperazione sociale deve prima di tutto essere inclusivo e ugualitario, non certo corrispondere e limitarsi alle aree a Pil più elevato.

Le Amministrazioni locali devono coinvolgere di più, prima e con maggiore dignità le imprese sociali e non semplicemente ridurre il rapporto al momento formale dell'appalto. Con queste premesse, un'impresa sociale chiamata «al bisogno», spesso nell'ottica del massimo ribasso, non può crescere; essa rischia anzi di cadere in un nuovo assistenzialismo. L'impresa sociale è un partner prezioso che deve essere coinvolto e responsabilizzato nella progettazione del territorio.

La banca — la nostra banca — ha scelto di avere un ruolo preciso, secondo quel progetto di «Banca per il Paese» che abbiamo scritto nel primo piano d'impresa e confermato nel secondo. Banca per il Paese è prima di tutto banca capace di erogare il credito a tutti i cittadini; anzi, rovesciando la prospettiva: di garantire cittadinanza a tutti anche attraverso l'esercizio del diritto al credito, per i singoli cittadini, le famiglie e gli imprenditori. Proprio questa è la visione di Corporate Social Responsibility che abbiamo fatto nostra: non qualcosa di estraneo o di filantropico, ma un lavoro quotidiano fina-



lizzato a trovare nuove occasioni e nuovi modelli per migliorare l'accesso al credito delle categorie che ne sono escluse. E' stato così con gli studenti universitari e con gli extracomunitari, ma anche con le imprese sociali per il Progetto Asili Nido, una collaborazione che ci vede partner di Cgm, LegaCoop e Federazione dell'Impresa Sociale - Compagnia delle Opere.

Vorrei però esprimere meglio le ragioni per cui ritengo un dovere collettivo la partecipazione al decollo di un forte sistema di imprese sociali organizzate in reti. Prima di tutto, come già detto, dobbiamo aiutare la crescita di una parte tanto sana e *labour intensive* dell'economia; in secondo luogo, dobbiamo sfruttare le sue capacità aggregative, di protagonismo civile, di cultura della responsabilità, di tenuta sociale in aree difficili e a rischio di abbandono. E, infine, dobbiamo operare affinché da questo sistema nasca un'offerta di servizi di qualità, quantità e democraticità proporzionata ai bisogni del nostro Paese, che sono grandi e non possono essere traditi.

Dobbiamo far sì che le reti di imprese sociali contribuiscano ad affermare una visione rigorosa della sussidiarietà, vista come sistema complementare e non alternativo all'opera svolta dalla mano pubblica in quel modello italiano di «contratto sociale» che rende comunque il nostro Paese uno dei meglio e più equamente serviti.

In questo come in altri campi, noto con piacere che le ricette miracolistiche sulla sostituzione del pubblico con il privato, un tempo così diffuse, incontrano assai meno favore. Dimentichiamole del tutto, e cerchiamo invece di rafforzare un'iniziativa privata che, affiancando il sistema nazionale, eroghi servizi di *welfare* della necessaria qualità e convenienza, caratterizzandosi per intransigenza sui principi etici, rispetto dei fondamentali d'impresa e trasparenza totale dell'offerta.

Per realizzare questi obiettivi abbiamo cominciato a lavorare insieme alle principali reti di imprese sociali, e oggi ho la fortuna di scrivere una breve presentazione non in modo rituale ma pienamente partecipe del progetto e della fortuna di questa bella, grande rete.

Il primo fronte di collaborazione è stato il Progetto Asili Nido. Sulla base di questa esperienza e dei risultati che stiamo ottenendo, ci sentiamo dunque di proporre in altri settori verticali la replica del modello PAN (credito senza garanzie supportato dall'assunzione di responsabilità da parte delle reti partner): dopo il progetto per gli

asili nido ne immaginiamo uno per gli anziani, uno per i lavoratori atipici, uno per la nuova cittadinanza; e siamo aperti a qualunque nuova proposta.

Lavorando con le grandi reti nazionali stiamo migliorando enormemente i nostri modelli di valutazione dell'impresa sociale. Nel tempo, e con l'esperienza dei progetti verticali, ci metteremo in grado di servire meglio questo mondo, uscendo dal circolo vizioso che vede le imprese sociali pesantemente penalizzate da una valutazione standard, che non riconosce le loro peculiarità rispetto alle imprese profit.

C'è poi una condivisione più profonda, che abbiamo cementato con un prestito importante, come soci sovventori della rete Cgm, sulla base della valutazione del piano d'impresa che ci è stato presentato. Abbiamo con piacere premiato in quel piano alcuni elementi strategici tradizionalmente mancanti nella progettualità e nell'autopercezione del mondo nonprofit: il lungo respiro, la qualificazione del personale (soprattutto dei manager), la comunicazione, l'identità strategica, la capacità di rappresentanza, il presidio del territorio.

Dunque *la banca c'è*: con un progetto verticale replicabile; con un impegno costante nell'affinamento dei propri strumenti di valutazione dell'impresa sociale; con la formula del prestito partecipativo alla rete, a riprova di quanto il fattore organizzativo è il primo *asset* da valorizzare nel mondo nonprofit. Su questi tre punti è legittimo che ci si attenda qualcosa da noi, e anche che sia misurata la nostra capacità di mantenere l'impegno di aiutare l'impresa sociale a crescere.

Che cosa si aspetta invece la banca dall'incontro con il mondo dell'impresa sociale? Il completamento di un tassello importante del proprio ruolo attivo nella società; un'accelerazione nella realizzazione di quel modello di Banca per il Paese che abbiamo centrato sulla responsabilità e la collaborazione con gli *stakeholders*. Solo lavorando insieme a tutti i soggetti — civili, economici, amministrativi, associativi — fra i quali l'impresa sociale è abituata a essere enzima e tessitore infaticabile, possiamo mettere a punto modelli efficaci e trasferirli sul territorio.

E poi la banca si aspetta di servire meglio i propri clienti — imprenditori e famiglie — con la necessaria prudenza ma con nuovi metri di giudizio; e di questo c'è un enorme bisogno nell'Italia delle

troppe esclusioni, dove restano fuori dal credito 14 famiglie su 100 e dove l'esclusione cresce inversamente all'istruzione, cresce da Nord a Sud, cresce per gli anziani e per le donne.

Abbiamo recentemente finanziato, su proposta di una delle principali reti di imprese sociali italiane, una ricerca sul *welfare* e i giovani, i cui risultati usciranno in questi giorni. *Welfare e giovani*: poteva sembrare una contraddizione. Invece i primi dati mostrano due fenomeni importanti: da una parte i giovani sono consapevoli del loro futuro e ne guardano con preoccupazione la fragilità. A controbilanciare questo cattivo segnale viene però un elemento estremamente positivo: molti di loro riconoscono nel nonprofit un'occasione per diventare imprenditori, soddisfacendo un bisogno di futuro che è anche una profonda istanza etica, il progetto di entrare nella vita adulta per la porta della responsabilità e dell'impegno.

Proprio per essere vicini a queste sfide noi di Banca Intesa affianchiamo la crescita del sistema dell'impresa sociale, dando molto e aspettandoci molto: come deve essere sempre, tra gente che vuole andare lontano.

*Corrado Passera*  
AD Banca Intesa



## Prefazione

*Vilma Mazzocco e Johnny Dotti*

Le pubblicazioni del Rapporto sulla cooperazione sociale scandiscono ormai da una decina d'anni l'evoluzione recente della cooperazione sociale in Italia. Sono una guida preziosa sia per gli «addetti ai lavori», ma anche per coloro che, sempre più numerosi, sono coinvolti all'interno di queste imprese o si trovano a collaborare con esse. Il primo Rapporto, dell'ormai lontano 1994 e basato su dati del biennio 1991-1992, aveva posto all'attenzione degli studiosi e degli operatori sociali un fenomeno allora nuovo ed emergente, mentre tre anni più tardi il secondo aveva documentato la solidità di un'esperienza che aveva iniziato a strutturarsi e a consolidarsi e che esprimeva una dinamica di crescita inaspettata. Il terzo Rapporto ha rappresentato un momento di approfondimento in cui, oltre a confermare il continuo rafforzamento della cooperazione sociale e a proporre ipotesi interpretative del fenomeno, si tentava per la prima volta di studiarlo e conoscerlo in modo diffuso nella sua disaggregazione territoriale. I rapporti, dunque, hanno fotografato e accompagnato un fenomeno in sviluppo, offrendo dati, analisi e ragionamenti a partire dagli anni immediatamente successivi all'approvazione della Legge 381/1991 fino ai giorni nostri.

In questa edizione traspare in modo evidente lo sforzo dei ricercatori di allargare l'orizzonte dell'analisi della cooperazione sociale, sia dal punto di vista disciplinare, sia, soprattutto, dal punto di vista degli oggetti di studio: giuristi, sociologi, economisti, psicologi affrontano tematiche in modo sempre più approfondito, andando ad analizzare questioni di ordine tecnico-gestionale — le implicazioni dell'evoluzione normativa, gli strumenti della qualità e del bilancio sociale — ma anche tematiche che toccano la dimensione identi-

taria più profonda di queste organizzazioni, come le culture organizzative e gli orientamenti valoriali e motivazionali delle persone che vi lavorano. E qui emerge uno degli aspetti che caratterizzano la cooperazione sociale: i numeri crescono, i settori di attività si moltiplicano e certamente anche le identità evolvono, ma senza rinunciare — anzi rafforzando — gli aspetti fondanti della cooperazione sociale, primo tra tutti l'aver alla base elementi — l'interesse generale della comunità unito all'orientamento imprenditoriale — che la rendono peculiare nel panorama delle organizzazioni italiane.

Probabilmente questo sforzo scientifico accompagna un più generale movimento evolutivo che caratterizza la cooperazione sociale nel suo insieme. Un settore sempre meno minoritario e «di nicchia» e sempre più sollecitato, in forme e modi diversi, ad allargare i propri ambiti di intervento, ma soprattutto a cercare nuove forme di relazione con gli altri soggetti politici, economici e sociali. A questo proposito, invece, può essere utile interrogarsi se i confini della cooperazione sociale, che pur opportunamente la Legge 381/1991 definì quasi quindici anni fa, sono oggi corrispondenti alla *mission* generale della cooperazione sociale — al fine solidaristico di cui le attività concrete sono gli strumenti. Le categorie di svantaggio definite dall'articolo 4 di questa legge rappresentano effettivamente una fotografia attuale delle sacche di sofferenza e di vulnerabilità della nostra società? Forse è invece nell'esperienza di molti operatori il fatto che nuove fragilità e nuove esclusioni pervadono la nostra società. Gli stessi ambiti di attività delle cooperative di servizi alla persona — il socio-assistenziale e l'educativo — sono oggi forse troppo definiti sia rispetto alla prassi delle cooperative, sia rispetto al grado di integrazione che spesso le politiche hanno raggiunto, coinvolgendo e combinando gli ambiti assistenziali, sanitari, educativi, formativi e le politiche attive del lavoro.

Sembra chiaro quindi che l'identità e l'autonomia del settore passa attraverso non solo la capacità di promuovere elementi di identità e valore al proprio interno ma anche, e soprattutto, nelle rappresentazioni costituite presso i vari soggetti pubblici e privati con cui quotidianamente le cooperative sociali si relazionano. A questo proposito è curioso constatare la presenza contemporanea di elementi contraddittori, che vanno dalla richiesta, comune a molte amministrazioni, di farsi carico di bisogni sempre più ampi e la difficoltà a percepire

la cooperazione sociale come soggetto titolato a contribuire a pieno titolo all'orientamento delle politiche sociali e del lavoro. Non può essere dimenticata tra tutte la stagione apertasi con la Legge 328/2000, che presupponeva un'evoluzione fondamentale dei «servizi sociali» nel «sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali», con ciò immaginando un ampio coinvolgimento dei diversi attori della società civile — e la cooperazione sociale tra questi con un ruolo di primo piano — nelle politiche di *welfare*. Ad oggi, a più di quattro anni di distanza, possiamo dire di avere assistito senza dubbio ad alcune sperimentazioni interessanti e a casi di notevole avanzamento dei livelli di *welfare*, ma registriamo al tempo stesso ancora troppi casi di immobilismo, dove alla cooperazione sociale non vengono riconosciuti ruoli diversi da quelli strumentali/gestionali.

Quella di un ruolo nuovo e diverso nelle politiche e di un diverso livello di interazione con gli interlocutori pubblici e privati è una sfida importante, soprattutto per imprese che perseguono «l'interesse generale della comunità» e che producono beni dove il rapporto diretto con i cittadini non è solo denso in termini relazionali, ma anche in senso quantitativo; secondo gli ultimi dati Istat sono infatti più di 2 milioni le persone che beneficiano degli interventi delle cooperative sociali, e numerosi altri dati in questi anni hanno testimoniato come la cooperazione sociale abbia assunto dimensioni in grado di renderla evidente alla generalità dei cittadini che — consapevolmente o meno — la incontrano nelle diverse fasi della loro vita: per la cura dei figli o dei congiunti anziani, per bisogni relativi al proprio stato di salute o per le necessità lavorative.

Non resta quindi che augurare una lettura approfondita del Rapporto da parte di un gran numero di operatori sociali, facendo in modo però che questa pubblicazione arrivi anche nelle mani di chi è chiamato, a livello sia nazionale che locale, a porre mano alla normativa — la legge sull'impresa sociale *in primis* — ma, più in generale, anche a gestire tutte quelle attività di programmazione delle politiche settoriali che vedono coinvolte anche le cooperative sociali.

*Vilma Mazgocco*  
 Presidente Federsolidarietà – Confcooperative  
*Johnny Dotti*  
 Presidente Cgm





## Elenco delle tabelle e delle figure

- Tabella 1.1. *I numeri della cooperazione sociale in Italia*
- Tabella 3.1. *Quante sono le cooperative sociali in Italia*
- Tabella 3.2. *Cooperative nelle macro-aree*
- Tabella 3.3. *Valore della produzione*
- Tabella 3.4. *Numero di lavoratori*
- Tabella 3.5. *Numero di lavoratori svantaggiati*
- Tabella 3.6. *Cooperative ogni 100.000 abitanti. Confronti*
- Tabella 3.7. *Percentuale di occupati nelle cooperative sociali su lavoratori nei servizi. Confronti*
- Tabella 3.8. *Occupati in cooperative sociali ogni 100.000 abitanti. Confronti*
- Tabella 3.9. *Valore della produzione della cooperazione sociale su valore aggiunto del settore servizi. Confronti*
- Tabella 3.10. *Quadro sintetico degli indicatori regionali*
- Tabella 4.1. *Risorse umane per tipologia della cooperativa (al 31 dicembre 2001)*
- Tabella 4.2. *Cooperative sociali secondo il tipo (A, B e Misto) e adesione a consorzi*
- Tabella 4.3. *Servizi resi dai consorzi alle cooperative sociali aderenti*
- Tabella 4.4. *Servizi resi dai consorzi alle cooperative sociali aderenti, riclassificati secondo la funzione perseguita*
- Tabella 4.5. *Comparazione tra valori medi di alcune variabili strutturali e di attività, secondo il tipo di cooperativa e l'adesione o meno a consorzi*
- Tabella 6.1. *Orientamenti culturali e tipologie cooperative*
- Tabella 6.2. *Le culture organizzative prevalenti della cooperazione sociale in Italia*
- Tabella 8.1. *Lavoratori svantaggiati secondo il genere (valori percentuali)*

Elenco delle tabelle e delle figure

- Tabella 8.2. *Lavoratori svantaggiati secondo l'età (valori percentuali)*
- Tabella 8.3. *Livello di istruzione dei lavoratori (valori percentuali)*
- Tabella 8.4. *Tipologia di svantaggio dei lavoratori*
- Tabella 8.5. *Livello di occupabilità (valori percentuali)*
- Tabella 8.6. *Durata complessiva delle esperienze lavorative avute prima di entrare nell'impresa sociale (valori percentuali)*
- Tabella 8.7. *Status dei lavoratori prima di entrare nell'organizzazione (valori percentuali)*
- Tabella 8.8. *Reddito percepito dal lavoratore svantaggiato prima di entrare nell'organizzazione (valori percentuali)*
- Tabella 8.9. *Sussidi pubblici ricevuti dai lavoratori svantaggiati immediatamente prima di entrare nell'impresa sociale (valori percentuali)*
- Tabella 8.10. *Canali di accesso nell'impresa sociale (valori percentuali)*
- Tabella 8.11. *Canali di accesso all'impresa sociale per paese (valori percentuali)*
- Tabella 8.12. *Tipo di percorso di inserimento lavorativo offerto dall'impresa sociale (valori percentuali)*
- Tabella 8.13. *Esperienze lavorative e percorso di inserimento lavorativo offerto (valori percentuali)*
- Tabella 8.14. *Prospettive lavorative all'interno dell'impresa sociale (valori percentuali)*
- Tabella 8.15. *Situazione dei lavoratori svantaggiati per genere (valori percentuali)*
- Tabella 8.16. *Natura della condizione lavorativa della persona svantaggiata all'interno dell'impresa sociale (valori percentuali)*
- Tabella 8.17. *Reddito percepito dal lavoratore svantaggiato all'interno dell'impresa sociale (valori percentuali)*
- Tabella 8.18. *Mesi di permanenza all'interno dell'impresa sociale (valori percentuali)*
- Tabella 8.19. *Ragioni dell'uscita dall'impresa sociale*
- Tabella 9.1. *I valori per un efficace lavoro di gruppo*
- Tabella 9.2. *I valori per un efficace lavoro di gruppo. Stato attuale (CUR)*
- Tabella 9.3. *I valori per un efficace lavoro di gruppo. Stato futuro (FUT)*
- Tabella 9.4. *Schema riepilogativo degli indicatori di impatto*
- Tabella 9.5. *Qualità e territorio (valori medi su scala da 1 a 7, scarso/elevato)*
- Tabella 10.1. *Unità istituzionali per tipologia*
- Tabella 10.2. *Addetti per tipologia di unità istituzionale e genere*
- Tabella 10.3. *Risorse umane per tipologia e genere nelle cooperative sociali*

- Tabella 10.4. *Addetti per tipologia della cooperativa, posizione contrattuale e genere (indici di eccedenza)*
- Tabella 10.5. *Addetti per regione, posizione contrattuale e genere (indici di eccedenza)*
- Tabella 10.6. *Percentuali di addetti donne per settore di attività e tipologia di unità istituzionali*
- Tabella 10.7. *Addetti per tipologia della cooperativa, categoria professionale e genere (indici di eccedenza)*
- Tabella 10.8. *Addetti per regione, categoria professionale e genere (indici di eccedenza)*
- Tabella 10.9. *Presidenti e addetti delle cooperative sociali per genere*
- Tabella 10.10. *Differenze tra quote percentuali di addetti e presidenti donne per regione*
- Tabella 11.1. *Distribuzione delle cooperative di tipo A per valore della produzione e classe di età (valori percentuali)*
- Tabella 11.2. *Distribuzione delle cooperative di tipo B per valore della produzione e classe di età (valori percentuali)*
- Tabella 11.3. *Distribuzione delle cooperative di tipo A per valore della produzione e classe di età. Dettaglio composizione ricavi (valori percentuali)*
- Tabella 11.4. *Distribuzione delle cooperative di tipo B per valore della produzione e classe di età. Dettaglio composizione ricavi (valori percentuali)*
- Tabella 11.5. *Cooperative con ricavi derivanti per oltre l'80% da enti pubblici senza suddivisione per età (valori assoluti)*
- Tabella 11.6. *Presenza del volontariato (in ore di lavoro) nelle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici (valori percentuali)*
- Tabella 11.7. *Presenza del volontariato nelle cooperative a ricavi prevalentemente privati (valori percentuali)*
- Tabella 11.8. *Settore delle attività nelle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici (valori percentuali)*
- Tabella 11.9. *Settore di attività nelle cooperative a ricavi prevalentemente privati (valori percentuali)*
- Tabella 11.10. *Dipendenti delle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici (valori percentuali)*
- Tabella 11.11. *Dipendenti delle cooperative a ricavi prevalentemente privati (valori percentuali)*
- Tabella 11.12. *Rapporto tra risultato d'esercizio e valore della produzione delle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici (valori percentuali)*

Elenco delle tabelle e delle figure

- Tabella 11.13. *Rapporto tra risultato d'esercizio e valore della produzione delle cooperative a ricavi prevalentemente privati (valori percentuali)*
- Tabella 11.14. *Indice di patrimonializzazione delle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici (valori percentuali)*
- Tabella 11.15. *Indice di patrimonializzazione delle cooperative a ricavi prevalentemente privati (valori percentuali)*
- Tabella 14.1. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit italiano*
- Tabella 14.2. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit «professionale e continuativo»*
- Tabella 14.3. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit «professionale, continuativo e commerciale»*
- Tabella 14.4. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit «professionale, continuativo, commerciale e produttivo»*
- Tabella 14.5. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit «professionale, continuativo, commerciale, produttivo e di pubblica utilità»*
- Tabella 14.6. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit «professionale, continuativo, commerciale, produttivo, di pubblica utilità e con finalità sociali»*
- Tabella 14.7. *Principali variabili quantitative delle imprese sociali*
- Tabella 14.8. *Settore nonprofit I impresa sociale*
- Tabella 14.9. *Indicatori occupazionali del settore nonprofit I impresa sociale (unità di lavoro)*
- Tabella 14.10. *Lavoratori retribuiti (Etp) per forma giuridica: un confronto tra il nonprofit e le imprese sociali*
- Tabella 15.1. *Ragioni della nascita dell'organizzazione*
- Tabella 15.2. *Motivazioni che hanno determinato la creazione dell'organizzazione (valori percentuali)*
- Tabella 15.3. *Organizzazioni «multi-stakeholders» per tipologia di socio prevalente (oltre il 50% della base sociale) al momento della costituzione (valori percentuali)*
- Tabella 15.4. *Presenza delle varie categorie nella base sociale: situazione alla costituzione e al 31 dicembre 2001 (valori percentuali in classi)*
- Tabella 15.5. *Importanza di alcune motivazioni nel definire la «mission» dell'organizzazione per tipologia organizzativa (valori medi)*
- Tabella 15.6. *Grado di importanza di alcune difficoltà (valori medi)*
- Tabella 15.7. *Prospettive future per forma giuridica (valori percentuali)*
- Tabella 15.8. *Presenza di elementi di innovazione dell'organizzazione per tipologia organizzativa (valori percentuali; più risposte possibili)*

- Tabella 15.9. *Ampliamenti nel settore di attività per tipologia organizzativa*
- Tabella 15.10. *Ampliamento dell'attività nei diversi settori per tipologia organizzativa (valori percentuali)*
- Tabella 15.11. *Fornitura di servizi aggiuntivi a quelli concordati verso l'utenza per tipologia organizzativa (valori percentuali)*
- Tabella 15.12. *Fornitura di servizi aggiuntivi a quelli concordati verso l'utenza per settore di attività (valori percentuali)*
- Tabella 15.13. *Modalità di finanziamento delle attività aggiuntive per tipologia organizzativa (valori percentuali; possibili più risposte)*
- Tabella 15.14. *Ammontare dei finanziamenti con vincolo di debito per tipologia organizzativa (valore medio in lire)*
- Tabella 15.15. *Importanza dei finanziamenti (tutte le tipologie) per lo sviluppo imprenditoriale dell'organizzazione per settore di attività (valori percentuali)*
- 
- Figura 3.1. *Quota di cooperative con più di quindici anni*
- Figura 3.2. *Ripartizione delle cooperative su macro-aree territoriali*
- Figura 3.3. *I volontari in cooperativa sociale*
- Figura 3.4. *Risultato di gestione su valore della produzione*
- Figura 3.5. *Immobilizzazioni nette*
- Figura 3.6. *Capitalizzazione*
- Figura 3.7. *Patrimonio netto medio per cooperativa*
- Figura 3.8. *Immobilizzazioni nette su patrimonio*
- Figura 3.9. *Classificazione della cooperazione regionale*
- Figura 4.1. *Cooperative sociali secondo l'anno di costituzione e la tipologia (valori percentuali)*
- Figura 4.2. *Le funzioni dell'intervento dei consorzi: una tipologia*
- Figura 4.3. *Cooperative sociali aderenti o meno a consorzi sociali, secondo il numero di partnership sottoscritte (valori percentuali)*
- Figura 4.4. *Cooperative aderenti o meno a consorzi, quantità e tipo di partnership in cui sono coinvolte (valori percentuali)*
- Figura 6.1. *L'identikit motivazionale dei operatori*
- Figura 6.2. *I valori più importanti per la vita comune*
- Figura 6.3. *Le motivazioni all'impegno nel privato sociale e le virtù più importanti per la vita comune*
- Figura 6.4. *Gli orientamenti normativi dei operatori*
- Figura 6.5. *Indice di modificazione dell'identità in seguito all'esperienza associativa*

Elenco delle tabelle e delle figure

- Figura 7.1. *La partecipazione dell' impresa sociale a esperienze di co-progettazione*
- Figura 7.2. *Giudizio dell' impresa sociale sulla programmazione negoziata*
- Figura 8.1. *Percorso di tutti i lavoratori svantaggiati inseriti nelle imprese sociali italiane del campione*
- Figura 8.2. *Percorso di tutti i lavoratori svantaggiati inseriti nelle imprese sociali europee del campione*
- Figura 8.3. *Abilità del lavoratore svantaggiato al momento dell'entrata nell' impresa sociale e ad oggi (valore medi)*
- Figura 8.4. *Abilità del lavoratore svantaggiato al momento dell'entrata nell' impresa sociale e nel momento immediatamente precedente la sua uscita (valore medi)*
- Figura 8.5. *Abilità del lavoratore svantaggiato al momento dell'entrata nell' impresa sociale e ad oggi (valori medi europei)*
- Figura 8.6. *Abilità del lavoratore svantaggiato al momento dell'entrata nell' impresa sociale e nel momento immediatamente precedente l' uscita (valori medi europei)*
- Figura 9.1. *Posizioni e significati del diagramma di campo*
- Figura 9.2. *Diagramma di campo relativo ai dirigenti Cgm*
- Figura 10.1. *Addetti delle cooperative sociali per posizione contrattuale e genere*
- Figura 10.2. *Percentuali di donne impiegate nelle cooperative sociali per settore di attività*
- Figura 10.3. *Addetti delle cooperative sociali per categoria professionale e genere*
- Figura 10.4. *Percentuali di addette e presidenti donne per tipologia della cooperativa sociale*
- Figura 10.5. *Cooperative sociali per dimensione economica e genere del presidente*
- Figura 11.1. *Modelli di cooperazione sociale e condizioni di imprenditorialità*
- Figura 11.2. *Distribuzione della tipologia delle cooperative per provenienza ricavi (valori assoluti e percentuali)*
- Figura 11.3. *Incidenza dei ricavi privati e pubblici per classe d' ampiezza (totali senza distinzione per età; valori assoluti)*
- Figura 14.1. *Specializzazione settoriale delle imprese sociali*
- Figura 14.2. *Dal nonprofit all' impresa sociale*
- Figura 15.1. *Distribuzione territoriale del campione (valori percentuali)*







## Capitolo primo

# La cooperazione sociale in Italia: tendenze evolutive e scenari di sviluppo

*Flaviano Zandonai*

### *Introduzione*

Il quarto rapporto sulla cooperazione sociale viene pubblicato a dieci anni dall'uscita della prima edizione<sup>1</sup>; si tratta di un traguardo significativo che spinge a riflettere sull'evoluzione di questa forma di impresa, ma, come sempre, impone anche la necessità di leggere la situazione attuale, oltre a prefigurare scenari di sviluppo.

Questo nuovo rapporto si inserisce in un contesto diverso anche rispetto all'ultima edizione che l'ha preceduto, nonostante il periodo intercorso sia relativamente breve; le ragioni di questa mutata situazione sono diverse:

— il riconoscimento del ruolo del terzo settore e della cooperazione sociale nella riforma del sistema dei servizi sociali attuata con la Legge 328/2000<sup>2</sup> e, di conseguenza, i mutamenti sostanziali delle relazioni tra le cooperative sociali e le amministrazioni pubbliche, sia nell'ambito delle procedure di *contracting out*, ma più in gene-

<sup>1</sup> I rapporti Cgm sulla cooperazione sociale sono i seguenti: Centro studi Cgm (a cura di), *Primo rapporto sulla cooperazione sociale*, Milano, Edizioni Cgm, 1994; Centro studi Cgm (a cura di), *Imprenditori sociali. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1997; Centro studi Cgm (a cura di), *Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 2002.

<sup>2</sup> Per maggiori approfondimenti sui contenuti e gli effetti della Legge 328/2000 («Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali») si veda Borzaga e Fazzi 2004b.

rale per la realizzazione di partnership finalizzate alla gestione di progetti di sviluppo e attività di programmazione territoriale;

— l'introduzione nella Costituzione di un esplicito riferimento alla sussidiarietà come principio regolatore tra le articolazioni dello stato (la cosiddetta sussidiarietà verticale), ma anche come forma di rapporto con le diverse espressioni del mondo economico e della società civile (sussidiarietà orizzontale);

— il moltiplicarsi dei soggetti che manifestano un interesse specifico a operare nell'ambito del *welfare*: dai fornitori individuali (si pensi ad esempio al badantato extracomunitario) fino alle azioni «socialmente responsabili» delle imprese for-profit, direttamente o attraverso fondazioni;

— il blocco della crescita (con probabile ridimensionamento) delle risorse economiche pubbliche destinate al finanziamento di servizi di interesse collettivo, di carattere sociale ma non solo;

— l'interesse nei riguardi dell'imprenditorialità sociale: esiste un numero sempre più consistente di organizzazioni che si definiscono imprese sociali a prescindere dalla loro forma giuridica; cresce inoltre l'interesse della comunità scientifica e la disponibilità di informazioni anche relative a esperienze europee; e, non ultimo, è in fase molto avanzata l'iter legislativo della norma sull'impresa sociale che vede un ruolo decisivo da parte delle reti di rappresentanza del terzo settore e della cooperazione sociale, ormai sempre più strutturate ed efficaci nella loro azione di *lobby*<sup>3</sup>.

Non è possibile in questa sede analizzare compiutamente gli effetti che questi fattori hanno esercitato sullo sviluppo recente della cooperazione sociale, ma, in ogni caso, anche la loro elencazione mette bene in luce come questa forma di impresa sia sollecitata da una molteplicità di variabili endogene ed esogene in grado di influenzarne l'evoluzione.

Questo nuovo rapporto si pone quindi in un percorso di «continuità evolutiva» rispetto ai precedenti: conferma l'interesse ad approfondire il fenomeno della cooperazione sociale, ma cerca anche

<sup>3</sup> Il dibattito sul nuovo disegno di legge in materia di impresa sociale è ricostruito nei numeri da 64 a 67 della rivista *Impresa Sociale*. Per quanto riguarda invece le analisi condotte a livello europeo, si rimanda al testo curato da Borzaga e Defourny (2001).

di allargare l'orizzonte conoscitivo verso nuove forme di imprenditorialità sociale non solo in forma cooperativa e non solo limitate al contesto italiano. Per questa ragione, la pubblicazione è suddivisa in due parti: la prima — più «tradizionale» — è incentrata sulla cooperazione sociale, mentre la seconda riguarda le nuove forme di imprenditorialità sociale. L'interesse ad allargare l'ambito di osservazione verso forme diverse di imprenditorialità sociale è confermato anche dal capitolo successivo, curato da Carlo Borzaga, che ha come obiettivo quello di presentare il quadro teorico che si è venuto a costituire in questi ultimi anni intorno al concetto di impresa sociale.

Il rapporto si propone quindi di riflettere su alcuni temi che hanno caratterizzato il dibattito recente su come sta cambiando il modo di promuovere e gestire iniziative di impresa sociale (soprattutto in forma cooperativa), anche alla luce della riflessione teorica e delle nuove ricerche empiriche realizzate in questi anni (e di cui si darà conto nei diversi capitoli). In generale, si cercherà di mettere in discussione, verificandone il grado di realismo, alcuni di questi temi.

— In primo luogo, esiste effettivamente nella cooperazione sociale la cosiddetta «deriva lavorista»? Ovvero la tendenza a connotarsi sempre più come agenzia professionale di erogazione di servizi attraverso l'uso esclusivo di forza lavoro remunerata, mentre invece i modelli che prevedono la presenza attiva di diversi stakeholders sono destinati a esaurirsi con il superamento della fase pionieristica?

— In secondo luogo, l'intensificarsi delle relazioni con le amministrazioni pubbliche porta davvero a una grave erosione dei margini di autonomia delle cooperative sociali nel decidere il loro progetto di sviluppo imprenditoriale e sociale? E quindi, è possibile per queste organizzazioni sopravvivere e svilupparsi anche al di fuori della domanda pubblica di servizi che ancora oggi occupa una posizione dominante nelle loro entrate economiche? Oppure sono destinate a svilupparsi solo (o quasi) sulla base delle politiche di esternalizzazione della pubblica amministrazione?

— In terzo luogo, è possibile verificare fenomeni di isomorfismo nelle cooperative sociali? Quale diffusione hanno modelli organizzativi e strumenti gestionali mutuati in modo acritico dalla pubblica amministrazione, piuttosto che dal settore for-profit (si pensi, in questo caso, alle certificazioni di qualità piuttosto che ai bilanci so-

ciali)? E quale incidenza hanno tali strumenti nell'influenzare il processo di istituzionalizzazione di queste imprese?

Queste domande, insieme ad altre, rappresentano oggi importanti termini di dibattito fra coloro che operano nelle e con le cooperative sociali, oltre che nella comunità scientifica, anche se le risposte non sempre sono supportate da adeguati riscontri empirici. Forse è per questa ragione che le prese di posizione assumono spesso una connotazione ideologica che tende a sottolineare in modo netto l'una o l'altra opzione di sviluppo, generalizzandola all'intero settore. In questa pubblicazione — come nelle altre che l'hanno preceduta — l'intento invece sarà quello di verificare il peso specifico di ciascuna di queste variabili, a partire dal riconoscimento che nessuna di esse oggi è in grado di descrivere compiutamente i «connotati» di un fenomeno complesso e sfaccettato come quello della cooperazione sociale.

Questo capitolo introduttivo è suddiviso in tre sezioni che, nel loro insieme, hanno l'obiettivo di introdurre i contenuti trattati nei capitoli seguenti, oltre a fornire alcune informazioni sintetiche rispetto alle caratteristiche del fenomeno oggetto di studio. Nella prima sezione sono descritte le fonti utilizzate per la stesura del rapporto e sono presentati i dati essenziali della cooperazione sociale, attingendo alle banche dati più complete e aggiornate; nella seconda vengono individuati e descritti alcuni fattori che hanno caratterizzato l'evoluzione della cooperazione sociale e delle altre forme di impresa sociale e che ne spiegano, almeno in parte, l'eterogeneità delle forme di organizzazione e di rappresentazione; la terza e ultima sezione contiene alcune ipotesi sullo sviluppo futuro di questa particolare forma di impresa.

### *1.1. I dati sulla cooperazione sociale*

La stesura del rapporto ha richiesto l'utilizzo di una molteplicità di fonti che, in generale, si sono rivelate di un buon livello qualitativo, sia per completezza che per capacità informativa. Le basi dati consultate possono essere classificate in due gruppi.

1. Il primo comprende le fonti ufficiali — in particolare quelle censuarie — e quelle amministrative. Vengono utilizzati per la prima

volta in modo approfondito i dati della prima rilevazione sulle cooperative sociali compiuta dall'Istat al 31 dicembre 2001, la cui presentazione, benché un po' in sordina, è avvenuta nel 2003<sup>4</sup>. Nello stesso filone sono da considerare i già noti dati sul censimento delle organizzazioni nonprofit e quelli del censimento intermedio dell'industria e dei servizi realizzati sempre dall'Istituto italiano di statistica. Nel caso delle fonti amministrative si tratta invece dei dati della Direzione Generale per gli Enti Cooperativi istituita presso il Ministero delle Attività Produttive e dei verbali delle revisioni realizzate da Confcooperative.

2. Il secondo gruppo di fonti raccoglie invece banche dati costituite nell'ambito di indagini scientifiche condotte a livello nazionale o su gruppi di regioni. Due in particolare sono degne di attenzione per numero di organizzazioni ed estensione territoriale: la prima realizzata nel corso di una ricerca sulle imprese sociali nelle regioni obiettivo 3 (Centro - Nord Italia) e la seconda sul contributo delle imprese sociali alle politiche di sviluppo locale<sup>6</sup>.

Sulla base di queste informazioni è possibile proporre alcuni dati essenziali sulla cooperazione sociale aggiornati a fine 2004, da cui risulta che il fenomeno ha continuato a crescere e a diffondersi a livello nazionale, sia per quanto riguarda i servizi socio-assistenziali ed educativi gestiti dalle cooperative sociali di tipo A, sia rispetto alle attività economiche finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati gestite dalle cooperative di tipo B.

Aggiornando i dati di fonte Istat con le stime di crescita fatte segnare negli ultimi anni dalla Direzione Generale per gli Enti Cooperativi, si giunge a una stima di 7.100 unità, di cui il 59% sono di tipo A, il 33% di tipo B e la parte rimanente operanti in entrambi i settori o consorzi. Nelle cooperative sociali operano 267.000 soci, 223.000 persone remunerate, 31.000 volontari e 24.000 persone svantaggiate che seguono un percorso di inserimento lavorativo. Il tutto per un giro di affari che raggiunge i 5 miliardi di euro.

<sup>4</sup> Istat 2003. Il paper è scaricabile gratuitamente dal sito [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>5</sup> Per maggiori approfondimenti sui contenuti delle fonti citate si rimanda ai capitoli di Gianfranco Marocchi e Nereo Zamaro.

<sup>6</sup> I risultati delle ricerche citate sono presentati nei capitoli curati rispettivamente da Stefano Cima e Carlo Borzaga con Mariangela Mongera.

Tabella 1.1. *I numeri della cooperazione sociale in Italia*<sup>7</sup>

	Istat 2001	Stima al 31.12.2004
Cooperative sociali	5.515	7.100
Volontari	24.451	31.000
Addetti	173.348	223.000
Soci	207.586	267.000
Svantaggiati	18.692	24.000
Entrate (in miliardi di euro)	3,9	5,0

Fonte: Elaborazioni Centro studi Cgm su dati Istat e Direzione Generale per gli Enti Cooperativi.

È possibile inoltre proporre una stima — molto meno precisa rispetto ai dati appena esposti — che riguarda il fenomeno dell'imprenditoria sociale nel suo complesso. Se si considera infatti che, applicando gli indicatori che definiscono l'impresa sociale secondo il network Emes, le cooperative sociali rappresenterebbero una percentuale non superiore al 63% del totale<sup>8</sup>, si può stimare in via prudenziale la presenza a fine 2004 di ulteriori 4.000 organizzazioni che non sono cooperative sociali, ma che rispondono comunque ai criteri fissati a livello scientifico. Il totale salirebbe quindi a circa 11.000 imprese a finalità sociale attive oggi in Italia.

<sup>7</sup> La stima del numero di cooperative sociali al 31 dicembre 2004 è stata realizzata aggiornando i dati Istat relativi al 31 dicembre 2001 con un tasso di crescita su base annuale del 10%, che corrisponde al tasso di incremento avuto nell'ultimo biennio calcolato sui dati dell'unica fonte con una serie storica accettabile, ovvero le statistiche della Direzione Generale per gli Enti Cooperativi. Ottenuto così il numero di cooperative sono stati calcolati, sulla base dei valori medi di fonte Istat, il numero di addetti, soci, volontari, persone svantaggiate e l'ammontare delle entrate. Per maggiori approfondimenti sulle fonti utilizzate si rimanda al capitolo di Gianfranco Marocchi.

<sup>8</sup> Per maggiori approfondimenti si rimanda ancora al capitolo di Stefano Cima. La definizione di impresa sociale proposta dal network Emes si può trovare nell'opera già citata di Borzaga e Defourny (2001).

## 1.2. *Le tendenze*

Dopo aver presentato i dati essenziali che caratterizzano la cooperazione sociale e aver proposto anche una stima del numero di imprese sociali, nelle pagine seguenti si propongono alcune riflessioni riguardanti le caratteristiche di questa forma imprenditoriale. Esse riguardano la distribuzione a livello territoriale, le modalità di intervento, i modelli organizzativi e gestionali e le reti.

### 1.2.1. *L'evoluzione territoriale*

La diffusione della cooperazione sociale è il frutto di una crescita piuttosto consistente avvenuta negli ultimi 10-15 anni soprattutto grazie all'approvazione della legge che ha riconosciuto e regolamentato questo fenomeno (Legge 381/1991). Ancora oggi il fenomeno è in crescita, ma assume dimensioni sempre più diversificate a seconda dell'ambito territoriale considerato: in alcune regioni — soprattutto del Nord Italia — è visibile una tendenza verso tassi di crescita fisiologici (sotto il 10%), mentre in altre — alcune regioni del Sud in particolare — il fenomeno è ancora «effervescente», facendo segnare tassi di sviluppo superiori, anche se non di molto, al 20%. Considerando che nelle aree del Mezzogiorno la cooperazione sociale si è sviluppata in epoca più recente, si può ipotizzare che si stia assistendo a una crescita per «osmosi»; in altri termini, le cooperative sociali si stanno diffondendo in modo più consistente nelle aree tradizionalmente meno dotate, mentre invece negli «alvei» in cui questo fenomeno è nato, a cavallo degli anni settanta e ottanta, il numero tende a stabilizzarsi. Per questa ragione si può sostenere che, probabilmente, si sta andando verso un'omogeneizzazione della distribuzione della cooperazione sociale a livello nazionale e regionale — almeno dal punto di vista quantitativo — superando così quella diffusione «a macchia di leopardo» segnalata nelle prime edizioni del rapporto.

Ma quali sono le cause che possono spiegare questa tendenza nell'evoluzione della cooperazione sociale?

In primo luogo, si potrebbe proporre come spiegazione la mancata crescita (se non la contrazione) delle risorse pubbliche destinate al finanziamento di attività — come i servizi socio-assistenziali —

che rappresentano tradizionalmente uno dei «settori forti» in cui operano le cooperative sociali, anche se si tratta di una tendenza relativamente recente e quindi non è detto abbia già avuto riflesso sui tassi di crescita. Probabilmente, la causa che più ha rallentato la crescita in questo ambito consiste nell'assenza (o quantomeno nella scarsa diffusione) di incentivi per lo *start-up* di cooperative sociali, confidando che il solo incremento della domanda di servizi possa sostenere la nascita di queste imprese.

Un ulteriore elemento che può aver contribuito a rallentare lo sviluppo quantitativo delle cooperative è dovuto all'emergere di alcuni nuovi competitori negli stessi ambiti di attività ricordati in precedenza. Il fenomeno del badantato nei servizi di cura e assistenza agli anziani rappresenta un esempio efficace da questo punto di vista.

Una terza spiegazione, di ordine qualitativo, si può far risalire a un indebolimento, almeno parziale, della relazione tra l'evoluzione dei bisogni e le aree di attività in cui operano le cooperative sociali; in questo senso, la differenziazione crescente delle esigenze sociali a cui intendono rispondere le cooperative contribuisce a far emergere i limiti della Legge 381 che invece fissa in modo rigido gli ambiti di attività di queste imprese. Un caso emblematico in tal senso è quello delle tipologie dei soggetti svantaggiati che possono seguire un percorso di inserimento al lavoro in una cooperativa sociale di tipo B: diverse indagini<sup>9</sup> hanno segnalato come ormai le cooperative inseriscano sempre più anche soggetti «non certificati» dalla legge, in particolare disoccupati di lungo periodo, spesso di età avanzata. Lo stesso discorso vale per i limiti imposti alle cooperative di tipo A rispetto ai servizi socio-assistenziali ed educativi che, di fatto, impediscono o rendono arduo l'allargamento verso altri campi di intervento promettenti come la cultura, l'ambiente, ecc. Rispetto a questo ultimo punto sembra necessario quindi interrogarsi rispetto alla necessità di allargare i settori di attività previsti dalla legge sulle cooperative sociali o quantomeno di non prevedere vincoli eccessivi all'interno della nuova normativa sull'impresa sociale.

<sup>9</sup>Tra le altre, si ricordano i dati contenuti nel capitolo curato da Carlo Borzaga, Monica Loss e Domenico Zalla in questo rapporto.



In realtà, la sempre più omogenea presenza di cooperative sociali sul territorio si accompagna anche con un *trend* opposto che vede crescere in modo sempre più consistente i differenziali tra le cooperative sociali operanti in diverse aree del paese. È sempre più evidente, da questo punto di vista, la presenza e la persistenza di diversi «modelli territoriali» di cooperazione sociale la cui origine e sviluppo sono legati all'influenza di specifici fattori di contesto. Le cooperative sociali, infatti, sono nella maggioranza dei casi piccole e piccolissime imprese che operano in contesti territoriali relativamente ristretti (comuni, comprensori); se a questo si aggiunge il fatto che esse producono beni dove le caratteristiche del contesto divengono fondamentali nel processo di produzione e distribuzione, si comprende come esse siano organizzazioni fortemente sensibili alle peculiarità del tessuto socioeconomico di appartenenza.

Nel rapporto emergono con una certa ricorrenza alcune variabili in grado di spiegare la differenziazione dei modelli territoriali della cooperazione sociale.

— Un primo elemento riguarda la densità del tessuto associativo e il livello di coesione sociale; in altri termini la dotazione di capitale sociale di un determinato territorio influisce in modo consistente sulla possibilità di sviluppare e/o consolidare la cooperazione sociale. Molte di queste organizzazioni vedono — soprattutto nella fase di *start-up*, piuttosto che nella creazione di reti — la presenza attiva di altri soggetti in veste di promotori diretti o «semplici» sostenitori, soprattutto iniziative di terzo settore, enti pubblici, ma anche enti religiosi, imprese, ecc.

— Un secondo elemento di indubbia rilevanza nello spiegare i differenziali a livello locale è costituito dalla presenza e dai contenuti di specifiche politiche pubbliche che sostengono — seppur in modo a volte ambivalente — la nascita e il consolidamento di iniziative di impresa sociale. Va ricordato, peraltro, che le politiche di sviluppo, anche per quanto riguarda la cooperazione sociale, sono sempre più definite e gestite a livello locale (regionale soprattutto)<sup>10</sup>. In questo

<sup>10</sup> Anche se non mancano iniziative interessanti assunte a livello nazionale come ad esempio il progetto «Fertilità». A livello regionale, invece, si possono ricordare le sovvenzioni globali per la concessione di «piccoli sussidi» destinati a potenziare le iniziative di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

ambito, la valutazione delle politiche di incentivo non può certo essere effettuata esclusivamente secondo un criterio di presenza/assenza, ma piuttosto richiama alla necessità di un'attenta analisi dei contenuti e degli effetti nel medio lungo periodo. Un caso interessante, ancora non molto conosciuto nelle reali dimensioni, riguarda la diffusione piuttosto consistente soprattutto nelle regioni del Sud di cooperative sociali non attive, spesso costituite proprio per «inseguire» finanziamenti di leggi di settore senza però la formazione e condivisione di un progetto imprenditoriale in grado di rendere l'iniziativa autonoma rispetto al finanziamento pubblico<sup>11</sup>.

— Una terza variabile oggetto di analisi in diversi capitoli del rapporto riguarda le caratteristiche, ma soprattutto le motivazioni delle persone che decidono di promuovere la nascita di una cooperativa sociale o di aderire a una già esistente. Si tratta di un tema di grande interesse che può essere affrontato utilizzando diverse chiavi interpretative; quella prescelta<sup>12</sup> si rifa all'analisi dei «substrati culturali» che sottostanno alle motivazioni delle persone coinvolte in queste organizzazioni da cui emergono alcuni aspetti degni di nota. In primo luogo, le cooperative sociali sono comunque, ancora oggi, iniziative di carattere collettivo nelle quali convergono interessi e aspettative di cui sono portatori soggetti diversi (individuali e collettivi, con finalità economiche o meno, ecc.), anche se non sempre è chiaro come questi riescano a esplicitare la natura dei loro interessi e soprattutto a contemperarli con quelli degli altri. In secondo luogo, le cooperative sociali, rispetto alle altre organizzazioni non-profit, sono dei contesti organizzativi «non neutrali», nel senso che sono «plasmate» intorno a sistemi valoriali e culturali piuttosto ben definiti da coloro che le hanno promosse e che le gestiscono. Ciò consente di socializzare coloro che ne fanno parte — soprattutto «i nuovi arrivati» — e questo è un dato di rilievo per organizzazioni spesso sottoposte a veri e propri «stress» da crescita in periodi relativamente ristretti.

<sup>11</sup> Peraltro la diffusione di cooperative inattive rende difficile la valutazione dei tassi di crescita della cooperazione sociale, soprattutto in alcune regioni del Sud Italia.

<sup>12</sup> Si rimanda ai capitoli curati da Luca Fazzi e Sandro Stanzani, oltre che da Giuseppe Scaratti e Barbara Moreschi.

— Un ultimo elemento che può spiegare la presenza di modelli territoriali di cooperazione sociale è legato al livello di strutturazione di reti inter-organizzative fra cooperative sociali (consorzi, federazioni), ma anche alla presenza di reticoli attivi a livello locale di cui tali cooperative sono solo una delle componenti (e a volte non la più rilevante). La presenza di reti in cui sono rappresentati i portatori di interesse di un certo ambito territoriale — amministrazioni pubbliche, imprese for-profit, terzo settore, ecc. — e il posizionamento in esse della cooperazione sociale rappresentano una componente fondamentale per lo sviluppo di questa forma di impresa, soprattutto nel caso in cui tali network abbiano finalità e competenze nella programmazione delle politiche socio-economiche territoriali. Il caso dei Piani di zona previsti dalla Legge 328 è emblematico, proprio perché mette bene in luce l'estrema frammentarietà delle situazioni riscontrate rispetto alla presenza e alla effettiva capacità delle cooperative sociali di contribuire ai diversi «tavoli» della programmazione: in territori, anche limitrofi, si riscontrano infatti situazioni a volte molto diverse<sup>15</sup>. In questo caso emerge nuovamente il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza e coordinamento delle cooperative sociali che sono chiamate a esplicitare con maggior forza — così come avviene per le organizzazioni che rappresentano — la loro finalità «di interesse generale», piuttosto che la difesa di interessi specifici.

I punti appena descritti contribuiscono nel loro insieme ad aggiornare il quadro piuttosto complesso e articolato dei fattori generativi della cooperazione sociale. In generale risulta confermato che le nuove cooperative sociali nascono seguendo percorsi non troppo diversi da quelli sperimentati nel passato: continuano, infatti, a essere costituite da privati (soprattutto da gruppi di cittadini), dispongono in genere di una buona base di legittimazione da parte di altri soggetti (anche informali), identificano con una certa chiarezza bisogni non soddisfatti rispetto ai quali attivano risposte attraverso la produzione di beni e servizi. Su questa base comune, però, giocano un ruolo «differenziante» le variabili analizzate nei punti precedenti, in particolare quelle relative alle politiche pubbliche di incentivo e alla presenza di reti.

<sup>15</sup> Sul ruolo delle cooperative sociali nei processi programmatici si veda Zandonai 2004, oltre al capitolo di Sergio Pasquinelli in questo rapporto.

### 1.2.2. *Gli ambiti e le modalità di intervento*

Il secondo approfondimento di cui si riscontrano diverse tracce all'interno del rapporto riguarda gli ambiti di attività in cui le cooperative sociali operano. In generale, si osserva una tendenza all' allargamento dei campi di intervento e soprattutto a una migliore definizione delle modalità operative, secondo una direzione di sviluppo che va dalla prestazione di servizi sociali in senso stretto, alla produzione di servizi «comunitari» di interesse pubblico, che si differenziano dai primi per un ruolo più attivo dei «consumatori» nella fase di produzione, ma anche per un ampliamento dello spettro dei beneficiari delle attività non solo agli «utenti finali» della prestazione, ma, appunto, alle loro comunità di riferimento. A questo proposito, nel rapporto vengono individuate alcune linee di tendenza secondo cui avviene questo progressivo allargamento.

In primo luogo è evidente la distinzione sempre più netta tra produzione di servizi sociali e inserimento lavorativo; se si esclude qualche eccezione regionale, come il Lazio, il numero di cooperative a «oggetto misto» è residuale e questo nonostante la legge non impedisca la possibilità di operare contemporaneamente nei due campi. Questo è un primo, spesso sottovalutato, indicatore della tendenza delle cooperative sociali a specializzarsi non solo rispetto a determinate fasce di utenza e/o tipologie di servizi, ma piuttosto rispetto a una più complessiva modalità di intervento. Nel rapporto si segnalano altri indicatori in tal senso: si stanno esplicitando, ad esempio, in modo sempre più definito, dei «modelli» di intervento all'interno dei diversi settori di attività; nel caso dell'inserimento lavorativo è sempre più esplicita la ricerca da parte delle cooperative di una maggiore coerenza fra le caratteristiche del settore economico e dei mercati, la tipologia di svantaggio inserita e la propensione all'inclusione in forma stabile del soggetto svantaggiato nella cooperativa stessa, piuttosto che alla transizione, dopo un periodo di formazione, in un' altra organizzazione (un'impresa for-profit, un ente pubblico, ecc.). Nella stessa direzione può essere considerata la diffusione delle certificazioni di qualità e delle procedure di accreditamento che hanno indotto — a volte obbligato — un numero crescente di cooperative sociali a esplicitare il loro modello di intervento, mettendo «nero su bianco» i propri elementi distintivi: dalla

*mission*, ai ruoli e competenze professionali, fino alla gestione della filiera produttiva. Questi elementi, nel loro insieme, dimostrano la crescente attenzione delle cooperative sociali a qualificare i processi produttivi e, attraverso questi, ad affermare gli elementi distintivi della propria identità organizzativa.

In secondo luogo non può essere sottovalutato lo sviluppo delle relazioni con i soggetti pubblici, dove questi ultimi agiscono sia in veste di finanziatori delle attività, sia come partner per la definizione delle politiche di settore. Le diverse forme di rapporto e di regolazione adottate influiscono in questo caso non solo (e non tanto) sulla scelta degli ambiti di attività, ma, ancora una volta, sulle modalità di intervento delle cooperative sociali. Da questo punto di vista, tra le cooperative sociali è sempre più sentita l'esigenza di governare in senso ampio la produzione di determinati beni e servizi, evitando di parcellizzare le proprie prestazioni con il rischio di perdere di vista il senso complessivo del proprio agire e, con esso, gli elementi di specificità del proprio modello imprenditoriale. In quest'ottica le procedure di *contracting out* acquisiscono una rilevanza fondamentale, soprattutto se si osserva che in molti casi è possibile introdurre elementi di innovazione — come le pratiche concessorie — che sono già abbondantemente adottate in altri settori di attività, ma che nel caso dei servizi sociali faticano a imporsi sulle «classiche» gare d'appalto.

In terzo luogo, l'allargamento degli ambiti e delle modalità di intervento non avviene però solo con le amministrazioni pubbliche, ma anche con le imprese for-profit. L'impressione, in questo ambito, è che ci sia ancora molto cammino da fare, nonostante l'enfasi che in questi anni è stata assegnata al tema della responsabilità sociale delle imprese.

Dunque, l'affermazione della cooperazione sociale anche al di fuori di alcune «nicchie», seppur rilevanti, come i servizi sociali è legata certamente alla capacità organizzativa e gestionale interna — miglioramento delle procedure, qualificazione degli operatori, ecc. — ma anche allo sviluppo di relazioni significative con altri attori pubblici e privati, oltre che ai vincoli posti dalla normativa su questi aspetti. Questo modo di agire è legato al riconoscimento che la cooperazione sociale non può farsi carico in via esclusiva di questioni complesse come quelle di cui si occupa. Se lo facesse rischie-

rebbe l'autoreferenzialità o peggio la «ghettizzazione» di alcune problematiche centrali della vita sociale.

### 1.2.3. *I modelli organizzativi e gestionali*

L'assetto del sistema organizzativo e di *governance* delle cooperative sociali rappresenta un efficace punto di osservazione per individuare la presenza di diversi modi di intendere e di gestire la stessa forma giuridica. Non è un caso quindi che in letteratura siano ormai abbastanza numerosi i contributi empirici e teorici che si concentrano soprattutto sulle caratteristiche dei soggetti portatori di interesse (i cosiddetti *stakeholders*) all'interno delle cooperative sociali<sup>14</sup>. Rispetto a questo tema, nel rapporto vengono poste all'attenzione del lettore alcune acquisizioni, in parte inedite, frutto di recenti percorsi di ricerca.

Un primo elemento di interesse riguarda la definizione dei sistemi proprietari — ovvero gli *stakeholders* presenti nella compagine sociale in qualità di soci — e la loro evoluzione, da cui risulta la prevalenza di assetti che vedono la compresenza di più tipologie di soci, rispetto a situazioni in cui la base sociale è costituita da una sola tipologia. Nel corso del tempo il numero di portatori di interesse nella base sociale non diminuisce, anzi, soprattutto in quelle cooperative ove sono già presenti più *stakeholders* si affacciano nuove tipologie — ad esempio i finanziatori e i clienti/beneficiari delle attività — anche se questo processo è ancora lento e comunque legato a precise scelte strategiche dell'organizzazione. Il caso del volontariato è emblematico: dopo una fase in cui è diminuito in modo generalizzato, da qualche anno a questa parte esso mantiene una presenza minoritaria, ma non marginale e piuttosto stabile nel tempo, all'interno di un numero più che significativo di cooperative.

La presenza/assenza di determinati *stakeholders* nelle cooperative sociali non è solo il frutto di una ricerca di maggiore efficacia rispetto agli obiettivi di interesse generale e coesione sociale perseguiti da queste imprese, ma porta con sé anche elementi più profon-

<sup>14</sup> Per maggiori approfondimenti su questo punto si rimanda al capitolo successivo curato da Carlo Borzaga.

di che incidono sulla cultura organizzativa. Si assiste, infatti, a una sorta di «stratificazione» degli elementi di valore che definiscono l'identità organizzativa della cooperativa nel corso del tempo, la cui dinamica può generare mutamenti, anche consistenti, non solo a livello «esteriore» — le unità organizzative, i prodotti, ecc. — ma anche rispetto agli elementi finalistici della cooperativa sociale.

Peraltro, la presenza di portatori di interesse diversi non significa che questi siano effettivamente in grado di contribuire in modo decisivo alla vita dell'impresa; un caso emblematico di «*stakeholder* latente» riguarda la componente femminile all'interno delle cooperative sociali: la sua numerosità quantitativa non sempre si traduce in forme di rappresentanza adeguate negli organi di governo e, più in generale, fatica a imporsi anche come fondamento culturale dell'organizzazione.

La dimensione della *governance* non esaurisce comunque il disegno organizzativo delle cooperative sociali. La crescita dimensionale e soprattutto la maggiore complessità delle attività svolte richiede alle cooperative di sviluppare un proprio modello organizzativo che, come dimostra il pensiero e la prassi intorno alla «qualità», tende a potenziare le unità che presidiano la produzione dei beni/servizi. Lo sviluppo di soluzioni organizzative sempre più articolate — équipes professionali, quadri con compiti di coordinamento, manager che non siedono in consiglio di amministrazione, consulenti con compiti specialistici, ecc. — porta con sé opportunità e rischi: da un lato consente una maggiore efficienza dell'organizzazione e la crescita di competenze specifiche soprattutto a livello di quadri e dirigenti. Ma, dall'altro, comporta il rischio di isomorfismo, conseguente all'eccessiva strutturazione di organizzazioni che hanno fatto proprio della flessibilità uno dei più consistenti punti di forza.

Infine, un ultimo fattore da tenere in considerazione per comprendere l'evoluzione recente dei sistemi organizzativi e di *governance* delle cooperative sociali è quello della regolazione normativa, con riguardo soprattutto alle norme del diritto societario. La riforma degli statuti<sup>15</sup> è stata un'occasione importante per agire anche sugli

<sup>15</sup> Non è da escludere, peraltro, che l'approvazione della nuova legge sull'impresa sociale richieda un'ulteriore revisione degli statuti.

organi che definiscono l'assetto proprietario, prevedendo la possibilità di definire le modalità di partecipazione dei diversi *stakeholders* nel consiglio di amministrazione e nel collegio sindacale. Si conferma quindi l'orientamento del legislatore — non solo italiano — di riconoscere l'impresa sociale anche come organizzazione dove i diritti di proprietà sono allocati presso diversi portatori di interesse<sup>16</sup>.

#### 1.2.4. *Le reti*

La composizione e la natura dei legami inter-organizzativi ha sempre costituito oggetto di attenzione nelle varie edizioni del rapporto, soprattutto con riferimento alle reti di coordinamento e di rappresentanza tra «simili», come le federazioni sindacali e soprattutto i consorzi. In questa nuova edizione l'interesse si allarga anche all'analisi delle relazioni che le cooperative sociali sviluppano con soggetti che hanno natura giuridica e interessi diversi, cercando così di rispondere a una delle «questioni aperte» indicate nel terzo rapporto, ovvero se e come le cooperative sociali contribuiscono alle politiche di sviluppo locale. L'approvazione della Legge 328 e, più in generale, il processo di devoluzione di competenze alle amministrazioni pubbliche locali, ha avuto come effetto ulteriore anche un maggiore coinvolgimento delle cooperative sociali all'interno dei processi di *policy making*. È chiaro infatti che queste organizzazioni trovano proprio nella dimensione locale una maggiore possibilità di realizzare quella «funzione pubblica» esplicitata nel dettato normativo, laddove si fa riferimento al perseguimento di obiettivi di interesse generale e integrazione sociale dei cittadini.

Ed è proprio la norma di riforma del comparto dei servizi sociali che ha avviato — nell'ultimo quadriennio — una stagione di programmazione attraverso lo strumento del Piano di zona, alla cui stesura sono chiamate a partecipare anche le cooperative sociali. I risultati di questa prima tornata programmatoria non sono univoci per effetto di fattori diversi: da un lato, infatti, la legge è stata applicata in modo disomogeneo sul territorio nazionale, per cui in alcune regio-

<sup>16</sup> il capitolo di Paola Iamiceli in questo rapporto propone un'analisi comparata delle principali normative sull'impresa sociale a livello europeo.



ni i piani non sono stati ancora redatti o sono in fase di avvio. D'altro canto, vanno considerate anche variabili ancora più contestuali, legate cioè all'effettiva capacità dei singoli territori — che in genere corrispondono ai distretti socio-sanitari delle Asl — di attivare le proprie risorse, competenze e metodologie per una programmazione realmente partecipata. Su questo fronte è necessario probabilmente avviare un'attenta attività di valutazione, anche sul ruolo della cooperazione sociale.

Le reti locali non riguardano solo attività di programmazione, ma sono finalizzate anche alla gestione di progetti complessi per la realizzazione di iniziative sperimentali, come i progetti Equal finanziati dal Fondo sociale europeo che si basano spesso sulla creazione di partenariati allargati. Anche in questo caso le cooperative sociali si sono cimentate nella partecipazione — con ruoli diversi — alla gestione di questi progetti, fianco a fianco con altri importanti attori territoriali, *in primis* amministrazioni pubbliche.

L'impegno crescente della cooperazione sociale all'interno dei vari «tavoli» di programmazione, piuttosto che in «partnership di progetto» sempre più complesse e allargate, richiama anche a un rinnovamento delle funzioni svolte dalle organizzazioni di rappresentanza e coordinamento. Si possono segnalare, a questo livello, due tendenze rilevanti:

— lo sviluppo costante di strutture consortili localizzate su ambiti territoriali sempre più ristretti (sub-provinciali) che corrispondono sempre più ai «luoghi» dove si decidono e si implementano le politiche di settore; in quest'ottica vanno inquadrati anche le iniziative di *spin-off* che hanno coinvolto non solo le cooperative, ma anche i loro consorzi in diverse aree del paese<sup>17</sup>;

— la seconda tendenza riguarda le funzioni svolte dalle strutture di secondo e terzo livello: si segnala, in questo caso, la ricerca di una maggiore coesione interna al sistema non solo attraverso la rappresentanza di interessi, piuttosto che l'erogazione di servizi ai soci, ma anche promuovendo filiere di attività e competenze di programmazione, in modo da posizionare meglio la cooperazione sociale al-

<sup>17</sup> Sul fenomeno degli *spin-off* consortili si rimanda al volume a cura dell'Area comunicazione Cgm (2002).

l'interno dei nuovi sistemi di *welfare* disegnati dalla Legge 328 e che si caratterizzano proprio per una forte enfasi sull'integrazione dei servizi e dei soggetti che li erogano.

Infine, come accennato in precedenza, non si può dire ancora strutturato il rapporto con il settore for-profit. Ciò non significa che non esistano relazioni significative tra cooperative sociali e realtà imprenditoriali del territorio, ma ciò sembra avvenire sulla base di sistemi che non sempre danno visibilità al valore sociale che le cooperative sociali producono. Si pensi, ad esempio, al caso delle cooperative di tipo B che spesso hanno imprese di capitale fra i loro maggiori clienti, ma secondo semplici contratti economici dove non è visibile il valore aggiunto della relazione<sup>18</sup>.

### 1.3. *Le opzioni di sviluppo*

L'analisi dei dati sulla cooperazione sociale e soprattutto delle sue principali tendenze evolutive restituisce un quadro che, in estrema sintesi, può essere definito di progressiva «istituzionalizzazione nell'eterogeneità». In altri termini, la cooperazione sociale sta vivendo un doppio passaggio evolutivo. Da un lato, cresce la sua visibilità sia al proprio interno — grazie alla diffusione quantitativa e all'effetto «di sistema» garantito dalla presenza di reti di rappresentanza e coordinamento sempre più articolate e strutturate — sia presso i suoi interlocutori esterni, in particolare le amministrazioni pubbliche. La cooperazione sociale si trova così a vivere una fase in cui si sta creando un consenso sempre più diffuso rispetto alla opportunità/necessità dell'esistenza di nuove forme di regolazione dell'attività economica e sociale da cui dipende l'accesso alle risorse (non solo economiche) necessarie alla loro sopravvivenza e sviluppo. Ma, d'altro canto, questo processo di istituzionalizzazione non avviene in modo univoco, ma piuttosto attraverso il riconoscimento di modelli e rappresentazioni distinte che mettono sempre più in luce l'eterogeneità del fenomeno. In questo capitolo si è cercato proprio

<sup>18</sup> *L'impasse* della Legge 68/1999 («Norme per il diritto al lavoro dei disabili») è, in parte, attribuibile anche a questo fattore.

di dar conto delle variabili che sono maggiormente «responsabili» della crescita del tasso di eterogeneità nella cooperazione sociale: il territorio, i sistemi organizzativi e di *governance*, i settori di attività, le relazioni inter-organizzative.

Sulla base di questi elementi, è possibile quindi delineare alcuni «scenari» che indirizzano la cooperazione sociale verso alcuni «futuri possibili». Non si tratta di certo né di percorsi alternativi — dove uno esclude l'altro — né di ipotesi generalizzabili all'intero settore, ma, al contrario, proprio per valorizzare l'aspetto di eterogeneità appena ricordato, essi si configurano come opzioni che possono coesistere sia su base territoriale, sia guardando al ciclo di vita delle cooperative sociali. Gli stessi scenari dipendono inoltre dall'azione manageriale, cioè dalle decisioni su quale sviluppo prescegliere e su come cercare di gestire la molteplicità dei fattori che potrà influire sulla sua realizzazione. Naturalmente non tutti i fattori potranno essere governati direttamente del *management* della cooperazione sociale — si pensi ad esempio al ruolo del *policy maker* piuttosto che della comunità scientifica — però è altrettanto certo che un'azione attiva e coordinata da parte della cooperazione sociale, che faccia leva soprattutto sui suoi network locali e nazionali, potrà giocare un ruolo di rilievo.

Di seguito vengono individuati e descritti tre «scenari» che paiono più realistici.

*Primo scenario: la transitorietà.* Delinea una situazione di spiazzamento e di progressiva sostituzione delle cooperative sociali da parte di altri soggetti che agiscono in veste di competitori e che potrebbero mostrare una maggiore efficienza nei processi produttivi e nei sistemi di rappresentanza. Questa situazione è legata al mancato riconoscimento delle peculiarità del modello di intervento della cooperazione sociale e dalla conseguente progressiva erosione dei vantaggi competitivi ad esso assegnati. La realizzazione di questo scenario potrebbe conseguire dal superamento della fase pionieristica e dal ridimensionamento degli elementi valoriali e culturali «originari». Questa opzione è coerente con la visione della cooperazione sociale — generalizzabile anche ad altre componenti del terzo settore — come soggetto «supplente» rispetto ad ambiti che invece dovrebbero essere posti in capo a strutture statali o a imprese di mercato. Secondo questa visione, solo una serie di condizioni congiun-

turali hanno consentito l'emergere di queste forme «ibride» di impresa, ma in una situazione «normale» queste ultime sono destinate a essere sostituite.

*Secondo scenario: il consolidamento nella nicchia.* In questo caso si individuano alcuni ambiti di intervento in cui la cooperazione sociale occupa una posizione «monopolista» — ad esempio grazie a forme di «incapsulamento del mercato» attraverso l'utilizzo diffuso del *contracting out* consortile — o comunque «tutelata» dal punto di vista normativo, piuttosto che attraverso politiche di incentivo specifiche. Secondo questo scenario le cooperative sociali possono sopravvivere, in un'ottica conservativa: mantengono cioè posizioni forti, ma all'interno di nicchie tutto sommato marginali; in questo caso si fa concreto il rischio che le cooperative vengano considerate l'unica soluzione per i problemi sociali che afferiscono a quel determinato ambito, ad esempio l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

*Terzo scenario: una nuova forma di impresa comunitaria.* La cooperazione sociale, e l'impresa sociale in generale, è legittimata internamente ed esternamente come una specifica forma organizzativa in quanto vengono riconosciute le sue finalità specifiche e le sue peculiari modalità organizzative e gestionali. In questo senso l'identificazione di settori di intervento «elettivi» piuttosto che l'adozione di politiche conservative non è più rilevante; diventano necessarie invece iniziative di *policy* trasversali, orientate in senso promozionale, volte a mettere in connessione questa nuova modalità di gestire attività di impresa per il perseguimento di finalità di interesse generale con le altre componenti economiche e sociali.

Va ribadito che gli scenari appena descritti, in particolare quello che è orientato a un riconoscimento della cooperazione sociale come istituzione comunitaria, non sono realizzabili attraverso le tradizionali azioni di *lobby*, dove si trattano questioni specifiche — l'articolo di una legge, il contenuto di un incentivo, ecc. — e dove a «pesare» sono soprattutto «i numeri» delle organizzazioni e il loro posizionamento rispetto ai centri di potere. La questione in gioco in questo caso riguarda infatti l'identità organizzativa nel suo complesso di questa forma di impresa che deriva dalla capacità di formulare e promuovere una rappresentazione di sé in grado di operare da «collante» al proprio interno, oltre che come modalità di relazio-

ne con i propri interlocutori (in quest'ultimo caso si tratta di verificare quanto la rappresentazione di sé sia effettivamente condivisa e corrispondente alle attese). In questo senso, l'attività manageriale richiamata in precedenza non si risolve unicamente attraverso pratiche di influenzamento su questioni puntuali, ma è legata piuttosto all'affermazione di una cultura imprenditoriale specifica della cooperazione sociale — per certi versi alternativa a quella di altri soggetti — e connessa ai substrati culturali di queste organizzazioni.

Sulla base di queste riflessioni è possibile proporre, in conclusione, una serie di questioni che oggi sono all'ordine del giorno, la cui soluzione può contribuire, concretamente, a determinare lo sviluppo della cooperazione sociale nell'immediato futuro.

A livello di regolazione normativa si possono ricordare:

— la nuova legge sull'impresa sociale, il cui iter è ormai in fase avanzata, anche se alcuni aspetti di notevole importanza sono ancora oggetto di discussione e non è detto che si esauriscano con l'approvazione della norma in corso di discussione<sup>19</sup>;

— il processo di riforma dell'assetto istituzionale del paese per quanto riguarda almeno tre aspetti: 1) il compimento della riforma del *welfare*, in particolare l'attuazione della normativa in materia di servizi sociali e la riforma del lavoro; 2) il processo di devoluzione di poteri dello stato centrale a favore degli enti locali, avviato con la riforma del titolo V della Costituzione e 3) la concreta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale per fondare un nuovo «paradigma» delle relazioni tra i poteri pubblici e le espressioni della società civile;

— infine, andranno valutati anche gli effetti nel medio periodo della riforma delle norme sul diritto societario, in particolare si dovrà verificare se il favore riconosciuto alle cooperative sociali — il riconoscimento *ex lege* della mutualità prevalente — non comporti l'emergere di comportamenti opportunistici<sup>20</sup>.

Guardando invece alle questioni interne al movimento della cooperazione sociale si può segnalare:

<sup>19</sup> Va ricordato infatti che si tratta di un disegno di legge delega che impegna il governo a emanare alcuni decreti in coerenza con le linee stabilite a livello parlamentare. Per approfondimenti si rimanda al capitolo curato da Felice Scalvini.

<sup>20</sup> Si rimanda, a questo proposito, al capitolo curato da Antonio Fici.

— la capacità di valorizzare le risorse che derivano dall'auto-organizzazione dei cittadini che ancora oggi si attivano attraverso iniziative spontanee per rispondere ai loro bisogni: l'attenzione ai processi di formazione della domanda in settori come quelli in cui operano le cooperative sociali — caratterizzati da situazioni di fragilità sociale che innalzano i livelli di asimmetria informativa — è un'attività che le cooperative sociali non possono delegare ad altri soggetti, soprattutto se intendono accreditarsi come istituzioni della comunità; in questo senso, il recupero di una diffusa funzione di *advocacy* da parte delle cooperative stesse o attraverso alleanze con altre soggettività del terzo settore può rappresentare una soluzione efficace;

— l'interesse crescente verso la cooperazione sociale da parte del mondo dell'impresa, sospeso tra volontà di mettersi in competizione con le imprese sociali e propensione a porsi come partner per la realizzazione di iniziative comuni, dove l'azione socialmente responsabile rappresenta la finalità delle iniziative; fino ad ora, tuttavia, nella maggior parte dei casi il rapporto, laddove si è creato, è spesso solo strumentale;

— come diretta conseguenza dei punti precedenti, emerge la necessità di mettere in luce il «valore aggiunto» delle diverse forme di rappresentanza e di coordinamento; la cooperazione sociale è il soggetto di terzo settore che meglio di altri ha saputo strutturare non solo forme di rappresentanza sindacale, ma anche network imprenditoriali: l'ampliamento della loro base associativa e la necessità di sviluppare relazioni anche con soggetti esterni in modo sempre più diffuso, richiede un lavoro di rafforzamento che si può tradurre anche in una, parziale ri-definizione dei loro tratti identitari.

Le questioni all'ordine del giorno sono molte e piuttosto complesse, ma necessitano di essere affrontate se si vuole che la cooperazione sociale diventi nel prossimo futuro un'impresa «normale»: non sovraccaricata di compiti e aspettative a seguito della crescente «esposizione» a cui è stata sottoposta in questi ultimi anni, ma neanche considerata come soluzione transitoria che risponde a esigenze opportunistiche di tutti quei soggetti — pubblici e privati — che per motivi diversi non vogliono o non possono farsi carico di alcune rilevanti problematiche sociali.

Capitolo secondo  
Un quadro teorico sull'impresa sociale  
*Carlo Borzaga*

*Premessa*<sup>1</sup>

In poco più di dieci anni il concetto di «impresa sociale», usato in passato con riferimento all'impresa cooperativa, ma con grande parsimonia e mai dagli economisti perché sembrava unire due termini tra loro inconciliabili, è diventato di uso comune ed è ormai largamente accettato, non solo tra gli addetti ai lavori, ma anche dai media, dai politici, nei documenti ufficiali, nelle leggi di diversi paesi e da un numero crescente di studiosi. Ciò non significa tuttavia che con questo termine tutti si riferiscano alle stesse realtà. Anzi, più cresce il suo utilizzo, più la confusione sembra aumentare, anche tra chi professionalmente opera in imprese sociali o in organizzazioni di rappresentanza e tra chi se ne occupa, da studioso o da politico.

È, in particolare, tutt'altro che chiaro quali siano le caratteristiche distintive e irrinunciabili dell'impresa sociale, in cosa essa si differenzi sia dalle imprese for-profit che dalle altre organizzazioni nonprofit e, quindi, quale sia la sua utilità dal punto di vista sia economico che sociale, cosa ne spieghi l'esistenza e il recente sviluppo. In altri termini non è chiaro perché non bastino più, come nel passato, le tipologie organizzative consolidate (le imprese for-profit, le organizzazioni nonprofit e le organizzazioni/imprese pubbliche) e perché sia invece necessario disporre di una forma organizzativa «ibrida» come l'impresa sociale. Non è chiaro, infine, se l'impresa

<sup>1</sup> Questo capitolo riprende i contenuti di un articolo apparso nel 2003 sul numero 67 della rivista *Impresa Sociale* con il titolo «Impresa sociale. Verso una definizione».

sociale sia sostenibile nel lungo periodo in forza delle sue caratteristiche e non solo perché beneficiaria di interventi pubblici, o se invece costituisca solo un fenomeno passeggero, legato alle difficoltà temporanee dei moderni sistemi di *welfare*.

La riflessione su questi problemi non è ovviamente all'anno zero. Molte persone, tra cui sociologi, giuristi ed economisti, hanno cercato di rispondere a uno o più di questi interrogativi, attingendo sia alla letteratura sul nonprofit che a quella sulle imprese o aziende for-profit. Ciò che però ancora manca è sia una definizione convincente di impresa sociale, sia una teoria che ne spieghi in modo chiaro e rigoroso lo sviluppo, ne interpreti le caratteristiche e consenta di individuare con ragionevole precisione il ruolo che essa può giocare nel contesto economico e sociale moderno. Su questi temi la riflessione ha fatto finora solo piccoli, timidi passi e ciò anche perché i paradigmi teorici di riferimento utilizzati sia dai sociologi che dagli economisti che se ne sono occupati sono basati su premesse, generalmente non esplicitate, incompatibili con le caratteristiche intrinseche dell'impresa sociale e con il suo modo di operare. Non può quindi meravigliare se le analisi teoriche ed empiriche non abbiano finora dato risultati convincenti, né in positivo né in negativo.

Sulla base di alcuni lavori pubblicati in questi anni (Bacchiaga e Borzaga 2001; Borzaga 2001), nelle pagine che seguono cercherò di proporre la definizione che manca e di fornire un'interpretazione, soprattutto in chiave economica, dell'esistenza e delle caratteristiche dell'impresa sociale. Con l'intenzione di aprire più che di chiudere il dibattito, nella speranza di favorire il confronto, offrendo un alveo entro il quale far confluire critiche, suggerimenti o interpretazioni alternative.

Inizierò questo percorso riproponendo la definizione di impresa sociale elaborata dal gruppo Emes<sup>2</sup> e cercherò di trarre da essa le caratteristiche essenziali dell'impresa sociale, individuandone la specificità sia rispetto alle organizzazioni nonprofit in generale, sia rispetto alle imprese tradizionali. Cercherò quindi di dar conto del perché possano esistere delle imprese sociali per arrivare infine a individuarne le caratteristiche irrinunciabili.

<sup>2</sup> Per maggiori dettagli sul lavoro del network europeo Emes si veda il volume curato da Borzaga e Defourny (2001).



## 2.1. *La definizione di impresa sociale*

Per delineare in modo convincente le caratteristiche distintive dell'impresa sociale, ed evitare di far prevalere l'uno o l'altro dei due termini, il network Emes ha proposto una definizione che si articola lungo le due dimensioni: quella economico-imprenditoriale e quella sociale. Tra le molte proposte, questa definizione sembra la più completa e quindi rappresenta un buon punto di partenza per qualsiasi ulteriore riflessione.

La dimensione economico-imprenditoriale prevede la sussistenza di quattro requisiti: 1) una produzione di beni e/o servizi in forma continuativa; 2) un elevato grado di autonomia; 3) un livello significativo di rischio economico; 4) la presenza, accanto a volontari o consumatori, di un certo numero di lavoratori retribuiti. La dimensione sociale è invece garantita dalle seguenti caratteristiche: 1) avere come esplicito obiettivo quello di produrre benefici a favore della comunità e quindi occuparsi della produzione di beni o servizi coerenti con l'obiettivo; 2) essere un'iniziativa collettiva, cioè promossa da un gruppo di cittadini; 3) avere un governo non basato sulla proprietà del capitale; 4) garantire una partecipazione ai processi decisionali allargata, che coinvolga, almeno in parte, le persone o i gruppi interessati all'attività (quindi non solo i lavoratori o non solo gli utenti, come nel caso delle cooperative tradizionali); 5) prevedere una distribuzione limitata degli utili.

Di questa definizione vanno sottolineate due specificità:

a) essa individua la natura di «impresa» non solo nella produzione continuativa e non marginale di servizi e nello loro vendita secondo logiche di mercato, ma piuttosto nel fatto di essere fondata e gestita in autonomia da soggetti privati che si assumono interamente o quasi il rischio di impresa; rischio che si sostanzia non solo e non tanto nel capitale conferito, ma nel patrimonio accumulato portando a riserva indivisibile i profitti (che sono generalmente frutto di rinunce salariali o di contribuzioni volontarie) e nella scelta di lavoratori e volontari di investire in un'attività rischiosa il proprio capitale umano;

b) essa specifica che non è l'attività svolta, e quindi il tipo di servizi prodotti, ma l'obiettivo perseguito (l'interesse della comunità) e le forme proprietarie di tipo associativo-partecipativo a connotare queste imprese come sociali.

Da questa definizione discendono importanti implicazioni. Innanzitutto l'impresa sociale non coincide con l'intero terzo settore, e neppure con tutte le organizzazioni di terzo settore che erogano servizi (se, ad esempio, non sono autonome o non comportano l'assunzione del rischio di impresa). Non sono imprese sociali tutte quelle organizzazioni nonprofit — e sono la maggior parte — che non hanno un'attività produttiva di beni e servizi organizzata. Ciò non significa tuttavia che le imprese sociali sono una soluzione di per sé e sempre preferibile, una sorta di stato evolutivo superiore nel ciclo di vita di un'organizzazione nonprofit; esse sono piuttosto il frutto di una scelta autonoma di sviluppo dettata da una molteplicità di fattori. Questa affermazione della differenza tra imprese sociali e altre tipologie di organizzazioni nonprofit non significa quindi postulare una separazione netta tra questi soggetti; si tratta piuttosto di una specializzazione funzionale che si verifica all'interno di un universo di organizzazioni che mantengono finalità comuni.

Dalla definizione proposta consegue, in secondo luogo, che l'impresa sociale è abilitata anche a produrre beni e servizi diversi da quelli, prevalentemente socio-assistenziali, in cui sono state finora tradizionalmente impegnate, in tutti i paesi, sia le organizzazioni di terzo settore che le imprese sociali nate in questi anni. In altri termini, questa definizione amplia il concetto tradizionale di impresa, ammettendo che possano esistere imprese private orientate non al profitto, ma a obiettivi di interesse generale, individuati non da soggetti pubblici, ma da gruppi autonomi di privati cittadini che si fanno promotori di queste iniziative e quindi ne diventano proprietari. Dove la proprietà dell'impresa si concretizza nei due classici diritti: quello del controllo (cioè di decidere gli obiettivi dell'impresa e in tutte quelle situazioni non regolate da leggi o contratti) e quello di determinare la destinazione degli eventuali utili prodotti.

Infine, l'impresa sociale così definita non può essere considerata semplicemente un' «impresa socialmente responsabile», in quanto il concetto di responsabilità sociale d'impresa rimanda a forme di auto-limitazione volontaria della possibilità di assumere comportamenti opportunistici da parte di un'impresa for-profit verso i clienti, i lavoratori o la comunità in cui si trova ad agire. Un'impresa è socialmente responsabile anche quando non assume alcun impegno in positivo a favore della comunità in cui opera, ad esempio finanziando

interventi a favore della stessa o di specifici gruppi di cittadini; basta che non abusi del suo potere a danno della comunità, dei lavoratori o di altri portatori di interesse che hanno rapporti con l'impresa stessa.

Questa definizione non coincide ancora in nessun paese con una precisa forma giuridica: essa è invece compatibile con molte forme giuridiche di tipo nonprofit, ma anche con alcune forme finora utilizzate soltanto per gestire attività a scopo di lucro. Essa definisce un soggetto «ibrido», non necessariamente del tutto vincolato alla distribuzione di utili (perché ciò ne limiterebbe, soprattutto in alcuni ordinamenti, la natura imprenditoriale), ma neppure assimilabile all'impresa for-profit, dato che deve perseguire obiettivi diversi dal profitto. Essa si configura inoltre come un'impresa con proprietari mossi da interessi diversi dalla ricerca di profitto (e quindi mai governata dai soli apportatori di capitale di rischio) e spesso con più tipologie di proprietari (*multi-stakeholders*), mettendo anche in questo caso in discussione una tradizione consolidata che vuole le imprese possedute da una sola tipologia di agenti con interessi omogenei.

Tuttavia questa definizione non è sufficiente a comprendere la natura specifica dell'impresa sociale e quali debbano essere le caratteristiche che derivano da questa natura. Ad esempio, la partecipazione alla proprietà di una pluralità di *stakeholders* è un aspetto essenziale, fondante dell'impresa sociale o è solo una delle caratteristiche della sua natura specifica? Nei prossimi paragrafi cercherò di proporre un'interpretazione che può aiutare a comprendere, oltre che a definire, il fenomeno.

## *2.2. Per capire l'impresa sociale: alcune premesse metodologiche*

Molte delle interpretazioni proposte per spiegare la diffusione sempre più consistente di imprese a finalità sociale scontano un limite comune, ovvero di applicare modelli di analisi che, benché consolidati, muovono dai presupposti tipici dell'analisi economica che vengono normalmente dati per scontati, sia dagli addetti che dai non addetti ai lavori. Molti di questi presupposti tuttavia non sono verificabili e sono stati ampiamente criticati, in quanto propongono

una visione dell'agire economico eccessivamente semplificata, rispetto sia alle motivazioni che sono all'origine del comportamento umano e alle finalità che contraddistinguono le diverse soluzioni individuate a livello organizzativo, sia rispetto alle condizioni entro cui si svolgono le transazioni economiche. Per comprendere le ragioni dell'esistenza di imprese particolari come quelle sociali è necessario mettere in discussione queste ipotesi, o almeno alcune di esse e tentare di introdurre altre, diverse e possibilmente più realistiche. Così facendo, dimostrerò che è possibile sostenere che le imprese sociali danno un contributo importante in termini sia di efficienza che di equità.

La convinzione che solo se gli individui ricercano unicamente il loro vantaggio e le imprese private massimizzano esclusivamente gli interessi dei loro proprietari è possibile ottenere sia la massima produzione di beni e servizi che un'equa distribuzione della ricchezza prodotta, perché ognuno riceve un ammontare di benefici (reddito) commisurato al contributo dato alla sua produzione, si basa su tre ipotesi:

- a) che gli individui sono naturalmente e solo egoisti, cioè agiscono esclusivamente e sempre per ottenere per sé il massimo beneficio (reddito) possibile;
- b) che le imprese, in quanto organizzazioni di individui egoisti, sono efficienti solo se perseguono un solo obiettivo, quello di garantire ai loro proprietari il più elevato reddito (profitto) possibile;
- c) che le imprese e gli individui sono condizionati nel perseguire i loro obiettivi egoistici dalla concorrenza (o dal mercato) che tende a ridurre i prezzi di tutte le merci, compreso il lavoro (e quindi i guadagni di individui e imprese) al loro livello minimo; in altri termini la concorrenza, caratteristica tipica dei mercati, impedisce che individui e imprese possano abusare del potere di cui dispongono per massimizzare il loro vantaggio a discapito degli altri aventi diritto.

Solo se tutte tre queste ipotesi sono valide, cioè se si dimostra che esse rispecchiano veramente la realtà si può sostenere che l'iniziativa privata, individuale o in forma di impresa con esclusivi obiettivi di profitto è da sola sufficiente a garantire il massimo interesse collettivo. Ma proprio qui sta il punto: queste ipotesi infatti, benché utili a costruire modelli teorici che ci dicono come sarebbe

il mondo se esse fossero vere, sono state messe in discussione, da più autori e sempre più spesso, perché non in grado di rappresentare in modo convincente i comportamenti reali degli agenti economici, individuali e collettivi. Senza riproporre tutte queste critiche, è utile richiamare quelle più importanti, soprattutto per capire l'impresa sociale.

Innanzitutto, una osservazione più attenta dei comportamenti umani, effettuata anche con tecniche di analisi sperimentale, ha dimostrato chiaramente che gli uomini non sono tutti egoisti allo stesso modo e, generalmente, non lo sono quasi mai completamente. Essi si preoccupano spesso, chi più chi meno, anche del benessere degli altri e sono disponibili a rinunciare a qualche vantaggio personale per favorire il benessere altrui. Essi inoltre sono spesso leali anche quando potrebbero trarre grandi vantaggi imbrogliando gli altri o, come dicono gli economisti, comportandosi in modo opportunistico. Inoltre, è evidente che le persone, anche le più egoiste, agiscono spesso spinte da motivi diversi dal reddito monetario, sia esso profitto o salario, e della quantità di beni che con quel reddito possono consumare. Nessuno lavora solo per il salario o fa l'imprenditore solo per il profitto, perché lavorare significa anche garantirsi uno determinato status sociale, intessere relazioni, fare amicizie, contribuire al benessere sociale, ecc.

Quello che vale per gli individui vale anche per le organizzazioni che essi creano, e quindi anche per le imprese. Queste nascono per realizzare gli obiettivi (o i valori) che stanno a cuore agli individui che le formano o che ad esse aderiscono apportandovi proprie risorse. Tra questi obiettivi (o valori) ce ne possono essere di strettamente egoistici, economici e non (più reddito, più potere, ecc.), ma anche di più sociali o altruistici (migliorare i rapporti tra le persone nella comunità in cui si vive, aiutare persone particolarmente svantaggiate, ecc.). Tutte le organizzazioni hanno la stessa dignità e l'idea che quelle che mirano a soddisfare gli interessi egoistici dei loro proprietari abbiano maggiori probabilità di successo, e siano quindi socialmente ed economicamente più rilevanti di tutte quelle che si formano con altri obiettivi, è frutto solo di una particolare ideologia, cioè di un modo particolare di interpretare i rapporti sociali. Quello che determina il successo di organizzazioni e imprese è piuttosto la capacità di strutturarsi e di assumere modalità di ge-

stione in grado di far loro perseguire gli obiettivi per cui sono state create e di attrarre le risorse necessarie a costi compatibili con gli obiettivi e l'attività. Vincoli come quello alla distribuzione di utili o forme di gestione coinvolgenti sono, ad esempio, modi alternativi o complementari per far sapere a tutti coloro che entrano in contatto con l'organizzazione che l'obiettivo dell'attività è diverso dalla massimizzazione del profitto dei proprietari e garantire loro la possibilità di controllare direttamente la coerenza tra obiettivi dichiarati e attività svolta.

Infine, non è vero che basta il mercato (o la concorrenza) a garantire che tutti abbiano ciò di cui hanno bisogno e che tutti traggano dall'attività svolta un vantaggio pari all'impegno profuso o al denaro impiegato e a impedire che imprese e individui accrescano i loro vantaggi a scapito degli altri, cioè di lavoratori, consumatori o finanziatori. Innanzitutto è noto che il mercato, anche perfettamente concorrenziale, non soddisfa bisogni ma domanda pagante ed è quindi in grado di soddisfare solo coloro che hanno delle risorse, economiche o di lavoro, da mettere in campo. Chi non dispone o non può disporre di queste risorse (ad esempio perché affetto da handicap o perché socialmente emarginato) da un'economia di solo mercato non avrà proprio nulla. È noto, inoltre, che la concorrenza è quasi sempre imperfetta, o perché le imprese esercitano qualche grado di potere che consente loro di fissare prezzi più alti di quelli che deriverebbero da una sana competizione tra produttori di beni simili, oppure perché l'incertezza e l'asimmetria informativa non permettono a una o a tutte le parti di una transazione di valutare correttamente il valore dei beni e servizi acquistati o venduti. A seguito di ciò le imprese riescono spesso a fissare prezzi più alti di quelli coerenti con la qualità reale dei loro prodotti, dichiarando una qualità superiore a quella reale e approfittando delle minori informazioni a disposizione dei consumatori. Così come i lavoratori, se non sono adeguatamente coinvolti nella realizzazione degli obiettivi dell'impresa possono impegnarsi nel lavoro meno di quanto essi hanno concordato al momento dell'assunzione e per cui sono pagati. In tutti questi casi il risultato è che si ha uno spostamento ingiustificato di reddito o dai consumatori all'impresa e ai suoi proprietari o dai consumatori e dall'impresa ai lavoratori.

Se si tengono contemporaneamente presenti tutte queste osser-

vazioni, risulta non sostenibile la tesi che l'impresa per essere efficiente e quindi garantire il perseguimento dell'interesse collettivo deve limitarsi a massimizzare gli utili. Diventa invece possibile riflettere sulla possibilità che esistano imprese che assumono direttamente obiettivi di interesse collettivo e che ci sia sempre più bisogno di questo tipo di imprese, in un'economia dove ormai la produzione di servizi, molti dei quali di interesse collettivo e caratterizzati da evidenti asimmetrie informative, risulta predominante.

### *2.3. Le ragioni dell'esistenza e le specificità dell'impresa sociale*

Partendo dalla definizione proposta e dalle considerazioni teoriche presentate nel paragrafo precedente è possibile cercare di individuare le ragioni dell'esistenza e le specificità economico-istituzionali dell'impresa sociale, precisando in cosa essa si differenzia sia dalle organizzazioni nonprofit, sia dalle imprese for-profit e dimostrando che essa contribuisce a migliorare sia l'efficienza che l'equità dei nostri sistemi economici. Questa operazione è tuttavia resa difficile dalla grande complessità del fenomeno, dalla molteplicità degli obiettivi perseguiti e dalla sua variabilità nel tempo e nello spazio. Per queste ragioni, dell'esistenza delle imprese sociali si possono dare diverse spiegazioni che è utile tenere distinte per motivi di chiarezza. Si potrà così mostrare come, di fatto, esistano diverse forme di impresa sociale che si differenziano a seconda del tipo di problema cui cercano di dare soluzione.

Secondo la tradizionale teoria economica delle organizzazioni nonprofit, l'impresa sociale può essere interpretata come un meccanismo istituzionale in grado di ridurre i fallimenti del mercato dovuti a situazioni di carenza e asimmetria informativa nei rapporti tra impresa e consumatori o tra impresa e lavoratori. Proprio per la sua natura partecipativa e per i vincoli che le impediscono la massimizzazione del profitto, l'impresa sociale, da una parte non ha convenienza a sfruttare a proprio vantaggio l'ignoranza del consumatore e quindi più difficilmente sarà tentata di ridurre la qualità dei servizi offerti per aumentare gli utili da distribuire; dall'altra, può riuscire a motivare i lavoratori a rispettare gli impegni assunti con l'organizzazione anche in assenza di controlli stringenti da parte dei dirigen-

ti. Questa ultima considerazione merita di essere approfondita perché essa sembra interessare in questo particolare momento le imprese sociali italiane.

Visto che le imprese sociali sono impegnate nella produzione di servizi, negli ultimi anni esse hanno accresciuto in modo significativo la forza lavoro remunerata. Si è così accesa una discussione sui rapporti tra imprese sociali e lavoratori e si è diffusa la convinzione che questi rapporti siano spesso caratterizzati da forme di sfruttamento, soprattutto perché i salari pagati sono bassi e i contratti di lavoro spesso precari. Tuttavia, le poche ricerche realizzate attraverso metodologie scientificamente corrette, sia in Italia (Borzaga 2000) che all'estero, hanno sistematicamente smentito questa tesi, dimostrando che:

a) se i salari pagati nelle imprese sociali (e più in generale nelle nonprofit) sono più bassi di quelli praticati negli enti pubblici, essi sono spesso più elevati di quelli garantiti dalle imprese for-profit impegnate negli stessi settori;

b) non è vero che gli enti pubblici pagano sempre salari più elevati, né garantiscono sempre migliori condizioni di lavoro; in Italia, in particolare, molti operatori sono assunti nei servizi pubblici con contratti a termine e le differenze salariali tra enti pubblici e imprese sociali tendono a invertirsi (a vantaggio dei lavoratori delle imprese sociali) al crescere dell'anzianità di servizio.

Ma, soprattutto, dalle ricerche emerge che i lavoratori delle imprese sociali sono più soddisfatti del loro lavoro dei dipendenti di enti pubblici e imprese for-profit. Non perché siano più soddisfatti del salario, ma perché ritengono di lavorare in condizioni migliori, sono consapevoli di ricevere dall'impresa benefici non salariali (come, ad esempio, una maggior formazione sul lavoro o la possibilità di instaurare nuove interessanti relazioni), si sentono coinvolti nell'attività e ne condividono le finalità sociali. Per queste ragioni essi sono disponibili a lavorare di più e, soprattutto meglio, anche senza che questo maggior impegno si trasformi sempre e necessariamente in maggior retribuzione. In altri termini, più che essere e sentirsi sfruttati, i lavoratori delle imprese sociali ne condividono obiettivi e *mission*. E li condividono tanto più gli obiettivi sono espliciti e tanto più i lavoratori sono coinvolti nelle decisioni da cui dipende la loro realizzazione. Ciò significa che le imprese sociali, pur con molte



approssimazioni, riescono a selezionare e a incentivare i lavoratori in modo coerente con i propri obiettivi, in un settore di attività tipicamente caratterizzato da ampi spazi per comportamenti opportunistici proprio da parte dei lavoratori.

Se le imprese sociali riescono, a seguito delle loro caratteristiche specifiche, a instaurare rapporti fiduciosi con i consumatori così da favorire lo sviluppo di transazioni altrimenti impossibili, o almeno più difficili e costose, e a ottenere senza costi aggiuntivi un impegno maggiore dai propri lavoratori, ciò significa che esse contribuiscono ad accrescere l'efficienza del sistema economico in cui operano. Dunque, grazie alle imprese sociali la produzione è maggiore e meno costosa di quanto sarebbe in loro assenza, anche se al loro posto operassero imprese for-profit o organizzazioni pubbliche.

Queste considerazioni sui vantaggi delle imprese sociali non sembrano cogliere completamente le specificità di questa forma di impresa. Infatti, per garantire i consumatori contro le asimmetrie informative sarebbero sufficienti le tradizionali organizzazioni nonprofit e per motivare i lavoratori basterebbero le già consolidate cooperative di lavoratori. Per spiegare l'esistenza delle imprese sociali, o almeno di molte di esse, non basta quindi porsi dal solo punto di vista dell'efficienza. È necessario porre attenzione anche alle conseguenze dell'azione delle imprese sociali dal punto di vista dell'equità.

Secondo alcuni autori l'impresa sociale si caratterizza perché una parte del suo prodotto va a beneficio di persone non direttamente coinvolte nelle attività dell'impresa. Essa genera, in modo continuativo, delle «esternalità positive» (quali: capitale sociale, coesione sociale, miglioramento dei livelli di benessere e di sicurezza di una comunità, ecc.) e quindi contribuisce a migliorare la qualità della vita di una determinata comunità. Questa interpretazione è interessante, ma non sembra in grado di cogliere pienamente il contributo delle imprese sociali al benessere collettivo visto che, secondo l'analisi economica, le esternalità, positive o negative che siano, sono di norma prodotte involontariamente e non sono dirette a un particolare gruppo di persone. In altri termini, esse sono un «bene pubblico» dal cui consumo non è possibile escludere nessuno. Al contrario, le imprese sociali normalmente nascono proprio perché i loro promotori vogliono generare benefici a favore di una determinata

comunità e indirizzano consapevolmente questi benefici verso specifici gruppi di persone.

Un modo più convincente di interpretare questa funzione dell'impresa sociale è quella secondo cui essa si caratterizza, rispetto alle imprese for-profit per la sua natura «distributiva», cioè perché essa, utilizzando modalità di allocazione delle risorse sulla base dei bisogni piuttosto che della capacità di pagare, distribuisce volontariamente e sistematicamente parte del valore prodotto a soggetti (gli utenti, o parte di essi, o la comunità nel suo complesso) che non sono in grado, del tutto o in parte, di acquistare quei servizi pagando un prezzo pari almeno ai costi di produzione. Questa natura distributiva è invece preclusa alle tradizionali imprese for-profit perché impedirebbe loro di garantire elevati livelli di profitto ai proprietari-azionisti. La stessa natura, ma in questo caso secondo logiche redistributive, caratterizza invece le organizzazioni nonprofit, in particolare le fondazioni o associazioni *grant-making*. Con la differenza che l'impresa sociale persegue tale finalità distributiva attraverso la produzione e l'allocazione di beni e servizi, invece che attraverso trasferimenti di risorse monetarie. Infine, l'impresa sociale condivide la propria natura distributiva anche con le organizzazioni pubbliche che erogano servizi gratuiti, o quasi, ai cittadini meno abbienti, ma si differenzia da queste perché adotta modalità e logiche organizzative e gestionali private.

Solo interpretando l'impresa sociale come un'organizzazione produttiva che distribuisce secondo logiche diverse dal mercato, cioè non chiedendo corrispettivi pari al prezzo stabilito dall'incontro tra la domanda e l'offerta, è possibile capire come mai queste imprese offrano i loro servizi solo o anche a persone che non sono in grado di pagarli, del tutto o in parte. Oppure come mai esse accettino di impegnarsi in attività delle quali beneficiano persone cui non è possibile far pagare per i servizi che ricevono. In ogni caso, le imprese sociali con funzione distributiva contribuiscono non solo a migliorare l'efficienza del sistema, ma ne migliorano anche i livelli di equità, riducendo le disuguaglianze nella distribuzione del reddito e delle opportunità.

Questo modo di intendere l'impresa sociale è culturalmente innovativo. Esso mette infatti in crisi la convinzione, profondamente radicata, secondo cui alle imprese private, e al medium mercato,

spetta esclusivamente il compito di produrre e allocare beni privati, agendo solo nell'interesse dei produttori, mentre allo stato, e solo marginalmente alle organizzazioni nonprofit, spetta di ridistribuire il reddito prodotto, attenuando le disuguaglianze generate da un meccanismo produttivo governato dall'obiettivo del profitto. Riconoscere l'esistenza di imprese sociali che sono in grado di influenzare positivamente non solo l'efficienza ma anche l'equità del sistema, significa accettare che non solo i privati cittadini possono utilizzare parte del loro reddito a beneficio di terzi (comportandosi in modo altruistico), ma che essi possono organizzare imprese che operano secondo principi allocativi e distributivi diversi da quelli tipici del mercato.

Le imprese sociali esistono dunque anche perché vi sono individui che ricavano una qualche utilità dal benessere degli altri e sono quindi disposti a lavorare o a investire parte delle loro risorse per promuovere questo benessere. Essi sono disponibili a partecipare alla costituzione di imprese che perseguono questo benessere soprattutto quando si rendono conto che le altre istituzioni (pubbliche e private) non vogliono o non possono impegnarsi in questa direzione. Le imprese così costituite sono ovviamente diverse, sotto molti aspetti, sia da quelle for-profit che da quelle pubbliche, perché devono riuscire ad attrarre le risorse necessarie all'attività facendo leva su principi e modalità particolari e diversi da quelli su cui possono contare sia le imprese for-profit che le pubbliche amministrazioni. E proprio su queste caratteristiche è opportuno soffermare brevemente l'attenzione.

#### *2.4. Le caratteristiche dell'impresa sociale*

A seconda degli obiettivi perseguiti le organizzazioni, e tra esse le imprese, devono dotarsi (per legge o volontariamente) di forme proprietarie e di modalità di gestione coerenti.

Poiché l'impresa sociale possa perseguire i propri obiettivi sia di efficienza che di equità, essa deve organizzarsi in modo da riuscire, nello stesso tempo:

a) a gestire nel modo più efficiente possibile (e quindi con i minori costi) i servizi attraverso i quali realizza il suo obiettivo sociale,

secondo gli standard qualitativi ritenuti idonei dai suoi proprietari e dagli utenti;

a. a garantire accessibilità ai beni e servizi prodotti anche a persone con una limitata (o inesistente) possibilità di pagare «a prezzo pieno»;

b. a recuperare, da donazioni, dal volontariato o da lavoratori fortemente coinvolti nella *mission* dell'impresa, le risorse necessarie per finanziare la produzione della parte di servizi che essa intende destinare gratuitamente ai propri utenti;

c. a mantenere contatti costanti con la comunità o con i gruppi di cittadini di riferimento;

d. a sviluppare un sistema organizzativo interno in grado di valorizzare le qualità del proprio capitale umano, ovvero di tutte le persone che, a livello retribuito, volontario o come *prosumer*, partecipano al processo di produzione dell'impresa.

In altri termini l'impresa sociale, come ogni altra impresa, deve organizzarsi come una «struttura di incentivi», capace di far sì che tutti coloro che con essa entrano in contatto o collaborano assumano comportamenti coerenti con gli obiettivi sociali. Da questa necessità discendono alcune delle caratteristiche dell'impresa sociale che sono da qualche tempo oggetto di crescente interesse e che sono richiamate nella definizione che ho riportato nel secondo paragrafo. Non solo: dall'intensità e dalla direzione della funzione distributiva, oltre che dal tipo di servizi prodotti, dipendono anche le differenze tra imprese sociali.

Innanzitutto, un'impresa sociale che voglia tenere costantemente presenti le esigenze della collettività per cui opera, attrarre risorse gratuite o a basso costo e mantenere nel tempo la sua credibilità, deve favorire la partecipazione al controllo e alla gestione di tutte le categorie di soggetti interessati alla sua attività. Essa deve essere *multi-stakeholder*; deve cercare cioè di evitare che le sorti e la gestione dell'impresa siano affidate a un solo gruppo di persone, che potrebbero finire per orientare l'attività dell'impresa solo a favore di se stesse. In particolare, l'impresa sociale deve evitare che il controllo si concentri o solo nei portatori di capitale di rischio o solo nei lavoratori: nel primo caso l'impresa sociale si trasformerà facilmente in un'impresa for-profit, nel secondo in una cooperativa di lavoro. In ambedue i casi la sua funzione distributiva tenderà a scomparire.

La composizione, il mix di portatori di interesse cui è affidata la gestione dell'impresa potrà invece variare a seconda dell'intensità della funzione distributiva, delle dimensioni e delle caratteristiche della comunità di riferimento, delle tipologie di utenti, del tipo di servizi prodotti. È chiaro che se la dimensione distributiva è molto marcata, volontari e donatori devono avere un peso rilevante nella gestione, mentre se la dimensione distributiva è limitata ed è soprattutto necessario garantire elevati livelli di efficienza per poter servire con le stesse risorse un maggior numero di utenti, il peso dei lavoratori deve essere maggiore. Poiché, nel tempo, funzione distributiva e caratteristiche del servizio possono cambiare, è normale che si modifichi anche la composizione degli *stakeholders* a cui è affidata la gestione dell'impresa.

È chiaro che se l'impresa sociale deve essere *multi-stakeholder*, la capacità dei singoli di influenzare le scelte decisionali va distribuita tra tutti in modo che nessuno possa prevalere indefinitamente. Di conseguenza, l'impresa sociale non può essere controllata in base al capitale versato, ma piuttosto attribuendo un sufficiente potere di voto a ogni gruppo di *stakeholders*. Il principio «una testa — un voto» è un modo (ma non l'unico) per garantire questa distribuzione del potere di controllo.

Inoltre, l'impresa sociale deve essere limitata o auto-limitarsi nella distribuzione di utili, non solo per garantire ai consumatori e alla comunità che gli obiettivi che essa persegue sono diversi dal profitto, ma soprattutto perché questo è un modo per garantire donatori, volontari e lavoratori disposti a donare lavoro che tutto ciò che essi apportano gratuitamente all'impresa è distribuito a favore dei beneficiari. Questo vincolo non deve però necessariamente essere totale: poiché l'impresa sociale può trovarsi nella condizione di dover raccogliere capitale di rischio per sviluppare la propria attività, è del tutto ammissibile che essa possa remunerare, purché in misura contenuta e nota a tutti, le risorse destinate agli investimenti rischiosi. Senza questa possibilità l'autonomia dell'impresa sociale, e quindi la sua capacità di far fronte ai bisogni insoddisfatti e nuovi, sarebbe fortemente condizionata.

Infine, l'impresa sociale deve dotarsi di modalità di rendicontazione che facciano emergere in modo chiaro i risultati sociali ottenuti e permettano di confrontarli con gli obiettivi dell'impresa. La

sola contabilità economica è insufficiente perché è finalizzata esclusivamente a far risaltare il profitto realizzato: quando questo rappresenta l'obiettivo dell'impresa essa è sufficiente, ma quando l'obiettivo è diverso, deve essere sistematicamente integrata con informazioni in grado di far emergere e di permettere di confrontare nel tempo i risultati sociali. In altri termini non può esistere impresa sociale senza rendicontazione sociale.

### *2.5. I rapporti tra impresa sociale e pubblica amministrazione*

Dopo aver individuato la natura dell'impresa sociale essenzialmente nella sua funzione distributiva e aver mostrato come molte delle caratteristiche storicamente assunte da queste imprese siano coerenti con questa particolare natura, è possibile approfondire l'analisi da diversi punti di vista. Dati i limiti di spazio mi soffermerò su un tema che è sempre più al centro del dibattito, ovvero i rapporti delle imprese sociali con la pubblica amministrazione, dando di essi una lettura a partire dalla natura distributiva dell'impresa sociale.

Se si analizza la recente esperienza italiana, si può notare come molte imprese sociali siano nate, soprattutto nel corso degli anni ottanta del secolo scorso, in modo autonomo dalla pubblica amministrazione, per affrontare problemi di cui questa non voleva o non poteva farsi carico. La funzione distributiva assunta da queste imprese era supportata soprattutto dalle risorse di volontariato che esse riuscivano ad attrarre. Negli anni novanta le cose sono cambiate e molte amministrazioni, soprattutto locali, hanno iniziato a finanziare in modo sistematico l'attività delle imprese sociali esistenti e hanno realizzato nuovi servizi esternalizzandone da subito la gestione a organizzazioni non-profit, vecchie e nuove. Ma che fine fa, o ha fatto, in tutti questi casi la funzione distributiva delle imprese sociali?

Per rispondere a questa domanda è necessario ricordare che nei nostri sistemi di *welfare* la funzione principale della pubblica amministrazione è quella redistributiva che si realizza, da una parte, attraverso il prelievo fiscale e, dall'altra, attraverso sia trasferimenti monetari (pensioni, reddito minimo, indennità di invalidità, di accompagnamento, di disoccupazione, ecc.) sia l'erogazione di servizi a titolo gratuito o a prezzi ridotti. Da questo punto di vista dun-

que, imprese sociali e pubblica amministrazione sono «concorrenti». Quando la pubblica amministrazione si fa carico, attraverso propri finanziamenti, dei costi sostenuti dalle imprese sociali per erogare i servizi gratuitamente o a prezzi inferiori ai costi, essa assume su di sé la funzione redistributiva. In questi casi all'impresa sociale restano due alternative:

a) accettare il ridimensionamento o, addirittura, rinunciare del tutto alla propria funzione distributiva a seconda che la pubblica amministrazione finanzia solo in parte o completamente i costi di produzione dei servizi;

b) orientare verso nuovi bisogni o verso nuovi utenti le risorse prima impiegate nel sostenere la funzione distributiva sostituita dal finanziamento pubblico.

A seconda della scelta, si ridefiniscono di fatto le caratteristiche strutturali dell'impresa sociale.

Nel primo caso si riduce, fino al limite di annullarsi, la funzione distributiva e l'impresa tende a perdere il connotato di sociale e con esso le risorse che la sostenevano, come ad esempio i volontari (come risulta dalla ricerca di Borzaga e Fazzi 2000). Se mantiene un assetto partecipativo, l'impresa tende a trasformarsi in una cooperativa di lavoro o di consumo.

Nel secondo caso, invece, l'impresa mantiene la sua natura distributiva autonoma dalla pubblica amministrazione, e quindi il suo carattere sociale, anche se i benefici della sua azione ricadono su soggetti diversi da quelli originari.

Pur nella loro schematicità, queste riflessioni dimostrano che ragionare di impresa sociale come impresa di natura distributiva aiuta a mettere a fuoco i nodi critici che si incontrano nella gestione di queste imprese.

## *2.6. Conclusioni*

L'impresa sociale è una realtà così complessa e poliedrica e per questo è difficile darne una lettura unitaria e al contempo del tutto completa. Spero tuttavia di aver dimostrato che interpretando l'impresa sociale come il modo attraverso cui un gruppo di persone gestisce in forma autonoma un'attività i cui benefici ricadono del tutto

o in parte su particolari gruppi di cittadini, aiuta, e non poco, a comprenderne caratteristiche, specificità e comportamenti. Questa spiegazione aiuta anche a capire perché queste imprese sono destinate a svilupparsi ulteriormente e a quali condizioni questo sviluppo sarà possibile. Sono destinate a durare perché l'azione redistributiva della pubblica amministrazione non sembra in grado di crescere al crescere dei bisogni. Riusciranno a durare se saranno in grado di investire risorse e riflessione nella precisa definizione e nel mantenimento nel tempo di quel sistema di incentivi che ne garantisce la natura distributiva.

Certamente questa interpretazione non può ritenersi comprensiva di tutto ciò che l'impresa sociale è e riesce a produrre. Essa non tiene conto, ad esempio, di alcune importanti esternalità positive associate all'azione delle imprese sociali su cui in questi anni si è soffermato il dibattito, quali il contributo alla coesione sociale e alla creazione di capitale sociale o all'occupazione. Tuttavia, poiché essa permette di cogliere l'essenza di questo tipo di imprese, mi sembra possa essere di particolare utilità per i dirigenti delle imprese sociali, specie quando essi devono prendere decisioni sulle strategie da seguire, sui rapporti contrattuali da instaurare, sulla composizione della base sociale, sulle politiche di reclutamento e di incentivazione del personale. Interessi di soci, lavoratori e finanziatori e funzione distributiva devono trovare punti di equilibrio, che è più facile individuare analizzando la propria impresa rispetto alla sua funzione distributiva, piuttosto che ad altre, più generiche, caratteristiche.



## Le dimensioni della cooperazione sociale



## Capitolo terzo

### Le traiettorie di sviluppo della cooperazione sociale

*Gianfranco Marocchi*

#### 3.1. *Gli obiettivi*

Descrivere le traiettorie di sviluppo della cooperazione sociale italiana richiede un notevole sforzo selettivo. Infatti, a partire dalla molteplicità di fonti e di dati diversi, riguardanti aspetti economici e organizzativi, risorse umane e specificità territoriali, si tratterà di selezionare e far emergere un numero definito di tendenze, le traiettorie appunto, che sono oggetto di questo capitolo del rapporto.

I dati, è noto, non emergono da soli. I dati emergono in rapporto ad altri dati, che evidenziano un certo fenomeno all'interno di una serie storica o di un confronto su base territoriale; emergono definendo l'oggetto studiato in rapporto a qualcosa d'altro; emergono perché mostrano evoluzioni o contrasti inattesi, o, al contrario, perché tali contrasti o evoluzioni non si manifestano dove è opinione comune che vi sarebbero dovuti essere.

Lo studio delle traiettorie è intimamente legato a intravedere direzioni che prefigurano stati diversi da quelli attuali, scenari in cui il fenomeno da studiare è posizionato in un luogo differente da quello comunemente atteso.

Questo può essere un primo criterio per isolare, nella molteplicità delle informazioni che si sono via via accumulate sulla cooperazione sociale, quelle che fanno presagire dei mutamenti di direzione o che rivelano una direzione, magari ormai consolidata da anni, ma rispetto alla quale non vi è, né tra gli studiosi né tra i cooperatori, consapevolezza diffusa.

### 3.2. *Le fonti*

Alla ricerca dei tracciati e delle traiettorie, lo studioso di cooperazione sociale si imbatte in una molteplicità di fonti: dati della Direzione Generale per gli Enti Cooperativi, di fonte revisionale, benché mediata (e intralciata) da numerosi passaggi intermedi, dati dell'Inps circa il numero di persone svantaggiate e di cooperative che le inseriscono, dati delle centrali cooperative basati sulle fonti revisionali (assai meno mediati, anche se non esenti dal bisogno di consistenti interventi di «rammendo»), dati di origine amministrativa (prefetture, sino a che hanno avuto tale competenza e albi regionali) e da ultimo l'Istat, che ha svolto nell'ultimo quinquennio due importanti indagini (una terza è in corso di svolgimento), l'una sul terzo settore italiano in generale e la seconda specificamente sulla cooperazione sociale<sup>1</sup>.

Un confronto sistematico tra queste fonti esula dai compiti del capitolo<sup>2</sup>, ma bastino per ora queste due affermazioni:

1) non esiste la fonte perfetta; nessuna delle fonti citate è universalistica (riguarda tutte le cooperative e non solo una parte), disponibile in serie storica, dettagliata (comprensiva cioè non solo di dati molto generali quali il numero di cooperative, ma anche di dati specifici quali dati economici, dati sulle risorse umane, ecc.);

2) le fonti ci restituiscono risultati diversi sui medesimi fenomeni; è del tutto probabile che almeno alcune di esse contengono errori sistematici<sup>3</sup>. Non sempre è appurabile quali siano imprecise e con quali errori sistematici. Tutte necessitano di pesanti e pazienti interventi di pulizia e correzione.

<sup>1</sup> Le fonti utilizzate in questo saggio saranno principalmente tre: la Direzione Generale per gli Enti Cooperativi, Divisione IV presso il Ministero delle Attività Produttive (siglata Dgcec nel testo), l'Istat, le basi dati delle adesioni e delle revisioni di Confcooperative (siglate Conf, nel testo).

<sup>2</sup> Questo tema è stato meglio approfondito in Centro studi Cgm 2002, pp. 29-31, cui si rimanda per una più attenta discussione di almeno alcune di queste fonti.

<sup>3</sup> Errori cioè non legati a un casuale errore di rilevazione, ma a modalità di raccolta del dato che implicano sistematicamente una sua distorsione. E ad esempio opinione comune di molti studiosi che la fonte della Direzione Generale per gli Enti Cooperativi contenga una sistematica sovrastima dei fenomeni, legata alla mancata cancellazione da parte di uffici periferici di cooperative non più esistenti o inattive.

In questo capitolo si è scelto di basarsi soprattutto sui dati Federsolidarietà provenienti dall'archivio delle adesioni e revisioni di Confcooperative e, come termine di confronto, sui dati elaborati in occasione delle due citate indagini Istat<sup>4</sup>. È evidente che questa scelta introduce un aspetto di parzialità. Gli archivi di Confcooperative sono dettagliati, disponibili in serie storica, non certo irreprensibili, ma sono comunque riconducibili a un livello qualitativo accettabile con un adeguato lavoro di pulizia; ma non sono universalistici. Le cooperative sociali aderenti a questa centrale rappresentano tra il 55% e il 60% della cooperazione sociale italiana e quindi sono ignorate tutte le cooperative al di fuori di questo ambito. Si potrebbe discutere se e in che misura le cooperative aderenti a questa centrale hanno, relativamente ai dati esposti, caratteristiche sistematicamente diverse dalle altre. Su questo vi sono ipotesi, ma non evidenze empiriche decisive. Se è vera però la parzialità dei dati, va ricordato che si tratta in ogni caso di una fonte che, accanto ai pregi sopra ricordati, riguarda comunque una parte maggioritaria delle cooperative sociali italiane.

I dati Istat sono invece i primi a unire la caratteristica di (tendenziale) universalismo e la presenza di una molteplicità di informazioni; sono anche i primi a derivare da uno sforzo specifico di ricerca e non dal riadattamento di dati raccolti per altre finalità. Non sono purtroppo disponibili in serie storica e quindi vengono utilizzati più che altro come strumento per generalizzare i dati di provenienza Confcooperative.

### *3.3. Lo sviluppo e le sue prospettive*

Le cooperative sociali italiane crescono di numero, ininterrottamente in tutto il decennio per cui disponiamo di rilevazioni sistematiche. A dar credito ai dati ministeriali, questo aumento sarebbe in fase di contenimento, mentre tale flessione appare — almeno per quanto riguarda la dinamica associativa — più limitata in Federsoli-

<sup>4</sup> I dati qui esposti sono stati oggetto in parte prevalente della pubblicazione curata da Confcooperative, Federsolidarietà (2004).

darietà. Quale che sia la verità, in questi ultimi anni la crescita sembra, in tutte le basi dati, assestata su valori che, tolte le oscillazioni annuali, si aggira sul 10% annuo.

Al di là del problema di stimare il numero di cooperative — molto più realistico ipotizzare che si aggirino sulle 7.000 unità, rispetto alle improbabili 9.000 che si desumerebbero da una proiezione ad aumento costante dei dati ministeriali al 31 dicembre 2003 — la traiettoria che si può ipotizzare da questa prima analisi è quella di «crescita assestata», forse più bassa di quella in atto dieci anni fa, ma comunque ancorata su valori piuttosto consistenti, intorno al 10% annuo (tabella 3.1).

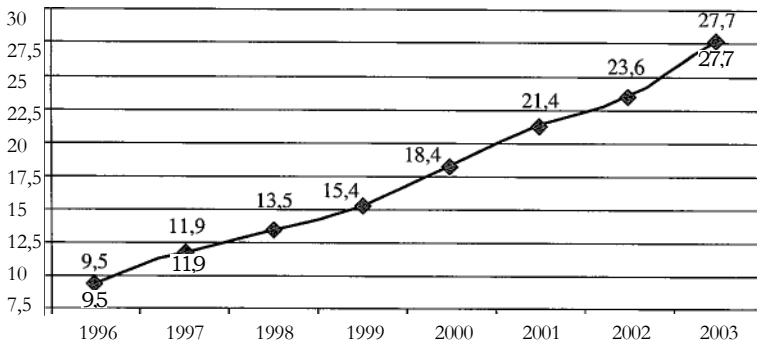
La crescita del numero di cooperative si verifica come effetto di un andamento connotato da un tasso di mortalità abbastanza limitato (tra il 2% e il 4%); si è in presenza quindi di un modello di sviluppo di tipo additivo: nascono nuove cooperative, in misura pari al 10-15% all'anno, quelle già costituite in gran parte permangono, l'età media delle cooperative aumenta. A questo proposito, la figura 3.1 evidenzia, all'interno della base dati delle adesioni a Confcoo-

Tabella 3.1. *Quante sono le cooperative sociali in Italia*

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dgec	Numero	3.857	4.699	5.402	6.251	6.952	7.679		
	Aumento valore assoluto		842	703	849	701	727		
	Aumento percentuale		22%	15%	16%	11%	10%		
Istat	Numero				4.651		5.515		
	Aumento valore assoluto					414	450		
	Aumento percentuale					8,9%	8,9%		
Conf	Numero	1.756	1.933	2.189	2.493	2.766	3.025	3.373	3.646
	Aumento valore assoluto		177	256	304	273	259	348	273
	Aumento percentuale		10%	13%	14%	11%	9%	12%	8%

Fonte: Direzione Generale per gli Enti Cooperativi, Istat, Federsolidarietà-Confcooperative (Conf).

Figura 3.1. *Quota di cooperative con più di quindici anni*



fonte: Federsolidarietà-Concooperative.

perative, la quota di cooperative costituita da più di quindici anni, che passa da meno del 10% del 1996 al 27,7% del 2003.

Si tratta quindi di un modello di crescita che evidenzia una traiettoria di consolidamento e capacità di sopravvivenza prolungata. La cooperazione sociale non è più solo un luogo di imprese neo-costituite, ma inizia a comprendere una quota non indifferente di unità che hanno oltrepassato con successo fasi diverse di sviluppo, riconversioni della propria struttura organizzativa, mutamenti nella domanda sociale.

La prima traiettoria delineata è quindi quella di una crescita numerica accompagnata da fenomeni di consolidamento, che restituisce un quadro positivo di progressiva affermazione del fenomeno della cooperazione sociale. Questa traiettoria necessita però di una specificazione<sup>5</sup>, che chiama in causa la ripartizione territoriale del fenomeno, descritta nella tabella 3.2. Le fonti, per i motivi già ricor-

<sup>5</sup> Per necessità di sintesi non si tratta diffusamente una seconda specificazione, consistente nella crescente quota di piccole società cooperative nel periodo 1997-2003; i dati Concooperative mostrano che il 40% del saldo positivo del numero di cooperative deriva dalla nascita di piccole società cooperative. Ci si è interrogati se questo fenomeno identificasse una «traiettoria» nell'accezione qui utilizzata, se cioè rivelasse una qualche evoluzione significativa del fenomeno. La conclusione è

Tabella 3.2. *Cooperative nelle macro-aree*

	1996			1999			2001			11 Abitanti	
	1 Dgec	2 Conf	3 Dgec	4 Istat	5 Conf	6 Dgec	7 Istat	8 Conf	9 Dgec		10 Conf
Nord	63%	59%	51%	49%	59%	42%	49%	59%	40%	56%	45%
Centro	16%	15%	19%	17%	14%	18%	17%	14%	20%	15%	19%
Sud	11%	11%	17%	18%	11%	20%	18%	11%	22%	15%	24%
Isole	10%	15%	13%	16%	16%	20%	16%	16%	18%	14%	12%
<i>Italia</i>	<i>1.479</i>	<i>2.493</i>	<i>3.857</i>	<i>4.651</i>	<i>2.493</i>	<i>6.251</i>	<i>4.651</i>	<i>2.493</i>	<i>7.697</i>	<i>3.646</i>	<i>58,045</i>

Fonte: Direzione Generale per gli Enti Cooperativi, Istat, Federsolidarietà-Confcooperative (Conf).

dati, sono considerabili in serie storica, mentre le comparazioni tra fonti possono risultare imprudenti; in ogni caso, il responso delle tre basi dati è univoco: in tutti i casi diminuisce la quota di cooperative presenti nel Nord Italia e, a fronte di una sostanziale stabilità delle cooperative nelle regioni centrali, si assiste alla crescita notevole del peso delle cooperative localizzate nelle regioni meridionali.

Questa crescita determina il passaggio da una situazione in cui la quota di cooperative nelle regioni del Nord Italia era del tutto prevalente, a una situazione di maggiore equilibrio — se non nella rilevanza economica, almeno nel numero di unità — caratterizzata, tranne che nella base dati Confcooperative, da una sostanziale proporzionalità tra numero di cooperative e popolazione residente nelle macro-aree.

Questo significa che, a fronte di aumenti del numero di cooperative che, a partire dalla fine degli anni novanta, nel Nord Italia si sono stabilizzati al di sotto del 10%, si assiste a una notevole crescita della cooperazione sociale nel Sud, con tassi che in tutte le regioni meridionali in uno o più anni, assumono valori superiori al 20% (figura 3.2). Ciò avviene anche nella base dati Confcooperative, che in

che invece si sia trattato semplicemente di una veste giuridica che in una data fase della normativa si è resa disponibile e conveniente per inquadrare un fenomeno sempre esistito nella cooperazione sociale italiana, quello delle micro-cooperative che appena riescono a superare la dimensione dell'imprenditorialità individuale.



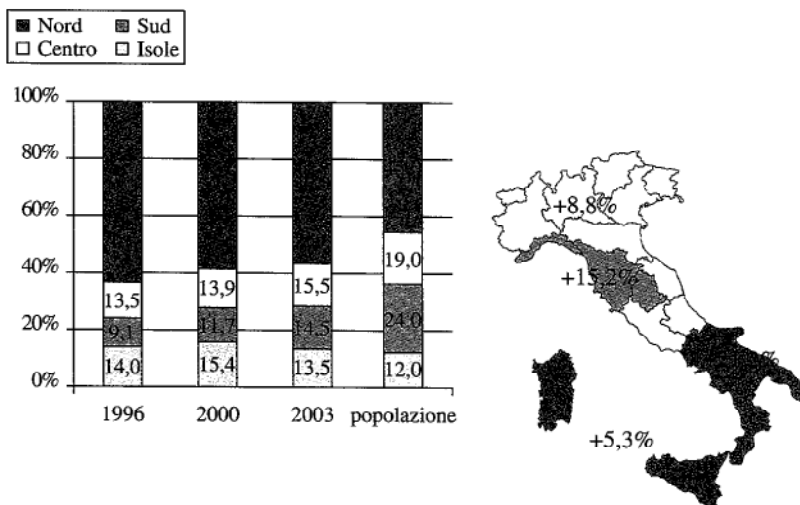
generale sembra essere la meno incline a mostrare scarti molto pronunciati.

Quindi: se è vero che la crescita del numero di cooperative appare negli ultimi anni costante, ciò deriva da un assestamento dei tassi nelle regioni in cui la cooperazione già nella prima metà degli anni novanta si era notevolmente sviluppata, controbilanciato da un aumento molto pronunciato del fenomeno nelle regioni meridionali.

Questo andamento suggerisce due piste di riflessione rispetto alla questione di quale sia la traiettoria della cooperazione sociale italiana.

La prima riguarda appunto i tassi di crescita. Non vi sono regioni dove è ragionevole attendersi prossimamente fenomeni di sviluppo esplosivo come quelli che hanno caratterizzato in questo quindi-

Figura 3.2. *Ripartizione delle cooperative su macro-aree territoriali*



Fonte: Federsolidarietà-Confcooperative. A destra è rappresentato il tasso di crescita medio dell'ultimo triennio in ciascuna macro-area. Nella cartina, le regioni in colore più scuro sono quelle in cui si sono presentati negli ultimi anni uno o più episodi di crescita uguali o superiori al 20% in un anno.

cennio prima il Nord e poi il Sud Italia. Con le fiammate di questo ultimo triennio tutte le regioni hanno completato la fase di *take off*; non è da escludersi che vi possano essere ancora alcuni episodi di questo tipo tra il 2004 e il 2005, ma l'analisi dei tassi evolutivi di ciascuna regione suggerisce che questo tipo di crescita è completato. È quindi ragionevole ipotizzare che anche nella maggior parte delle regioni meridionali, non per effetto di fenomeni di crisi, ma per una normale evoluzione del fenomeno, ci si assesti su tassi di crescita simili a quelli ormai tipici del Nord Italia. Se ciò avverrà, e di conseguenza il tasso medio si attesterà ben al di sotto del 10%, questo fenomeno non dovrà essere interpretato come segnale di arretramento, a meno di non affermare che l'andamento degli ultimi cinque anni nel Nord Italia sia interpretabile come rallentamento, ma come normale evoluzione del fenomeno.

La seconda traiettoria richiama invece una questione qui esposta in termini generali, che sarà di seguito ripresa: la valutazione dello stato di salute della cooperazione sociale non può prescindere dall'esito che avrà il processo di consolidamento delle tante cooperative meridionali di recente costituzione. Se queste cooperative riusciranno a completare il percorso di consolidamento come nel decennio scorso è avvenuto nel Nord Italia, anche una stabilizzazione dei tassi di crescita su valori contenuti non sarà interpretabile come segnale di rallentamento ma semplicemente di maturazione; il fatto che però ciò possa avvenire con la stessa fluidità che si è registrata nelle regioni del Nord non è scontato. Questa affermazione non è connessa tanto a una generale valutazione di una maggiore debolezza della struttura imprenditoriale delle regioni meridionali, quanto a un'analisi, che sarà sviluppata nelle prossime pagine, sulla fase economica attualmente attraversata dalla cooperazione sociale italiana.

### 3.4. *La crescita dimensionale*

Accanto alla crescita del numero di cooperative, i dati evidenziano una crescita dimensionale delle singole unità cooperative e quindi una loro maggiore rilevanza sia all'interno del sistema economico nazionale, sia nel panorama degli attori del nostro sistema di *welfare*.

Le tabelle seguenti sono certo approssimate, in quanto stimate proiettando sull'intero universo delle cooperative sociali i dati del campione Federsolidarietà, ma sono utili a inquadrare correttamente quantomeno l'ordine di grandezza dei fenomeni.

La crescita media delle cooperative di servizi alla persona continua ininterrotta<sup>6</sup>; anche le cooperative di inserimento lavorativo evidenziano una crescita di dimensioni economiche, ma di entità minore e risultante da situazioni tra loro molto differenziate e accompagnata da una lieve diminuzione del numero di occupati.

In queste pagine si incontrerà più di un dato che induce a ipotizzare la presenza di fenomeni di arretramento nella cooperazione di inserimento lavorativo. La questione sarà ripresa successivamente, ma si tenga comunque conto che è proprio nel settore dell'inserimento lavorativo che si sono maggiormente sviluppate le regioni meridionali con i fenomeni di crescita assai sostenuta descritti in precedenza; dunque i valori medi della cooperazione di inserimento lavorativo sono attirati verso il basso dalle molte cooperative di assai recente costituzione che manifestano indicatori dimensionali assai contenuti (tabella 3.3).

In ogni caso, la cooperazione sociale cresce nei confronti del sistema economico, ma soprattutto cresce in modo visibile sul totale dei servizi socio-sanitari. Questo è evidente sia rispetto ai dati economici, con un valore della produzione che passa dal 2% a oltre il 4,5% del totale dei servizi socio-sanitari, sia e ancora di più dove si consideri la quota di occupati, che attesta la cooperazione sociale intorno al 6%.

Entrano nella cooperazione sociale, come emerge dalla tabella 3.4, 15-20.000 persone all'anno in più, anche se questa quota appare calante nell'ultimo quadriennio. Questo numero, ancora più del totale dei lavoratori, stimabile in circa 200.000 unità, richiede alcune riflessioni ulteriori.

La prima è che si tratta di un numero rilevante all'interno delle dinamiche sociali del paese. Mentre il peso della cooperazione sociale sull'economia del paese è dello 0,7-0,8%, valore non invisibi-

<sup>6</sup> Ciò da più di un decennio, se si pensa che il secondo rapporto accertò un fatturato medio per le cooperative A di 390.000 euro nel 1992 e di 445.000 euro nel 1993.

Tabella 3.3. *Valore della produzione*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Media cooperative A (migliaia di euro)	585	671	765	865	981	1.116	1.273
Media cooperative B (migliaia di euro)	397	427	452	470	487	504	519
Fatturato aggregato (milioni di euro)	1,8	2,2	2,8	3,4	3,9	4,6	5,3
Peso sul sistema economico	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
Peso sui servizi socio-sanitari	2,0%	2,5%	3,1%	3,6%	3,7%	4,2%	4,7%

Fonte: Federsolidarietà-Confcoperative. Le stime sui dati complessivi sono basate sulla proporzione tra cooperative di Federsolidarietà e cooperative accertate dall'indagine Istat su dati 2001. Dati a valori costanti.

le, ma comunque contenuto, un incremento di 15-20.000 unità all'anno in un paese dove l'occupazione è cresciuta, nell'ultimo decennio, di numeri compresi tra le 100 e le 400.000 unità annue, rappresenta un contributo pari ad alcuni punti percentuali e quindi un fenomeno sociale visibile e rilevante; a maggior ragione è un numero rilevante rispetto ai 30-70.000 addetti annui in più nel settore dei servizi socio-sanitari. Si tratta quindi di un fenomeno ancora piccolo in termini assoluti, ma il cui aumento risulta, soprattutto a confronto con il sistema economico e più in specifico con quella parte di sistema economico settorialmente affine alla cooperazione sociale, del tutto rilevante.

La seconda riflessione riguarda le traiettorie della cooperazione sociale dal punto di vista della salvaguardia della sua specificità. Molto è stato scritto in proposito e non è questa la sede per approfondimenti sul tema; semplicemente è possibile lasciarsi interrogare da alcuni numeri e intuirne le conseguenze sull'identità culturale delle cooperative. È ampiamente condivisa l'idea che le peculiarità della cooperazione sociale non possano essere disgiunte dal coinvolgimento nella *mission* di impresa; al tempo stesso è evidente che i 15-20.000 lavoratori che si aggiungono ogni anno alle compagnie sociali — cui vanno aggiunti coloro che vanno a rimpiazzare il

Le traiettorie di sviluppo della cooperazione sociale

Tabella 3.4. *Numero di lavoratori*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totale lavoratori (migliaia di unità)	92	108	127	148	165	183	196
Incremento medio dei lavoratori nelle cooperative A		0%	6%	9%	5%	3%	3%
Cooperative A che incrementano gli occupati		57,2%	55,5%	50,8%	53,9%	50,9%	43,3%
Incremento medio dei lavoratori nelle cooperative B		13%	6%	1%	3%	-4%	-6%
Cooperative B che incrementano gli occupati		55,0%	52,2%	57,9%	47,6%	45,5%	50,5%
Lavoratori ogni 100.000 abitanti	160,5	187,3	220,8	256,4	285,6	316,6	338,1
% occupazione	0,3%	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%
% occupazione settore sociale e sanitario	3,2%	3,5%	4,2%	4,7%	5,2%	5,7%	6,0%
% occupazione settore non-profit (Istat)			11,9%				
% occupazione settore non-profit (Istat, no collaboratori)			13,7%				

Fonte: Federsolidarietà-Confcooperative. Le stime sui dati complessivi sono basate sulla proporzione tra cooperative di Federsolidarietà e cooperative accertate dall'indagine Istat su dati 2001.

*turn-over* - non sono operatori di vecchia data, ma in buona parte si avvicina alla cooperazione sociale senza conoscerla a partire da un bisogno occupazionale. Probabilmente la corretta impostazione non parte dall'interrogarsi su dove reperire 15-20.000 persone che condividano i valori della cooperazione sociale per farne dei lavoratori, ma dal chiedersi come coinvolgere questi lavoratori - a prescindere dalle motivazioni che li hanno condotti alla cooperazione sociale - nella *mission* e nel patrimonio culturale e valoriale che caratterizza questa esperienza. Da questo punto di vista, mentre la cifra aggregata sembra inaffrontabile, ipotizzare di socializzare alla

cooperazione 20-35 persone all'anno in ogni centro — cittadina, quartiere — di 100.000 abitanti sembra uno modo diverso e più gestibile di porre il medesimo problema.

### 3.5. *Le persone svantaggiate*

Rispetto alle persone svantaggiate i dati emersi evidenziano alcune continuità e alcune evoluzioni rispetto al terzo rapporto.

La quota di persone svantaggiate inserite è da diversi anni stabile su valori intorno al 40% degli occupati nelle cooperative sociali di tipo B, segno di un assestamento del modello organizzativo.

Il numero di svantaggiati inseriti è stimabile intorno alle 18.000 unità; diverse rilevazioni, tra le quali quella dell'Istat su dati 2001, stimano la quota di disabili fisici, psichici e sensoriali pari a poco più della metà degli svantaggiati inseriti.

Vi è stata dunque una fase, fino al 2001, in cui tale numero è

Tabella 3.5. *Numero di lavoratori svantaggiati*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Inps		11.319	12.310	13.569			
Dgec		18.113	20.151	22.748	22.619		
Stima a partire da dati Confcooperative	7.786	10.691	13.406	15.220	17.313	18.116	18.141
Incremento		37%	25%	14%	14%	5%	0%
Percentuale di svan- taggio							
Confcooperative	36,5%	38,3%	39,6%	39,3%	40,7%	40,7%	40,7%
Stima disabili avviati in cooperative sociali	4.126	5.666	7.105	8.066	9.176	9.601	9.615
Disabili avviati da collocamento	126.236	143.260	132.686				
% in cooperative sociali	3,3%	4,0%	5,3%				

Fonte: Federsolidarietà-Confcooperative. Le stime sui dati complessivi sono basate sulla proporzione tra cooperative di Federsolidarietà e cooperative accertate dall'indagine Istat su dati 2001. Dgec, Inps, Istat.

progredito assai velocemente, a ritmi di 1.500-2.000 unità all'anno, per poi stabilizzarsi nell'ultimo triennio sui valori summenzionati.

Questo non deve stupire, dal momento che, come si è visto, la crescita della cooperazione sociale di inserimento lavorativo è stata caratterizzata negli ultimi anni dallo sviluppo di un numero notevole di unità cooperative di piccole dimensioni nelle regioni del Sud Italia; il fatto che, dunque, il numero di svantaggiati inseriti riprenda a salire o si stabilizzi su valori non distanti da quelli attuali dipende, in larga parte, dal tipo di sviluppo cui andranno incontro queste nuove cooperative.

Risulta confermato, rispetto al terzo rapporto, l'inquadramento dell'inserimento in cooperativa sociale all'interno del fenomeno più ampio dell'inclusione lavorativa nel nostro paese. La cooperazione sociale — complessivamente 7-8 per mille dell'economia italiana, ma con poco più di un quarto del valore prodotto da cooperative di inserimento lavorativo, quindi attestabili intorno al 2 per mille — inseriva da sola già nel 1999 più del 5% dei disabili italiani, cifra che oggi è probabilmente salita al di sopra del 7%. Numeri che dicono al tempo stesso della straordinarietà di una esperienza che riesce a competere sul mercato con una quota di lavoratori deboli (contando anche gli svantaggiati non disabili) 20-30 volte superiore a quella delle altre imprese e delle pubbliche amministrazioni e dell'irraggiungibilità di tutte le prospettive che, per autocelebrazione o al contrario per avversità ideologica, conducono riflessioni come se la cooperazione sociale fosse il luogo unico o prevalente in Italia dove lavorano persone con disabilità.

Questa falsa percezione purtroppo ancora oggi alimenta pressioni politiche volte a restringere l'effettiva applicabilità di strumenti quali l'articolo 12 della Legge 68/1999 o l'articolo 14 del D.lgs. 276/2003, nell'infondato timore che la cooperazione sociale possa diventare il luogo esclusivo di inserimento di disabili, deresponsabilizzando così gli altri attori economici e sociali.

Le vere questioni della cooperazione di inserimento lavorativo sono altre e sono legate alla necessità di promuovere uno sviluppo iniziale fatto non solo di cooperative formalmente costituite, ma anche di attività con respiro economico, soprattutto nel Mezzogiorno, e all'individuazione di modalità di rafforzamento dell'esperienza al Nord, dove, a fronte di un'aumentata competizione di mercato, il

canale costituito dagli affidamenti in convenzione sembra farsi più difficile.

### 3.6. *I volontari*

Una ulteriore riflessione riguarda la presenza di volontari nelle cooperative sociali. È questo un tema molto dibattuto, anche se spesso senza riferimenti ai dati effettivi del fenomeno.

Anche in questo caso il compito di queste pagine non è discutere gli aspetti teorici che portano a individuare nella presenza dei volontari un aspetto centrale nell'identità della cooperazione sociale, ma più semplicemente segnalare le traiettorie del fenomeno per offrirle alle sedi di elaborazione teorica.

Spesso, infatti, si assiste in proposito a due atteggiamenti tra loro contrastanti:

— da una parte il rammarico per la perdita di collegamento tra cooperazione sociale e volontariato, individuato come frutto di una «deriva lavoristica» cioè di un'esclusiva attenzione della cooperazione agli aspetti economici e occupazionali, con conseguente perdita dell'orientamento al benessere dell'utenza garantito da una base sociale *multi-stakeholder*;

— dall'altra, senza chiarire dove si stia esprimendo un auspicio e dove descrivendo uno stato di fatto, si individua nella presenza di una base sociale *multi-stakeholder*, e in specifico di una base sociale dove siano presenti i volontari come rappresentanti di un orientamento teso a beneficiare gli utenti, una caratteristica fondante della cooperazione sociale italiana.

I dati sono quelli illustrati nella figura 3.3<sup>7</sup>.

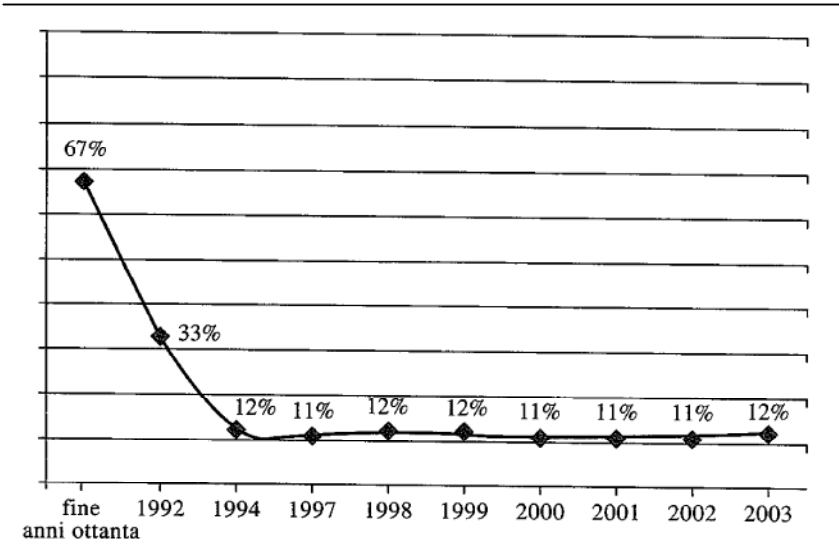
<sup>7</sup> Accanto alle generali cautele più volte ricordate circa i dati esposti, ulteriori precisazioni vanno introdotte in questa sede, per due ordini di ragioni:

– i valori indicati per gli anni antecedenti al 1997 derivano da basi dati diverse tra loro e diverse da quella utilizzata per gli anni successivi;

– i valori indicati per il 1997 e gli anni successivi sono desunti dagli archivi revisionali di Confcooperative, nei quali il numero di volontari è indicato in modo indiretto come percentuale rispetto al numero dei soci; al di là di escludere in questo modo coloro che operano volontariamente nelle cooperative sociali senza essere



Figura 3.3. *I volontari in cooperativa sociale*



Fonte: Federsolidarietà-Confcooperative.

I volontari, che nelle prime e pionieristiche ricerche apparivano maggioritari nelle basi sociali, si sono ridimensionati velocemente nei primi anni novanta per attestarsi, dalla metà degli anni novanta, su valori costanti. Potrebbe essere utile approfondire la comparabilità delle prime fonti con quelle attuali, ma la questione principale è un'altra.

È consapevolezza comune degli studiosi e dei testimoni di questa esperienza che circa quindici anni fa la cooperazione sociale era assai simile alle organizzazioni di volontariato, dove gli occupati erano una parte minoritaria della compagine; e che si sia poi evoluta verso un assetto di tipo imprenditoriale, basato su una maggioranza di soci lavoratori. E si tratta di una evoluzione indotta dal successo della cooperazione sociale.

soci, questo tipo di indicazione rischia di generare imprecisioni aggiuntive a quelle già ordinariamente presenti in una base dati.

È solitamente meno diffusa la percezione che, da dieci anni a questa parte, non sia cambiato molto a riguardo della presenza di volontari nelle cooperative sociali.

I volontari oscillano, a seconda delle rilevazioni e dei metodi di calcolo, tra il 10% e il 15%; sono un po' di più nelle B, meno nelle cooperative A; la metà delle cooperative sociali ha al proprio interno volontari, la metà no; i non lavoratori sono un po' più numerosi nei consigli di amministrazione rispetto alle basi sociali, anche se i lavoratori prevalgono anche nei consigli e talvolta i volontari hanno più un ruolo «onorifico» che effettivamente operativo. Tutti questi dati sono abbastanza stabili nell'ultimo decennio.

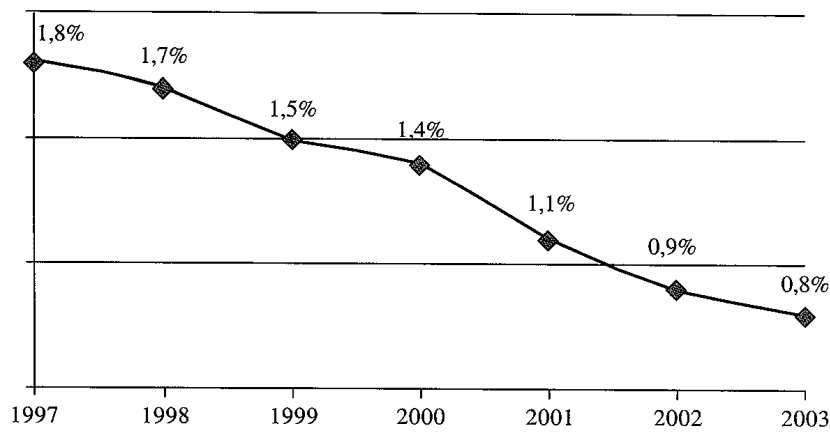
I volontari non sono scomparsi e non accennano a scomparire dalla cooperazione sociale. Essi non sono prevalenti o comunque in proporzioni tali da orientare solidaristicamente l'impresa contro un gruppo di lavoratori che fosse orientato alla propria retribuzione e non accennano a diventarlo. Ma probabilmente questo tipo di ragionamento è di per sé non pertinente: infatti una polarizzazione che veda i volontari custodi dell'altruismo opposti a lavoratori che massimizzano il proprio reddito configurerebbe una situazione non auspicabile, a prescindere da quale sia la componente (quasi sempre, evidentemente, i lavoratori) in grado di far prevalere il proprio orientamento.

Emerge comunque la necessità di sviluppare sforzi teorici ulteriori per identificare questa traiettoria — o forse questa non traiettoria — della cooperazione sociale, alla ricerca dei fattori che favoriscono una situazione virtuosa in cui, tanto i volontari quanto i lavoratori, sono consapevoli e condividono sia la *mission* sociale solidaristica, sia le esigenze di dignitosa sopravvivenza di chi nella cooperazione sociale svolge la propria attività lavorativa.

### 3.7. *Redditività e patrimonializzazione*

La figura 3.4 descrive l'andamento del risultato di gestione delle cooperative sociali italiane rispetto al valore della produzione. Esso è composto da un andamento regolare delle cooperative di tipo A — che passano dell'1,8% del 1997 all'attuale 0,5% — e da un andamento irregolare — ma solitamente su livelli medi leggermente più

Figura 3.4. Risultato di gestione su valore della produzione



Fonte: Federsolidarietà-Confcooperative.

elevati — delle cooperative di inserimento lavorativo. I rilevamenti del secondo rapporto, operati tra il 1992 e il 1994, restituivano, a seconda delle basi dati, valori medi tra il 2,5% e il 3,5%, andando quindi a descrivere un andamento presumibilmente simile anche nel quinquennio precedente alla rilevazione qui rappresentata.

La quota di utile sul valore della produzione, per quello che essa può significare in cooperative di questo tipo, tende quindi a scendere in modo abbastanza regolare nel decennio.

Le cause sono abbastanza note agli operatori del settore, anche se forse la consapevolezza di questo andamento non è comunemente condivisa. Si è andati incontro a un aumento dei costi di produzione (tra cui i costi del personale, aumentati per effetto dei successivi scaglioni contrattuali e della sempre più diffusa applicazione del contratto), con un adeguamento dei corrispettivi molto parziale, sia per le politiche restrittive da parte del cliente pubblico, sia per la maggiore esposizione delle cooperative sociali alla concorrenza.

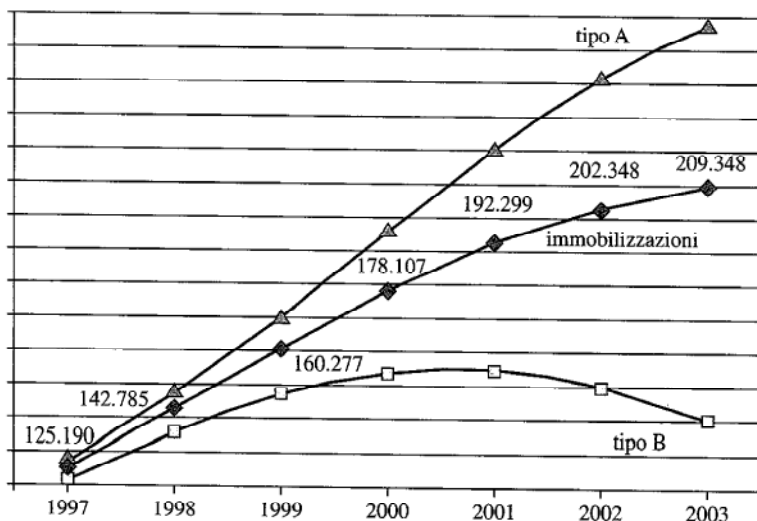
Vi è inoltre un aspetto la cui portata potrà essere chiara solo con il passare del tempo: in questi ultimi anni si è invertita una tendenza, in essere dal dopoguerra, che ha visto progressivamente crescere

risorse a disposizione e conseguente spesa degli enti locali per servizi di *welfare*. Ciò si verifica in una fase in cui risulta politicamente arduo il taglio dei servizi; da questo deriva una notevole pressione verso i fornitori di servizi di *welfare* — in primo luogo le cooperative sociali — affinché diminuiscano i costi unitari dei servizi, con conseguente abbassamento dei margini operativi.

Questo andamento si è verificato in una fase caratterizzata, soprattutto per le cooperative A, da una intensa politica di investimento. La figura 3.5 evidenzia in modo chiarissimo la portata degli investimenti effettuati, con un incremento di oltre 65.000 euro nell'ultimo quinquennio, per giungere a oltre 200.000 euro per cooperativa secondo le ultime proiezioni disponibili.

Mentre all'inizio del periodo considerato cooperative A e B avevano immobilizzazioni simili, negli anni successivi le cooperative di servizi alla persona intraprendono un percorso intenso di capitalizzazione che le porta a raddoppiare gli investimenti. Le cooperati-

Figura 3.5. *Immobilizzazioni nette*



Fonte: Federsolidarietà-Confcooperative.

ve di inserimento lavorativo, che all'inizio degli anni novanta avevano immobilizzazioni più alte, mostrano invece un andamento più prudente già dalla fine degli anni novanta; ciò che poi accade nell'ultimo quadriennio, con un lieve disinvestimento medio, è inquadrabile nelle dinamiche di proliferazione di cooperative di tipo B nelle regioni meridionali cui si è più volte accennato.

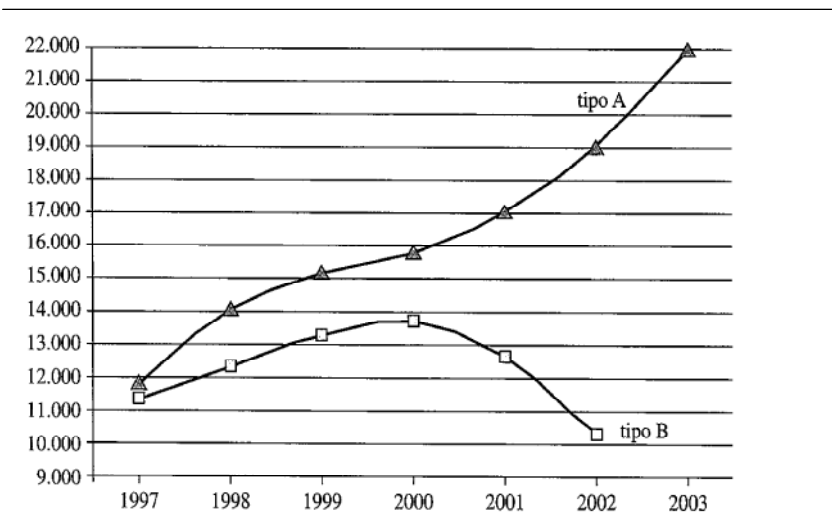
Da questo punto di vista anche il ridimensionamento del risultato di gestione va inquadrato in un andamento che vede le cooperative crescere di numero, crescere di dimensione media e investire in modo assai impegnativo; non sorprende che in questo panorama la redditività possa provvisoriamente risentirne, anche considerando gli oneri finanziari associati all'aumento degli investimenti.

Le scelte di investimento sono state accompagnate da una conseguente politica di capitalizzazione. Per le cooperative B valgono le considerazioni già fatte, mentre le cooperative di tipo A raddoppiano la capitalizzazione dal 1997 al 2003; il capitale medio sottoscritto da ogni socio nelle cooperative di servizi alla persona passa dai 216 euro del 1997 ai 374 stimati per il 2003.

La politica di capitalizzazione delle cooperative operanti nel settore socio-sanitario non deriva quindi solo dall'ampliamento della base sociale, ma da una scelta di incrementare il capitale sociale sottoscritto da ciascun socio in misura di quasi il 75% negli anni considerati (figura 3.6).

Venendo ora all'andamento del patrimonio, la figura 3.7 evidenzia chiaramente una fase di forte sviluppo seguita ora da un assestamento sui valori appunto superiori in media ai 150.000 euro. La natura di questo fenomeno è facilmente intuibile: su 150.000 euro di patrimonio netto, circa 20.000 provengono dalla capitalizzazione dei soci, la parte restante dagli utili girati a riserva; nel momento in cui la quota di utili scende, approssimando la media delle cooperative al pareggio di bilancio (cfr. figura 3.4), la fonte di approvvigionamento maggiore del patrimonio viene meno e il valore del patrimonio si stabilizza.

Nella figura 3.7 si può verificare l'effetto combinato delle dinamiche prima descritte sul patrimonio netto. Prima però di entrare nel merito della serie storica, è opportuno segnalare ancora come in ogni caso questi dati costituiscano un elemento di tutto rilievo dal punto di vista delle peculiarità organizzative della cooperazione so-

Figura 3.6. *Capitalizzazione*

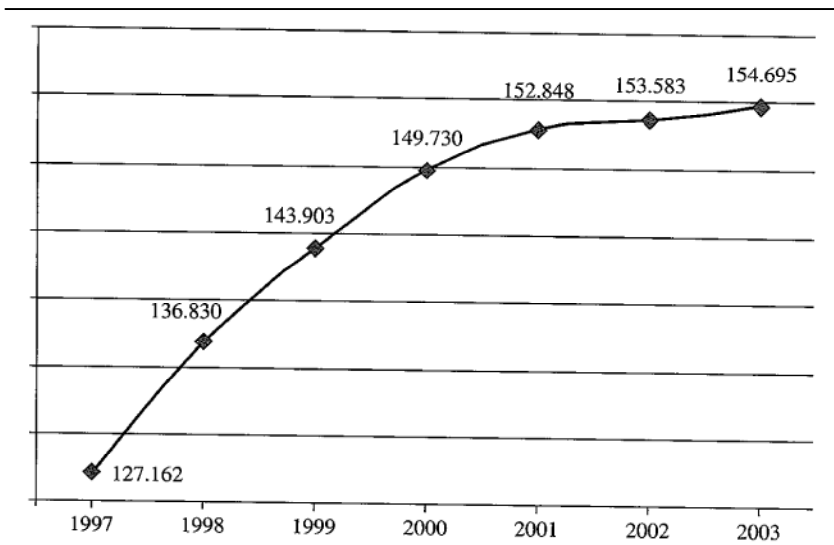
Fonte: Federsolidarietà-Confcooperative.

ziale, che hanno portato a risultati impensabili se astratti da questo contesto organizzativo. Circa 155.000 euro di patrimonio netto medio per cooperativa è un risultato d'eccezione, se si considerano i presupposti di questa esperienza imprenditoriale. Detto in altri termini, i 155.000 euro medi significano che 200-250.000 cittadini italiani, in gran parte del tutto privi di capitale di partenza, hanno conferito — direttamente, con la capitalizzazione o indirettamente, rinunciando a fruirne come reddito — risorse medie pro capite superiori ai 3.000 euro a testa per sostenere la propria esperienza di imprenditorialità sociale.

Considerando, come vedremo oltre, che la parte più consistente del patrimonio deriva dagli utili girati a riserva, questo conferimento assume un carattere stabile di costruzione di un patrimonio collettivo che rimane a disposizione delle comunità locali.

Le scelte di ricapitalizzazione, pur generose, responsabili e impegnative evidenziate nella figura 3.6, incidono negli anni di maggiore sforzo in media per poco più di 2.000 euro nelle cooperative

Figura 3.7. *Patrimonio netto medio per cooperativa*



Fonte: Federsolidarietà-Confindustria.

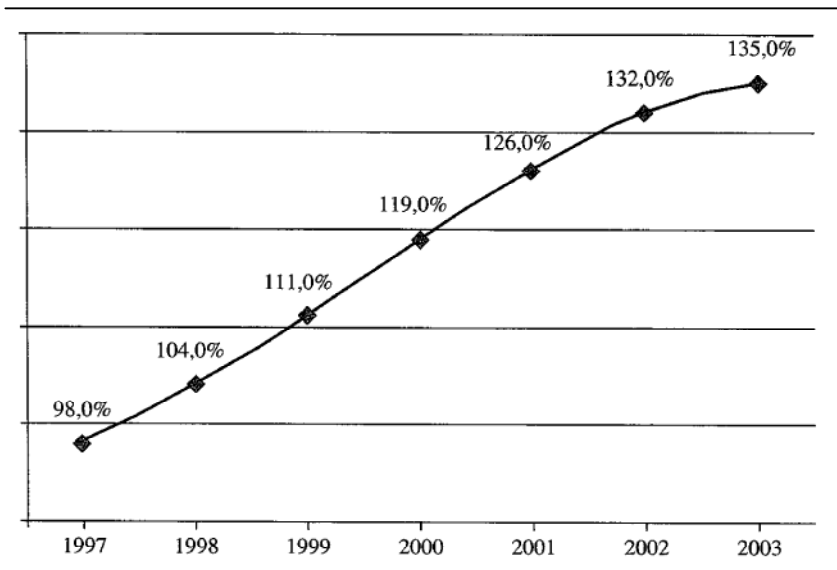
di tipo A, che non riescono a spostare in modo significativo la situazione patrimoniale rispetto ai 150.000 euro medi.

I 2.000 euro sono inoltre pochi se confrontati con i 20-25.000 euro di incremento medio annuo delle immobilizzazioni nette evidenziate nella figura 3.5.

Questo genera la situazione ben evidenziata nella figura 3.8, che mostra il rapporto tra immobilizzazioni e patrimonio. Questo indicatore mette in relazione, sia pure con qualche semplificazione, le risorse proprie di cui la cooperativa ha disponibilità nel medio lungo periodo con quelle che la cooperativa investe. In sostanza, quando questo valore è uguale o inferiore al 100%, significa che tutti gli investimenti sono coperti da risorse proprie della cooperativa.

Questo indicatore, ai tempi del secondo rapporto, nel 1992-1994, era pari al 75% e nel 1997, primo anno della serie storica qui considerata, era del 98%; ha invece assunto a partire dal 1998 valori

Figura 3.8. *Immobilizzazioni nette su patrimonio*



Fonte: Federsolidarietà-ConfCooperative

superiori al 100%, giungendo, a seguito di un aumento costante, al 135% stimato per il 2003.

È evidente che una politica di investimento che porti le immobilizzazioni a crescere più velocemente del patrimonio determina la necessità di un maggiore accesso al credito e a un maggiore indebitamento verso terzi.

### 3.8. *Una classificazione dei modelli territoriali*

Prima di tentare, nel paragrafo conclusivo, di tirare le fila dei dati e dei ragionamenti proposti, si cerca ora di utilizzare alcuni dei ragionamenti fino qui sviluppati per rileggere il tracciato della cooperazione sociale a partire dal livello di sviluppo territoriale<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Tale comparazione è effettuata avendo come base i dati delle cooperative sociali aderenti a Federsolidarietà-Confcooperative.



La metodologia utilizzata prevede di confrontare lo sviluppo della cooperazione sociale nelle diverse regioni italiane sulla base di quattro indicatori, che verranno utilizzati per compiere tre misurazioni<sup>9</sup>:

1) consistenza della cooperazione sociale alla data del 31 dicembre 1999;

2) consistenza della cooperazione sociale alla data del 31 dicembre 2003;

3) consistenza della crescita della cooperazione sociale sul territorio nel quadriennio, ricavata dalla differenza tra le misurazioni di cui ai primi due punti.

Il primo indicatore, i cui risultati sono dettagliati nella tabella 3.6, è basato sul *numero di cooperative ogni 100.000 abitanti* nelle varie regioni. Fatte salve le specificità regionali che possono essere constatate in tabella, emerge che:

— le regioni del Nord hanno generalmente un numero abbastanza alto di cooperative rispetto alla media nazionale sia nel 1999 che oggi, mentre la dinamica di crescita è stata generalmente abbastanza contenuta;

— le regioni del Centro hanno una quota di cooperative ogni 100.000 abitanti abbastanza bassa sia oggi che nel 1999, ma con una dinamica di crescita abbastanza sostenuta;

— le regioni del Sud hanno situazioni differenziate rispetto alla diffusione delle cooperative, ma sono accomunate da una crescita del numero di cooperative ogni 100.000 abitanti in quasi tutti i casi molto alta.

<sup>9</sup> Da questo lavoro saranno purtroppo escluse le quattro regioni — Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia — per le quali non sono presenti dati diversi da quelli del numero di aderenti. La valutazione di questi indicatori richiede di definire un criterio comune che consenta di valutare i fenomeni di cui sopra, tenendo conto che si tratta di confrontare distribuzioni con caratteristiche diverse. La soluzione proposta consiste nel normalizzare le distribuzioni ottenendo così degli scarti assoluti che tengono conto sia del valore medio, sia di quanto in media i valori della distribuzione differiscono dalla media stessa. Le regioni che saranno classificate con etichetta «molto alto» sono quelle i cui valori per i parametri considerati superano maggiormente i valori medi, mentre quelli con definizione «molto basso» sono quelli che più si distanziano dagli stessi verso il basso.

Tabella 3.6. *Cooperative ogni 100.000 abitanti. Confronti*

	1999	2003	Sviluppo
Piemonte	abbastanza alto	abbastanza alto	abbastanza basso
Lombardia	molto alto	alto	alto
Veneto	abbastanza alto	abbastanza basso	abbastanza basso
Liguria	abbastanza basso	abbastanza alto	alto
Emilia Romagna	alto	alto	abbastanza basso
Toscana	abbastanza basso	nella media	abbastanza alto
Umbria	abbastanza basso	abbastanza basso	abbastanza alto
Lazio	basso	basso	abbastanza alto
Marche	abbastanza basso	abbastanza basso	abbastanza alto
Abruzzo	abbastanza alto	nella media	abbastanza basso
Molise	molto alto	molto alto	alto
Campania	molto basso	molto basso	molto alto
Puglia	molto basso	basso	molto alto
Basilicata	abbastanza alto	molto alto	molto alto
Calabria	molto basso	molto basso	abbastanza alto
Sardegna	molto alto	molto alto	abbastanza basso

Fonte: Confcooperative; Istat

Il secondo indicatore riguarda la *percentuale di occupati in cooperative sociali sui lavoratori occupati nei servizi stimati dall'Istat*; la tabella 3.7 misura quindi quanto le cooperative sociali pesano in confronto al sistema locale dei servizi di *welfare* sul territorio:

— nelle regioni del Nord, con eccezione della Liguria, emerge in modo chiaro la maggiore consistenza della presenza cooperativa rispetto al resto del territorio nazionale; questo indicatore però, salvo il caso della stessa Liguria, mantiene proporzioni invariate nel quadriennio;

— nel Centro l'indicatore in due casi ha una dinamica positiva che fa progredire il posizionamento nei confronti delle altre regioni, in altri due casi ha una dinamica contenuta e permane basso;

— le regioni del Sud partono da livelli di consistenza bassi, hanno quasi tutte una dinamica di crescita molto vivace che in un caso, quello della Basilicata, porta a progredire nel quadriennio da regione con indicatore comparativamente più basso a regione con un'alta quota di occupati su lavoratori dei servizi.

Le traiettorie di sviluppo della cooperazione sociale

Tabella 3.7. *Percentuale di occupati nelle cooperative sociali su lavoratori nei servizi. Confronti*

	1999	2003	Sviluppo
Piemonte	alto	alto	nella media
Lombardia	alto	alto	abbastanza alto
Veneto	alto	alto	abbastanza basso
Liguria	basso	abbastanza basso	alto
Emilia Romagna	molto alto	molto alto	abbastanza basso
Toscana	nella media	abbastanza alto	abbastanza alto
Umbria	molto basso	molto basso	abbastanza basso
Lazio	molto basso	molto basso	abbastanza basso
Marche	abbastanza alto	alto	abbastanza alto
Abruzzo	basso	basso	abbastanza basso
Molise	abbastanza alto	abbastanza alto	abbastanza alto
Campania	molto basso	molto basso	molto alto
Puglia	molto basso	basso	molto alto
Basilicata	basso	alto	molto alto
Calabria	molto basso	molto basso	abbastanza alto
Sardegna	abbastanza alto	abbastanza alto	abbastanza basso

Fonte: Concooperative; Istat

L'indicatore precedente era sensibile – nel bene e nel male – all'estensione dei servizi di *welfare* in un certo territorio: nel bene, perché realizzare risultati occupazionali in contesti in cui vi è un basso investimento sui servizi segnala una specifica forza della cooperazione sociale, nel male, perché un'esperienza anche limitata può assumere valori alti per la pochezza di ciò che la circonda.

Il successivo indicatore – *occupati in cooperative sociali ogni 100.000 abitanti* – utilizzato nella tabella 3.8, è invece legato solo all'entità della popolazione residente e quindi misura la consistenza territoriale in senso assoluto. Lo scenario è per molti versi simile a quello precedente, per cui ci si può limitare a segnalare le differenze:

– la Toscana emerge maggiormente, rivelando che probabilmente prima era «nascosta» da un panorama dei servizi molto ricco;

– Molise, Basilicata e Sardegna scendono invece di posizionamento evidenziando come i valori precedenti erano in parte frutto di una relativa povertà dei sistemi di *welfare* locale

Tabella 3.8. *Occupati in cooperative sociali ogni 100.000 abitanti. Confronti*

	1999	2003	Sviluppo
Piemonte	alto	alto	nella media
Lombardia	alto	alto	nella media
Veneto	alto	abbastanza alto	abbastanza basso
Liguria	abbastanza basso	abbastanza basso	alto
Emilia Romagna	molto alto	molto alto	abbastanza basso
Toscana	abbastanza alto	alto	abbastanza alto
Umbria	basso	basso	abbastanza basso
Lazio	basso	basso	nella media
Marche	abbastanza alto	alto	abbastanza alto
Abruzzo	basso	basso	abbastanza basso
Molise	abbastanza basso	abbastanza basso	abbastanza alto
Campania	molto basso	molto basso	molto alto
Puglia	molto basso	molto basso	molto alto
Basilicata	molto basso	abbastanza basso	molto alto
Calabria	molto basso	molto basso	abbastanza alto
Sardegna	abbastanza alto	abbastanza basso	abbastanza basso

Fonte: Confcooperative; Istat

Le dinamiche nel quadriennio hanno un andamento analogo a quello osservato per gli indicatori precedenti.

Infine, la tabella 3.9 offre un altro genere di controllo alla tabella 3.7, proponendo il medesimo indicatore misurato però sui valori economici anziché sui dati di personale; è evidente che indicazioni concordi si corroborano vicendevolmente, mentre indicazioni discordi evidenziano fattori da approfondire, come ad esempio una diversa entità media — nelle cooperative sociali o nel sistema economico locale — delle prestazioni lavorative medie offerte da ciascun operatore<sup>10</sup>. Di fatto però le valutazioni precedenti risultano di massima confermate, sia nelle dinamiche sia nella consistenza nei due

<sup>10</sup> Ad esempio, una regione che avesse valori sopra la media nell'indicatore precedente e sotto la media in questo fa immaginare una situazione in cui le cooperative sociali si avvalgono maggiormente di operatori part-time o di rapporti di lavoro diversi da quello subordinato.

Tabella 3.9. *Valore della produzione della cooperazione sociale su valore aggiunto del settore servizi. Confronti*

	1999	2003	Sviluppo
Piemonte	alto	alto	abbastanza alto
Lombardia	alto	alto	nella media
Veneto	molto alto	alto	abbastanza basso
Liguria	nella media	abbastanza alto	abbastanza alto
Emilia Romagna	molto alto	molto alto	abbastanza basso
Toscana	abbastanza basso	abbastanza basso	abbastanza alto
Umbria	molto basso	molto basso	abbastanza alto
Lazio	molto basso	molto basso	nella media
Marche	abbastanza alto	abbastanza alto	abbastanza alto
Abruzzo	basso	molto basso	basso
Molise	abbastanza basso	abbastanza basso	abbastanza alto
Campania	molto basso	molto basso	molto alto
Puglia	molto basso	basso	molto alto
Basilicata	basso	abbastanza basso	molto alto
Calabria	molto basso	molto basso	nella media
Sardegna	nella media	abbastanza basso	abbastanza basso

Fonte: Confcoperative; Istat.

momenti di misurazione: riemerge la Basilicata evidenziando quindi rapporti di lavoro in media più consistenti; le regioni del Nord confermano valori alti sia nel 1999 che oggi e dinamiche di sviluppo più contenute; il Centro e il Sud confermano uno sviluppo anche degli indicatori economici superiore percentualmente al Nord.

La tabella 3.10 sintetizza gli indicatori prima utilizzati, raggruppando le regioni in alcuni gruppi identificati dal grado di consistenza e dall'intensità del processo di crescita:

— *regioni a cooperazione matura*, ad alta consistenza e crescita limitata: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna;

— *regioni dinamiche di recente maturità*, con indicatori di consistenza più bassi delle regioni a cooperazione matura, ma con un grado di sviluppo che, se mantenuto, è in grado di portare gli indicatori di consistenza a livelli simili a quelli delle regioni a cooperazione matura: Liguria, Toscana, Basilicata;

— *regioni emergenti a bassa intensità cooperativa*, con indicato-

ri di consistenza notevolmente più bassi rispetto alle regioni a consistenza matura, ma con una dinamica di sviluppo molto vivace; anche se è improbabile che nel breve periodo possano assumere indicatori di consistenza tipici delle regioni a cooperazione matura; questo potrebbe accadere con un mantenimento prolungato dei tassi di crescita attuali e con un consolidamento della rilevanza economica delle cooperative: Umbria, Campania, Puglia, Calabria;

— *regioni con caratteristiche intermedie*, che presentano valori di consistenza non inferiori alle regioni di nuova maturità, ma mostrano una dinamica di crescita più contenuta e quindi non emergono, almeno ad oggi, indicazioni di un percorso di crescita che le porti su livelli di consistenza superiori: Marche, Sardegna, Molise;

— *regioni con bassa intensità e sviluppo moderato*, in cui la bassa consistenza cooperativa, che ha livelli peraltro simili a quelli delle regioni emergenti, si combina con una dinamicità molto più bassa: Abruzzo, Lazio.

È evidente che ciascuna situazione porta con sé sfide specifiche. In estrema sintesi, per le regioni a cooperazione matura la questione prevalente appare essere la valorizzazione del posizionamento della cooperazione sociale per rilanciarla verso frontiere di maggiore innovazione, evitando al tempo stesso che l'anzianità di posizionamento produca fenomeni di isomorfismo parapubblico o perdita della capacità innovativa.

Nelle regioni di nuova maturità è necessario consolidare ulteriormente le numerose unità cooperative nate negli anni scorsi e fare acquisire consapevolezza agli interlocutori del livello di sviluppo raggiunto dalla cooperazione.

Nelle regioni a cooperazione emergente si presenta il difficile compito di accompagnare lo sviluppo molto pronunciato di questi anni, al tempo stesso evitando di deprimerlo con un controllo troppo stretto, ma governandolo per favorire l'affermazione degli elementi che hanno consentito l'emergere e il consolidarsi della cooperazione sociale.

Infine vi sono regioni in cui la necessità prevalente sembra ancora quella di fornire la «scintilla» in grado di accendere il meccanismo, conferendo al territorio la vivacità e la capacità di sviluppo che sembrano mancare, pur non essendo stati ad oggi raggiunti i livelli di sviluppo propri di altri contesti.

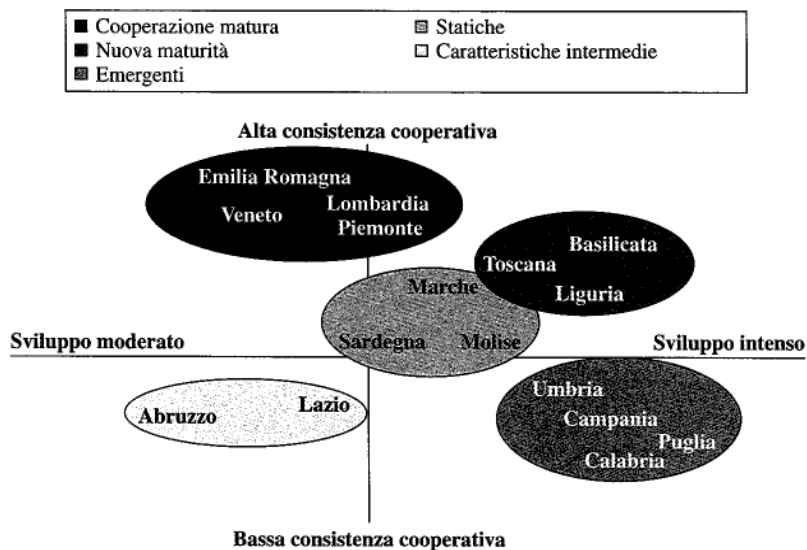
## Le traiettorie di sviluppo della cooperazione sociale

Tabella 3.10. *Quadro sintetico degli indicatori regionali*

Regione	Descrizione
Piemonte	Regione a cooperazione matura, alta consistenza, sviluppo moderato
Lombardia	Regione a cooperazione matura, consistenza molto alta, sviluppo moderato
Veneto	Regione a cooperazione matura, alta consistenza, sviluppo assai moderato
Liguria	Regione di recente maturità, indicatori di consistenza abbastanza alti e in aumento
Emilia Romagna	Regione a cooperazione matura, consistenza molto alta, sviluppo assai moderato
Toscana	Regione di recente maturità, indicatori di consistenza abbastanza alti e in aumento
Umbria	Regione a consistenza cooperativa moderata, con in atto un processo di crescita
Lazio	Regione a consistenza cooperativa moderata, con in atto un processo di crescita moderato
Marche	Regione a consistenza cooperativa abbastanza alta, con processo di crescita intermedio
Abruzzo	Regione a bassa consistenza cooperativa, con processi di crescita assai moderati
Molise	Regione a consistenza cooperativa media, con processi di crescita medio-alti
Campania	Regione a bassa consistenza cooperativa, con processi di sviluppo molto sostenuti
Puglia	Regione a bassa consistenza cooperativa, con processi di sviluppo molto sostenuti
Basilicata	Regione di recente maturità, indicatori di consistenza abbastanza alti e in aumento
Calabria	Regione a bassa consistenza cooperativa, con processi di crescita medio-alti
Sardegna	Regione a media consistenza cooperativa, con processi di crescita assai moderati

Fonte: Confcooperative; Istat.

Figura 3.9. *Classificazione della cooperazione regionale*



Fonte: Confcooperative; Istat.

### 3.9. Conclusioni

È giunto il momento di fare sintesi rispetto alla molteplicità di traiettorie abbozzate in queste pagine. I dati si prestano a letture molteplici e indovinare i tracciati che saranno percorsi dalla cooperazione sociale è opera difficile per il numero estremamente alto di variabili in gioco, alcune delle quali connesse a fattori economici e politici relativi alla società nel suo complesso.

Tutte le rilevazioni fino ad ora realizzate — per la fase storica in cui erano state compiute o per la limitatezza delle informazioni a disposizione — avevano fornito un quadro senza ombra alcuna: cooperative in crescita numerica, in sviluppo dimensionale, che facevano utili, investivano, patrimonializzavano, assumevano, occupavano svantaggiati.



L'istantanea qui scattata conferma in gran parte questo quadro, ma introduce però elementi che evidenziano punti di snodo per la cooperazione sociale, il cui scioglimento è strategico per il futuro ulteriore rafforzamento dell'esperienza cooperativa.

I numerosi indicatori medi che mostrano una situazione stazionaria o di retrocessione per le cooperative di inserimento lavorativo non sono preoccupanti di per sé: si spiegano con l'introduzione nel campione di numerose cooperative di recentissima costituzione nel Sud Italia; la vera questione è: riuscirà questa nidiata di cooperative neonate a svilupparsi come quindici anni prima era avvenuto nelle regioni a cooperazione matura, in un contesto in cui il mercato è meno vivace?

La riduzione dei margini di redditività può essere inquadrata all'interno di un processo fisiologico, nell'ambito di una fase molto intensa di crescita numerica, di sviluppo dimensionale e di investimento; oppure potrebbe essere sintomo di un «capolinea imprenditoriale», cioè della progressiva chiusura di spazi imprenditoriali nell'ambito del partenariato del *welfare* municipale, stretti tra l'inevitabile aumento dei costi, le ristrettezze della pubblica amministrazione, l'impraticabilità (o l'incapacità di praticare) terreni imprenditoriali diversi.

Il peggioramento degli indici di copertura degli investimenti con risorse proprie può essere anch'esso un fenomeno fisiologico, connesso con l'altrettanto fisiologica diminuzione di redditività in una fase di consolidamento, non problematico grazie anche alla presenza di soggetti di finanza dedicati all'imprenditorialità sociale; o può essere indicativo della fine di quel «circolo virtuoso» più volte descritto a proposito della cooperazione sociale, che va dalla redditività, all'accumulazione, all'investimento: e ciò nel momento in cui le risorse esterne bancarie richiederebbero invece una maggiore patrimonializzazione e in cui l'aumento dimensionale e le difficoltà di cassa degli enti pagatori possono generare tensioni che, amplificate da una situazione patrimoniale meno solida, possono far insorgere tensioni sul piano finanziario.

La persistente minore consistenza cooperativa di molti territori può essere interpretata come una fase di passaggio, destinata a essere gradualmente superata grazie ad adeguati tassi di crescita; o al contrario si può ritenere che lo sviluppo di tali territori abbia scarse

*chances* di evolvere dal terreno della semplice costituzione delle cooperative a quello del consolidamento imprenditoriale.

La crescita occupazionale di questo decennio, se da una parte rappresenta un successo della cooperazione sociale, dall'altra potrebbe portare alla progressiva perdita dell'identità cooperativa e con essa dei fattori che hanno garantito lo sviluppo del fenomeno, stringendo le cooperative tra un isomorfismo parapubblico — soprattutto da parte dei lavoratori — e uno con le imprese lucrative, generando così ulteriore caduta di motivazione; oppure si può ritenere che al contrario vi siano segnali — quali la tenuta della presenza dei volontari — che mostrano la capacità della cooperazione sociale di socializzare ogni anno quelle circa 20.000 nuove persone che iniziano a operarvi.

L'elenco potrebbe continuare, il posizionarsi sull'una o l'altra delle alternative o sulle infinite posizioni intermedie è questione difficilmente definibile con il solo ricorso a dati quantitativi. Entrano in gioco percezioni di tipo qualitativo, ipotesi sugli scenari futuri, valutazioni soggettive.

Questo breve saggio non sarebbe certamente arricchito da una opinione in più — e tantomeno dalle soggettive valutazioni che potrebbero ispirarla —; quello che è certo è che la presenza di aspetti potenzialmente problematici accanto ad altri indicatori che confermano la forza e la vitalità della cooperazione sociale costituisce un fatto non comune nelle analisi quantitative di questo fenomeno.

Quale che sia la valutazione sulla effettiva problematicità di tali aspetti e a prescindere dalle ricette da raccomandarsi per facilitare un'evoluzione positiva, resta la convinzione che, tanto nel confermare i punti di eccellenza, quanto nel far emergere le criticità, vi siano aspetti che non sono contingenti, collegabili cioè a temporanee oscillazioni di mercato, ma traiettorie, certo modificabili sia nel bene che nel male, sulle quali le cooperative sociali italiane si stanno incamminando e che sono in grado di determinare le possibilità e le forme dello sviluppo di questo fenomeno nel medio periodo.

## Capitolo quarto

### Imprenditorialità sociale tra innovazione e controllo dei mercati

*Nereo Zamaro*<sup>1</sup>

#### 4.1. *La crescita del settore nonprofit: una sfida alle spiegazioni consolidate*

##### 4.1.1. *Premessa*

In questi ultimi anni da molte parti e in molti paesi si è constatato che la consistenza numerica delle istituzioni nonprofit (Inp) è cresciuta, regolarmente e intensamente (Salamon, Wojchech Sokolowski *et al.* 2004). Anche in Italia si rileva che le Inp sono sempre più numerose, in tutte le regioni del paese, in un numero crescente di settori di attività, offrendo una quantità sempre più diversificata di servizi a un numero sempre più cospicuo di cittadini beneficiari.

I risultati dell'ultimo Censimento generale dell'industria e dei servizi<sup>2</sup> confermano, infatti, che non solo il settore delle Inp assume anche nel nostro paese una ragguardevole dimensione assoluta (contando circa 235.000 unità locali), ma anche che, nel periodo 1991-2001, esso è notevolmente cresciuto (+174.000 unità), che gli addetti in esso occupati sono passati da 278.000 a 588.000 in un decennio e che i volontari attivi in queste istituzioni, da poco più di

<sup>1</sup> Ringrazio A. Bassi, C. Borzaga, G. Cotturri, A. Fici, M. Lori, G. Marcon, B. Moreschi, M. Pianta, S. Zamagni, F. Zandonai per le osservazioni fatte dopo aver letto una versione iniziale dell'articolo qui presentato; della sua versione finale è comunque responsabile solo l'autore.

<sup>2</sup> I principali risultati possono essere consultati sul sito web dell'Istituto nazionale di statistica (inoltre, relativamente alle cooperative sociali, si consulti il seguente sito: [www.istat.it/Istituzion/Associazione/index.htm](http://www.istat.it/Istituzion/Associazione/index.htm)).

300.000 stimati all'inizio degli anni novanta, sono diventati 3,3 milioni<sup>3</sup>. Tale crescita, peraltro, non interessa selettivamente le unità in base alla loro localizzazione, o al settore di attività o alla tipologia di istituzione considerata, ma risulta essere generalizzata. In questo senso, ad esempio, anche il numero di cooperative sociali, la cui natura giuridica è stata istituzionalizzata solo nel 1991, cresce vistosamente nel decennio passando dalle circa 1.800 presenti all'inizio degli anni novanta, alle 4.651 rilevate nel 1999 (Istat 2001), alle 5.515 del 2001 (Istat 2003) fino ad arrivare alle circa 7.500 cooperative iscritte nei registri regionali alla fine del 2003<sup>4</sup>.

A fronte di queste dinamiche, tuttavia, è opportuno sottolineare che, per un certo numero di osservatori, le variazioni registrate cominciano anche a far emergere caratteristiche strutturali e forme di azione che divergono da quelle rappresentate tradizionalmente negli studi sul mondo nonprofit. Questo mondo è eterogeneo e, in qualche misura, alcune tendenze che ne caratterizzano la dinamica possono essere considerate problematicamente, risultando poco in linea o rivelando aspetti e assetti addirittura patologici rispetto alla prevalente immagine positiva e, in fondo, finora data per scontata, del settore.

In questo contributo, in particolare, dopo una breve introduzione teorica, cercherò di mettere in luce quali sono i principali caratteri funzionali dei consorzi di cooperative sociali e, inoltre, in che modo variano alcune performance, aziendali e sociali, delle cooperative a seconda che esse risultino associate o meno ad essi. L'assunto da cui si prende le mosse è che i consorzi di cooperative sociali tendano, per loro natura costitutiva, a configurarsi come organizzazioni nonprofit il cui ruolo non è direttamente spiegabile in funzione delle esigenze di una collettività di utenti finali o della necessità di attuare politiche più flessibili e articolate, ma delle esigenze<sup>5</sup> dei loro

<sup>3</sup> È interessante notare che i nuovi dati fanno emergere dinamiche assolute positive anche rispetto ai dati relativi alla prima rilevazione censuaria delle istituzioni e delle imprese nonprofit svolta in Italia con riferimento al 1999. In proposito si veda: Istat 2001.

<sup>4</sup> Questo valore, di fatto, potrà essere in parte ridimensionato per effetto dei risultati della rilevazione statistica ufficiale, attualmente in corso, sulle cooperative attive alla fine del 2003.

<sup>5</sup> A loro volta mutevoli, a seconda dell'ambiente istituzionale in cui i consorzi e le cooperative associate operano e nel tempo.

associati organizzati. In questo senso l'eccentricità dei consorzi rispetto alle altre cooperative sociali (o, più in generale, imprese sociali) merita un'attenzione specifica.

Nella prima parte si presentano le riflessioni di alcuni autori che, in questi anni, cercando di chiarire il ruolo delle Inp nell'ambito dei sistemi economici e politici delle società avanzate, hanno individuato, in qualche caso, disfunzioni e anche vere e proprie forme patologiche di azione anche tra le Inp. Come è noto, una delle criticità più acutamente avvertite dagli studiosi riguarda la progressiva commercializzazione delle Inp. Tra le posizioni presentate nella prima parte, un'attenzione particolare è riservata alla tesi sostenuta da Frumkin che, in un suo recente contributo, sostiene l'idea che l'imprenditore sociale possa, nell'esercizio della sua attività, essere svincolato da ogni responsabilità economica e politica relativa agli effetti della sua azione concreta. L'argomento addotto è che, essendo il suo contributo specifico riconducibile a una sorta di «talento individuale» valutabile solo in quanto valore in sé, cioè in quanto catalizzatore di capacità di innovazione altrimenti indisponibili nei contesti sociali in cui esso si concretizza, esso non deve essere frustrato né da meri vincoli di performance, né da considerazioni di natura contestuale o istituzionale.

Allo scopo di approfondire questa impostazione analitica, nella seconda parte dell'articolo si illustrano in dettaglio i cicli di diffusione dei consorzi e i servizi per i quali le cooperative ad essi si rivolgono. Tale analisi mira a chiarire il fatto che le esperienze consortili, cioè quelle esperienze che nel mondo della cooperazione sociale sono più legate a modelli di azione «imprenditoriale», rispondono a esigenze diversificate, che cambiano nel tempo e, comunque, non sono solo di carattere mercantile, ma anche professionale e, come si vedrà, soprattutto di carattere politico-ideologico. Così, la nascita e il ruolo dei consorzi possono essere spiegati in modo più esauriente considerando non tanto la natura o le capacità individuali dei loro dirigenti, quanto le esigenze alle quali, per loro tramite, le cooperative sociali che li costituiscono provano a dare una risposta organizzata, coerente e stabile nel tempo.

Parallelamente, accanto alla tendenza alla commercializzazione, si osserva che un numero crescente di organizzazioni nonprofit si avvale, nelle sue operazioni quotidiane, di dirigenti che adottano

uno stile di azione «imprenditoriale», intendendo riferirsi con tale parola a uno stile che valorizza soprattutto la funzione mercantile delle Inp. L'elemento critico di questa tendenza è dato dall'ipotesi che un rafforzamento dello stile imprenditoriale induce un progressivo indebolimento delle relazioni delle Inp con le esigenze (non solo economiche, evidentemente) espresse dalle collettività in cui la loro azione ha trovato il suo senso originario. Infine, nella terza parte del capitolo, ci si confronta con questa ipotesi da un punto di vista specifico, cercando cioè di analizzare in che misura l'appartenenza o meno a un consorzio di cooperative sociali dà all'aderente stesso una fisionomia economica e/o sociale significativamente diversa da quella che caratterizza il non aderente e se, in particolare, l'adesione a consorzi non sia associabile a un livello di partecipazione associativa meno elevato.

#### 4.1.2. *La crescita del settore nonprofit tra sviluppo e involuzione: alcuni riferimenti teorici*

Analizzando le dinamiche del settore nonprofit, alcuni sostengono che dietro la crescita numerica del settore si cela un mondo che, in alcune sue componenti rilevanti, non agisce affatto secondo i canoni ideali<sup>6</sup> che, storicamente, hanno caratterizzato le iniziative delle istituzioni, appunto, nonprofit. In questo modo, anziché contribuire effettivamente alla crescita della società civile del paese in cui esse operano, contribuiscono piuttosto a far sì che la pubblica amministrazione non affronti direttamente alcuni problemi particolarmente gravosi (soprattutto di tipo sanitario e/o assistenziale) oppure contribuiscono al progressivo assorbimento della società civile all'interno di strutture formalmente organizzate (Perrow 2002).

In precedenza, una serie di questioni analoghe era già stata articolata, seppure in forma meno drastica, sia considerando il funzionamento delle Inp di per sé, sia connettendole con il fatto che un numero crescente di attività da esse svolte era finanziariamente sostenuto da pubbliche amministrazioni.

<sup>6</sup> Soprattutto due: partecipazione libera dei membri alle attività promosse dall'organizzazione e assenza di interesse, da parte dei partecipanti, a ottenere benefici economici grazie all'attività svolta dall'organizzazione.

Ad esempio, Salamon aveva sottolineato che era opportuno cominciare a parlare di *voluntary failures* provocate da carenze insite nel funzionamento tipico delle organizzazioni che costituiscono il settore nonprofit (Salamon 1987), accanto alle tradizionali visioni del settore come insieme di istituzioni che nascono per rispondere a una domanda di servizi non evasa dalle amministrazioni pubbliche (il modello del cosiddetto «fallimento delle amministrazioni pubbliche») o come istituzioni che, contrariamente a quanto accade alle imprese for-profit (e, dunque, il modello si chiama del «fallimento del contratto»), riescono a risolvere costruttivamente l'asimmetria che caratterizza il rapporto fornitore-cliente nei casi in cui il prodotto o il servizio offerto non siano valutabili consapevolmente dal suo fruitore, trasformando di fatto la Inp in una sorta di agenzia fiduciaria capace di ristabilire un nesso virtuoso tra i due tipi di contraente.

In questo ambito le principali forme di fallimento individuate sono tre: il particolarismo, il paternalismo e il dilettantismo. La prima è riferibile al fatto che le domande sociali (di servizi, ad esempio) possono essere filtrate dall'organizzazione nonprofit cosicché alcune risultino privilegiate rispetto ad altre. La seconda carenza è riferibile al fatto che è possibile che la selezione dei servizi da erogare o dei campi di intervento non siano definiti in base a un'analisi delle preferenze della collettività considerata nel suo complesso, ma siano determinate dalle preferenze dei donatori, cioè della parte più ricca della comunità. La terza forma di fallimento riguarda, infine, il dilettantismo, causato dal fatto che spesso le Inp, passando da una gestione puramente volontaristica degli interventi, affidata prevalentemente a personale le cui abilità principali erano basate essenzialmente sul buon senso o su una formazione morale e/o religiosa in senso lato, non dispongono di risorse economiche sufficienti a garantire loro la disponibilità di personale accreditato professionalmente, all'altezza delle specifiche responsabilità che esse si assumono.

Questi problemi, si ritiene, possono essere superati nel caso in cui un adeguato apporto delle amministrazioni pubbliche ne faciliti la soluzione; infatti, suggerisce Salamon:

La pubblica amministrazione si trova, almeno potenzialmente, nella posizione di generare un flusso più affidabile di risorse, di definire

priorità sulla base di un processo politico democratico anziché sulla base dei desideri dei cittadini ricchi, di mitigare il paternalismo del sistema filantropico rendendo l'accesso alla cura un diritto e non un privilegio e di migliorare la qualità dei servizi offerti istituendo norme per il controllo di qualità?

e aggiunge

Analogamente, tuttavia, le organizzazioni di volontariato possono personalizzare i servizi offerti, operare a una scala più piccola di quella delle burocrazie pubbliche, ridurre il numero delle istituzioni pubbliche necessarie, modellare i servizi di cura sui bisogni dei clienti piuttosto che sulle esigenze delle agenzie pubbliche, consentire un certo grado di competizione tra le unità che offrono analoghi servizi.

Questa teoria delinea una sorta di soluzione di compromesso tra le posizioni di quanti sostengono, invece, che il ricorso al privato for-profit o al privato nonprofit oppure al pubblico sono soluzioni che si elidono vicendevolmente.

Naturalmente anche questa soluzione può produrre difficoltà, percepite sia da parte di coloro che operano nel mondo nonprofit (perdita di autonomia, commercializzazione della missione, burocratizzazione dei processi), sia da parte di coloro che ne finanziano gli interventi, cioè in misura rilevante e crescente le amministrazioni pubbliche (in questo caso le preoccupazioni riguardano, prevalentemente, l'efficienza, l'efficacia e la valutabilità degli interventi finanziati).

Alcune delle preoccupazioni appena sottolineate sono state recentemente riprese da Frumkin Il politologo americano, dopo aver rilevato che negli Usa il numero di organizzazioni nonprofit cresce notevolmente, essendo tale espansione strettamente connessa con la disponibilità delle amministrazioni pubbliche a finanziarne le attività<sup>8</sup>, sottolinea alcune perplessità di ordine morale o politico con-

<sup>7</sup> Salamon 1987, p. 113. La citazione seguente è tratta dalla medesima pagina. Le traduzioni sono dell'autore del capitolo.

<sup>8</sup> Una tale constatazione può esser fatta valere anche per l'Italia. In proposito si veda Zamaro 2003.



nesse con questo processo. Il fuoco delle controversie si concentra sul fatto che una crescente parte delle nuove Inp sta assumendo caratteri operativi spiccatamente commerciali o, come alcuni dicono, prevalentemente *market-oriented*, così da incrinare alcune delle visioni più tradizionali del settore; peraltro, l' emergenza di questa nuova componente sembra caratterizzarsi anche sociologicamente, essendo le nuove iniziative spesso avviate da una nuova generazione di attivisti, volontari o sostenitori delle istituzioni e delle imprese nonprofit.

Frumkin, in particolare, si sofferma sull'espansione di quella che chiama *social entrepreneurship*, che potrebbe essere tradotto come «imprenditorialità sociale», affacciata alla ribalta sociale in concomitanza con lo sviluppo recente del terzo settore e caratterizzata da quegli «impulsi» e «visioni» *individuali* che portano alla creazione di «nuove organizzazioni orientate alla crescita», le «imprese con uno scopo sociale» o, per brevità, le imprese sociali (Frumkin 2002). In questo contesto i due problemi sui quali il politologo statunitense si sofferma riguardano, in primo luogo, la possibilità che la diffusione dell' «imprenditorialità sociale» introduca elementi di distorsione nell' offerta di beni e servizi sociali e, in secondo luogo, che essa introduca elementi di inefficienza nel sistema di offerta legato al mondo delle imprese sociali.

La prima obiezione è delineata nel modo seguente:

Una qualsiasi teoria del nonprofit basata sull'offerta deve essere preparata a confrontarsi con la questione se lo sviluppo della imprenditorialità condurrà verso una sovra-produzione di servizi che beneficino soprattutto coloro che dispongono di maggiori risorse, oppure verso il razionamento dell'offerta di servizi che vanno a beneficio dei più bisognosi. Ad alimentare questo interrogativo c'è il sospetto che non si possa confidare sul fatto che l'impulso imprenditoriale sia equo e corretto nei confronti di tutti i potenziali referenti (*constituencies*) del nonprofit. (...) In breve, la preoccupazione è che gli imprenditori selezioneranno i progetti più interessanti, soddisfacenti e trattabili, tralasciando il lavoro più complicato e pericoloso (Frumkin 2002, p. 140).

Dal punto di vista dei sostenitori della crescita dell' «imprenditorialità sociale» le distorsioni di offerta non costituiscono un problema centrale nell' analisi di ciò che questi nuovi imprenditori pro-

muovono. Ciò che conta maggiormente, infatti, non è quanto essi riescono o meno a organizzare in termini di risposte eque ai bisogni sociali rilevabili in un certo territorio<sup>9</sup>, quanto il fatto che grazie a loro si rende disponibile una simile capacità imprenditoriale.

«Così, l'imprenditorialità reclama come suo obiettivo primario l'innovazione, non l'equità» (Frumkin 2002, p. 141) e, dunque, il «particolarismo» o il «paternalismo» delle Inp può essere considerato un prezzo che può essere sopportato da una collettività al fine di disporre di una risorsa rara come l'innovazione espressa in termini di «imprenditorialità sociale». Infatti, tale risorsa (l'innovazione) e il modo della sua espressione concreta (l'«imprenditorialità sociale»), sostiene Frumkin, nel lungo periodo possono portare a un miglioramento delle condizioni sociali locali. Purtroppo, Frumkin non ci aiuta a capire in che modo la medesima teoria (che spiega la diffusione delle Inp sulla base di un modello d'azione utilitaristico stretto) possa spiegare a quali condizioni, come e in quali casi possa ritenersi sostenibile il perdurare degli stessi interessi da parte degli stessi individui nel tempo.

La seconda obiezione riguarda il fatto che la continua crescita del numero di istituzioni e imprese nonprofit può portare alla sovrapproduzione e dunque all'inefficienza. Questa obiezione è così presentata:

La diffusione delle istituzioni nonprofit ha prodotto la considerevole preoccupazione che queste organizzazioni possano duplicare gli sforzi dell'una con l'altra e competere inutilmente per i finanziamenti e per i clienti. Le nonprofit spesso cercano di attrarre fondi privati sulla base di un qualche nuovo approccio o modello per affrontare i problemi assolutamente diversi come la disoccupazione, l'analfabetismo, l'abuso di droghe e la violenza dei giovani attraverso lo sviluppo di nuovi modelli di formazione, di sostegno, di affiancamento e con altre attività ricreative. Se da una parte il bisogno di servizi come questi può essere grande, dall'altra non è chiaro se l'averne un gran numero di organizzazioni che competono per contributi di modesta dimensione per portare a termine questo lavoro costituisca un modo efficiente di operare. Men-

<sup>9</sup> Essi, peraltro, al momento di avviare la nuova iniziativa nonprofit possono trovarsi in *condizioni di latenza* e, dunque, la loro emersione può essere favorita, successivamente, proprio dalla disponibilità di un'offerta nuova (Frumkin 2002, p. 143).

tre le nonprofit competono l'una con l'altra e cercano di individuare modi diversi e nuovi di offrire servizi, un numero crescente di finanziatori ha cominciato a chiedere che le nonprofit collaborino più attivamente ed eliminino le duplicazioni tra i programmi (Frumkin 2002, p. 142).

Anche in questo caso, Frumkin si mostra ottimista. Gli imprenditori operanti nelle imprese sociali, egli sostiene, non sono qualificabili negli stessi termini di solito utilizzati per gli imprenditori operanti nelle imprese for-profit. Per questi ultimi l'efficienza è un fattore o componente fondamentale del loro agire, per i primi, invece, no, poiché ciò che è rilevante per essi (che non sono alla ricerca della strategia più profittevole per gli azionisti) è riuscire a perseguire la missione dell'istituzione che guidano fornendo prodotti e/o servizi altamente diversificabili, in un contesto fatto di bisogni variabili, contando su linee di azione incerte e spesso non seguite in precedenza.

Un punto di vista come quello rappresentato da Frumkin risente fortemente dello sviluppo del settore nonprofit negli Usa e, almeno in parte, sostiene una teoria individualistica anziché un'interpretazione di tipo comunitario della nascita e dell'affermazione delle Inp. In questo senso, non è automatico agganciare le affermazioni fatte dal politologo americano a un'analisi che si occupa dello sviluppo delle imprese sociali e, in particolare, della cooperazione sociale. Tuttavia il suo punto di vista ha una valenza teorica rilevante e, in questa sede, si intende discutere proprio questo aspetto: cioè il rilievo di questo punto di vista teorico nella interpretazione dello sviluppo dell'imprenditoria sociale, nella forma della cooperazione sociale, in Italia.

Peraltro, in Italia come altrove, la progressiva commercializzazione delle imprese sociali solleva anche problemi di mantenimento della loro identità istituzionale. In qualche caso la commercializzazione delle attività svolte dalle imprese sociali non è sempre stata sufficiente a garantire un adeguato flusso di risorse per realizzare la loro missione, soprattutto se le porta a operare in contesti nuovi, mutevoli e socialmente complessi. In altri casi, la commercializzazione ha introdotto profonde variazioni organizzative interne, relative soprattutto alla composizione delle culture professionali presenti nelle imprese sociali. Infine, il fatto di aver trasformato un numero cre-

scente di imprese sociali in unità orientate prevalentemente al mercato (modificando sia gli assetti operativi, sia le componenti motivazionali di coloro che le gestiscono e le fanno funzionare) introduce l'esigenza di chiarire meglio quale sia lo stato attuale della relazione che lega le imprese sociali al settore delle Inp e, ovviamente, alla disponibilità di incentivi selettivi che sono stati disegnati per la crescita e la valorizzazione di tale settore (Frumkin 2002, p. 151).

Accanto ai due aspetti problematici appena discussi, è possibile introdurre uno ulteriore e collegato, esso stesso, con la progressiva diffusione nel nostro paese di «imprese sociali» e, in particolare, di cooperative sociali. Mi riferisco al fatto che, parallelamente a forme di impresa nonprofit attive direttamente sul mercato producendo servizi finali, sono sorte, in questi stessi anni, nuove forme imprenditoriali, svincolate quasi sempre dal mercato dei servizi finali e operanti, piuttosto, al servizio delle imprese del primo tipo, cioè delle cooperative sociali.

La nascita di queste imprese, i consorzi di cooperative sociali, merita un'attenzione specifica. Data la loro missione e le operazioni di routine nelle quali i consorzi sono coinvolti, essa non può essere spiegata né ricorrendo ai modelli del «fallimento delle amministrazioni pubbliche» né a quelle del «fallimento del contratto»; forse possono essere spiegate ricorrendo ai modelli dell'«offerta di capacità imprenditoriale»; tuttavia, cercherò di mostrare che la «capacità imprenditoriale», se intesa in senso stretto, seguendo il suggerimento di Frumkin, cioè come coronamento di un «impulso» e di una «visione» puramente individuali, non spiega alcune soluzioni organizzative adottate nel mondo della cooperazione sociale.

Il punto non risiede nel riconoscere o meno che nelle cooperative sociali (e, dunque, anche nei consorzi sociali) non sia possibile individuare persone dotate di capacità di innovare o di combinare in modo non convenzionale fattori umani, tecnologici e monetari in modo da raggiungere obiettivi nuovi, in modo innovativo o destinati a *target* in precedenza privi di un'adeguata offerta di servizi e di beni. Non è neppure in discussione il fatto che una tale capacità possa favorire in modo differenziale il successo delle imprese sociali in cui essa viene esercitata.

Si tratta, piuttosto, di provare a capire come mai una tale capacità si esprima in un certo modo, a partire da un certo momento e,

soprattutto, all'interno di determinati circuiti o sistemi di azione. Si tratta altresì di capire se ed entro quali limiti essa contribuisca a far sì che i contesti organizzativi in cui opera non si trasformino, per effetto delle innovazioni che essa naturalmente vi introduce, in meri «strumenti imprenditoriali» schiacciati, per un verso, da un numero crescente di adempimenti imposti dai finanziatori (prevalentemente le amministrazioni pubbliche) e, per altro verso, dalla minaccia sempre presente di un eccesso di competizione (prevalentemente determinata dalla presenza di altre imprese sociali attive nello stesso territorio di elezione o, in alcuni settori soprattutto, da altre imprese for-profit). Si tratta, in definitiva, di capire come le Inp, e, tra esse, in particolare le cooperative sociali, hanno cercato, anche di fronte a queste sfide, di mantenere quegli specifici connotati di senso e se riescono o meno a rimanere quei luoghi grazie alla cui azione è stato possibile, in lunghi anni, perseguire una vasta, capillare, articolata e robusta pratica di inclusione sociale. L'ipotesi fatta in questa sede è che esse abbiano adottato una strategia molto diversificata e che, in particolare, ai consorzi siano state «delegate» funzioni essenziali per lo sviluppo del settore, sia di carattere politico-ideologico sia di natura imprenditoriale in senso stretto.

#### *4.2. I consorzi sociali come mediatori funzionali*

Anche se un certo numero di cooperative che oggi chiamiamo «sociali»<sup>10</sup> era già attivo in Italia nel corso degli anni settanta, e nel decennio successivo si è continuato ad assistere a una crescita abba-

<sup>10</sup> Lo stesso tipo di cooperative, prima dell'emanazione della Legge 381 del 1991, erano chiamate — come è noto — in vari modi. Si parlava di cooperative di «solidarietà sociale» o, in altri contesti locali e ideologici, di cooperative «integrate». La legge ha «recepito», in una certa misura, come spesso succede, la varietà di pratiche di cooperazione prevedendo la possibilità di considerare come «sociali» quattro forme di cooperazione. Esse sono indicate come di tipo A, riferendoci alle unità che offrono prevalentemente servizi sociali, sanitari ed educativi; di tipo B, riferendoci alle cooperative che si occupano in prevalenza di inserimento lavorativo di persone svantaggiate; di tipo Misto, che dividono la propria azione tra i primi due tipi di attività e, infine, i Consorzi sociali, costituiti in forma cooperativa e che associano in larga parte cooperative sociali.

stanza consistente di questa parte del mondo cooperativo, si può affermare che solo nel corso degli anni novanta la cooperazione sociale è diventata un fenomeno nazionale. Tale esito non si registra tanto o solo perché all'inizio del decennio è stata approvata la legge di riferimento del settore, ma perché nel corso degli anni successivi la cooperazione sociale si è radicata al di là di quelle, poche, aree geografiche, sub-regionali, in cui si era inizialmente insediata, estendendosi a tutte le regioni e a tutte le province italiane. Così, all'inizio di questo decennio, le cooperative iscritte nei registri regionali sono diventate più di 5.000, crescendo di circa 1.000 unità nel corso del biennio 1999-2001 e continuando a crescere di almeno altre 2.000 unità nel biennio successivo. Dunque non solo crescita diffusa, ma anche piuttosto intensa<sup>11</sup>.

Accanto a una dinamica di tipo istituzionale, di tutto rilievo è divenuta la dimensione organizzativa delle cooperative sociali. Si rileva, infatti, che in esse operano più di 200.000 persone (tabella 4.1)<sup>12</sup>: 147.166 dipendenti, in gran parte addetti a cooperative di tipo A, 25.875 collaboratori, 24.451 volontari, 2.981 obiettori di co-

Tabella 4.1. *Risorse umane per tipologia della cooperativa (al 31 dicembre 2001)*

	Volontari	Religiosi	Obiettori di coscienza	Dipendenti	Collaboratori	Lavoratori interinali	Totale
Tipo A	16.270	455	1.938	108.658	21.687	177	149.185
Tipo B	7.130	176	437	34.141	2.741	104	44.729
Oggettivo misto (A+B)	833	11	84	3.381	972	26	5.307
Consorzio	218		522	986	475	—	2.201
Totale	24.451	642	2.981	147.166	25.875	307	201.422

Fonte: Istat, 2001.

<sup>11</sup> Ormai in Italia si registra l'attività di 10 cooperative, con punte di 28, 24, 18 unità in alcune regioni, sia del Nord che del Sud, ogni 100.000 abitanti.

<sup>12</sup> I dati sono sempre riferiti al 2001 e, dunque, pur essendo alcune figure obsolete, continuo a utilizzare le nomenclature professionali vigenti nell'anno di riferimento dell'analisi.

scienza, 642 religiosi e, infine, alcune poche centinaia di lavoratori interinali (307).

Parallelamente è cresciuta la loro capacità operativa, cosicché oggi il numero di utenti serviti risulta pari a oltre 2,1 milioni di persone nel caso delle cooperative di tipo A e di circa 18.700 soggetti svantaggiati in inserimento nelle cooperative di tipo B.

In concomitanza con tali valori operativi, non sorprende osservare, infine, che il valore totale della produzione delle cooperative ha raggiunto, nello stesso periodo, i 4 miliardi di euro, i due terzi dei quali riconducibili a cooperative di tipo A, mentre il valore medio della produzione si attesta intorno ai 700.000 euro, facendo tuttavia registrare valori medi notevolmente più elevati tra le cooperative localizzate nelle regioni nord-orientali (poco oltre 1 milione di euro) e tra i consorzi (poco oltre 2 milioni di euro).

Un secondo aspetto emergente, quindi, è che la crescita organizzativa delle cooperative, considerandone sia il numero sia la capacità di produzione, introduce nel loro ambiente di riferimento fattori che si muovono nel senso di rendere molto eterogenea questa compagine istituzionale. Non solo, una tale crescente eterogeneità può aver contribuito a far sì che le cooperative stesse abbiano cominciato ad adottare strategie di controllo, a valle o a monte, a seconda dei casi e delle situazioni locali, dei nuovi accessi nel «mercato sociale» che esse hanno contribuito a definire e in cui esse stesse vogliono continuare ad operare.

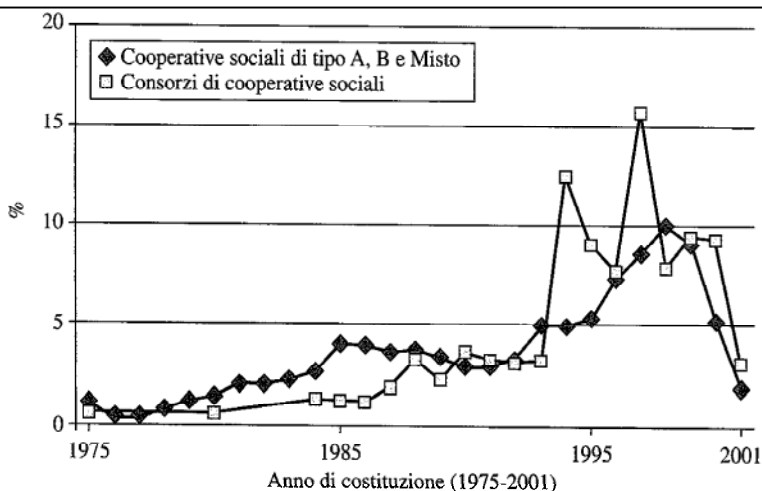
Profondi elementi di incertezza sono associabili probabilmente alla forte crescita, in aree nuove del paese, del numero di cooperative che sono coinvolte localmente in processi di produzione e di servizio che imitano o riproducono modelli di intervento già in gran parte consolidati nel corso dei decenni scorsi in altri contesti territoriali, ma che proprio per tale ragione rendono le amministrazioni di riferimento meno generose e più esigenti fin dall'avvio delle attività (in termini di performance, copertura e qualità dell'intervento offerto). Questi fattori introducono nell'ambiente in cui operano queste imprese dei formidabili elementi di competizione interna, inibendo la capacità di iniziativa autonoma e flessibile delle (nuove) cooperative stesse e, peraltro, accentuando la loro instabilità anche sul piano dell'accesso alle risorse economiche.

In questo senso si spiega, almeno in parte, lo sviluppo del feno-

meno dei consorzi sociali nel corso di quest'ultimo stesso decennio. Qualche indizio sulla dinamica tratteggiata può essere individuato nella illustrazione contenuta nella figura 4.1. Come si può notare, rispetto alle cooperative rilevate nel 2001 il 36,1% (n = 1.765) era già in attività all'inizio degli anni novanta. Nello stesso momento il numero dei consorzi attivi era pari al 16,1% (n = 31) di quelli in attività nel 2001. Nel 1995 le due quote erano passate, rispettivamente al 57,8% e al 47,1%, registrando un incremento percentuale nettamente più intenso dei secondi (circa tre volte il valore di partenza) sulle prime (che crescono comunque di circa 20 punti percentuali). Per arrivare, infine, alla apertura del nuovo decennio con 196 consorzi in attività presenti in tutte le regioni del paese.

I consorzi stessi, tuttavia, non devono essere considerati un insieme omogeneo di organizzazioni che godono del medesimo tipo di *appeal* presso le organizzazioni che ne guidano l'azione ovvero che forniscono un supporto *standard* tipico, simile in tutte le aree del paese, per tutti i tipi di cooperative e così via.

Figura 4.1. *Cooperative sociali secondo l'anno di costituzione e la tipologia (valori percentuali)*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali. Anno 2001.



Innanzitutto, non sempre le cooperative aderiscono a consorzi sociali. Nel complesso le cooperative aderenti risultano essere 2.309 (41,8%), dando luogo a un rapporto medio pari a 11 cooperative a consorzio. Le cooperative di tipo A aderenti a consorzi sono 1.262, pari al 54,7%, una quota percentuale ben inferiore a quella registrata dal peso di queste imprese nel complesso (59,1%). Una strutturazione diversa si rileva nel caso delle cooperative di tipo B, tra le quali le aderenti risultano essere il 36,0% delle organizzazioni, una quota eccedente di circa 3 punti percentuali quella relativa alle cooperative di questo tipo. Infine i consorzi stessi: anche i consorzi, come è noto, si associano in consorzi di «secondo livello», rivelando una propensione in questo senso relativamente forte (ben 121 di essi, alla fine del 2001, si erano uniti con altri consorzi) (tabella 4.2).

La chiara e interessante caratterizzazione delle cooperative di tipo B probabilmente può essere spiegata proprio dal fatto che, più spesso, questo tipo di cooperative è esposto alle insidie della novità, della forte (e crescente) competizione locale e dell'instabilità dell'accesso alle fonti di finanziamento le quali tendono a essere razionate e molto sensibili al ciclo politico-economico. Al contrario, pur essendo le cooperative di tipo A più spesso fortemente dipendenti dai finanziamenti pubblici, possono contare su maggiore libertà di azione e, soprattutto in alcune aree del paese, anche sull'accesso a fonti finanziarie alternative a quelle pubbliche.

Le attività dei consorzi tendono a essere molto diversificate e, in

Tabella 4.2. *Cooperative sociali secondo il tipo (A, B e Misto) e adesione a consorzi*

Cooperative aderenti a consorzi	Tipologia di cooperativa sociale									
	Tipo A		Tipo B		Tipo Misto (A+B)		Consorzio		Totale	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Sì	1.262	54,7	832	36,0	93	4,0	122	5,3	2.309	100,0
No	1.997	62,4	995	31,0	139	4,3	75	2,3	3.206	100,0
Totale	3.259	59,1	1.827	33,1	232	4,2	197	3,6	5.515	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali. Anno 2001.

Tabella 4.3. *Servizi resi dai consorzi alle cooperative sociali aderenti*

Servizi	%
Promozione dell'immagine delle cooperative	72,1
Promozione di nuovi servizi	70,1
Assistenza nella partecipazione a gare pubbliche	74,1
Assistenza alla commercializzazione dei prodotti e/o servizi	44,7
Assistenza al reclutamento del personale	43,7
Assistenza all'acquisto di forniture	29,9
Assistenza contabile e consulenza fiscale	49,7
Organizzazione e gestione di interventi di formazione	66,0
Organizzazione scambi di informazioni, esperienze tra cooperative	72,1
Supporto all'elaborazione di strategie politiche	59,9
Centro operativo servizio civile	35,5
Elaborazione e coordinamento progetti	71,6
Svolgimento pratiche amministrative	45,7
Formazione diretta	62,9
Trasmissione di conoscenze relative ai processi di produzione	29,9
General contracting	60,4
Totale consorzi <sup>13</sup>	197

Fonte: Istat, 2001.

una certa misura, molti consorzi svolgono attività tra le quali non è agevole individuare un elemento di prevalenza (tabella 4.3). Nel complesso, si può dire che l'attività più diffusa è quella dell'assistenza alle cooperative nella partecipazione a gare pubbliche (74,1%), immediatamente seguita da attività volte alla promozione dell'immagine e dalle iniziative che favoriscono lo scambio di informazioni tra le cooperative (72,1%); tra le più diffuse, si trova anche l'assistenza all'elaborazione o alla gestione di nuovi progetti (71,6%). Meno diffuse sembrano essere le attività di mera assistenza o supporto alle incombenze aziendali (reclutamento del personale, gestione acquisti, consulenza contabile e fiscale, e così via).

I servizi offerti, tuttavia, possono essere valutati anche andando al di là del loro contenuto meramente tecnico-formale. Nel terzo

<sup>13</sup> La somma delle quote percentuali è superiore al 100% poiché ciascun consorzio può offrire più servizi.

rapporto sulla cooperazione sociale in Italia (Centro studi Cgm 2002) si sottolineava che i consorzi possono offrire tre tipi di beni e servizi: 1) servizi di supporto; 2) servizi legati alla rappresentanza degli interessi; 3) servizi per la promozione di politiche economiche<sup>14</sup>. Nessuna di queste tre forme ha a che fare, specificamente, con quella capacità che è stata definita, in questa sede, «imprenditorialità sociale», se non altro perché tutte le iniziative consortili possono essere ricondotte a essa. Purtroppo, così facendo la validità analitica della classificazione risulterebbe fortemente diluita.

Al contrario la seconda e la terza sembrano in qualche misura interdipendenti, poiché se un'azione è svolta dal medesimo attore risulta perlomeno controverso, in pratica come in teoria, distinguervi la componente che mira, sostenendo interessi sezionali, *prima* a influenzare la formulazione di particolari politiche sociali e *poi* a condizionare, a volte in forma esclusiva, la gestione dell'attuazione delle politiche stesse. In questo caso la tipologia, utilizzata per descrivere l'azione dei consorzi sociali, sembra eccedere in analiticità distinguendo tra modalità che, riguardando entrambi la componente dell'azione dei consorzi al fine di accedere alle risorse amministrate dai governi, nazionali e locali, sarebbe opportuno invece non distinguere<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> E. Pavolini, «Le reti tra cooperative sociali: il fenomeno consortile», in Centro studi Cgm 2002, p. 176. L'autore dell'articolo indica che la tipologia è stata adattata da una simile proposta da Zan 1992, in riferimento alle associazioni di rappresentanza, ma suggerisce che essa «risulta appropriata nell'analisi» del comportamento dei consorzi sociali.

<sup>15</sup> Ricordo che, peraltro, nel caso in cui le due componenti dell'azione fossero perseguite da un unico attore ci si troverebbe di fronte a un caso, che ritengo possa dare risultati anche patologici in alcuni contesti, di creazione forzata della domanda di servizi che poi lo stesso consorzio o le sue cooperative chiedono di gestire. Due sono i casi su cui si potrebbe cominciare ragionare. Il primo riguarda la possibilità di influenzare in forma violenta la decisione di offrire per la prima volta o, nel tempo, continuare a offrire certi servizi ricorrendo poi, per la loro fornitura, sempre alla medesima organizzazione. Il secondo caso è quello in cui l'offerta di servizi non essendo né mediata dal mercato, né dall'amministrazione pubblica, ma all'interno di un circuito chiuso che vede un consorzio giocare la parte privilegiata di colui che prima contribuisce a costruire la domanda e poi gestisce l'offerta che la deve compensare, pone problemi sia di efficienza, sia di equità. Infatti questa soluzione tenderà a favorire coloro che si trovano in condizioni di base più favorevoli in

Considerando i diversi tipi di servizi erogati dai consorzi ai propri soci, si possono individuare tre tipi di attività distinguendo la componente:

1) dei *servizi imprenditoriali*, orientati a far sì che le cooperative associate possano sopravvivere perseguendo gli obiettivi che si sono date, assicurandosi e stabilizzando, anche attraverso l'introduzione di innovazioni (di processo e di prodotto), i flussi e la dimensione delle risorse (economiche, ma non solo) necessarie a tale scopo;

2) in secondo luogo quella dei *servizi di supporto politico-ideologico*, orientati a sostenere l'azione delle cooperative sia facendo sì che le iniziative delle stesse cooperative sociali possano essere considerate (dai cittadini cui sono prevalentemente indirizzate, ma anche nelle istituzioni, il cui riconoscimento è essenziale) sempre più autorevoli e, inoltre, operando al fine di mantenere e sviluppare quella cultura della cura, della partecipazione e dell'integrazione comunitaria che ha favorito la nascita e la diffusione delle cooperative sociali stesse;

3) infine la componente dei *servizi di assistenza tecnica e professionale*, la cui funzione è il rafforzamento della capacità organizzativa, in senso stretto, delle cooperative che al consorzio si rivolgono per risolvere in modo efficiente e affidabile i problemi della loro ordinaria amministrazione e gestione operativa.

In questo senso i consorzi tendono a svolgere attività che possono essere differenziate secondo tre funzioni tipiche di mediazione sociale: la funzione politico-ideologica, la funzione imprenditoriale e la funzione professionale. Le cooperative creano i consorzi, o dei consorzi si servono, per ricevere un supporto in uno o più di uno di questi tre campi, fungendo come mediatori tra le esigenze delle diverse *constituencies* interne alle cooperative e i vari contesti operativi e/o istituzionali con i quali le stesse si confrontano e dunque:

1) *rispetto agli associati*, per sostenere quel sistema culturale-motivazionale che garantisce la loro partecipazione effettiva alle iniziative di cooperazione e che contribuisce a rafforzare, anche al-

quanto a servizi erogati e, in secondo luogo, coloro che avranno la possibilità di accesso privilegiato alle decisioni allocative. Entrambi i casi, anche se per ragioni diverse, sono interessanti sia sotto il profilo pratico, sia per quel che possono insegnarci in sede di analisi.

l'esterno della singola unità, la reputazione istituzionale delle cooperative stesse;

2) *rispetto ai dirigenti delle cooperative*, per gestire l'attività e i servizi orientati al mercato, eventualmente coordinandosi con quelli offerti da altre organizzazioni simili e, soprattutto, facilitando la trasmissione di informazioni sulle innovazioni relative a nuove tipologie di servizio, nuove aree di sviluppo, nuove risorse utilizzabili, e così via;

3) *rispetto alle tecnostrutture delle cooperative, più spesso in contatto con i sistemi di regolazione dei rapporti istituzionali*, per favorire l'adozione di stili gestionali responsabili, cioè basati sulla regolarità, l'affidabilità e la correttezza, soprattutto per quel che riguarda la produzione degli atti relativi alla stipula di contratti, agli adempimenti tecnico-amministrativi relativi ai progetti proposti e/o eseguiti, alla gestione di eventuali conflitti emergenti nel corso dello svolgimento delle attività aziendali.

I consorzi non sono presenti in tutte le aree del paese nella stessa misura e l'offerta di servizi varia a seconda dell'area geografica di riferimento. Nelle regioni nord-occidentali prevale l'offerta di servizi di formazione e di facilitazione dello scambio di informazioni; in quelle nord-orientali la necessità di essere supportate per la diffusione dell'immagine o per la gestione di nuovi progetti; in quelle del Centro nella partecipazione a gare, ma anche nell'elaborazione e gestione di nuovi progetti e nell'avvio di nuovi servizi; mentre le cooperative del Mezzogiorno chiedono più frequentemente un supporto per il lancio della loro immagine, per la partecipazione a gare pubbliche e per la progettazione di nuove iniziative.

Più in generale, tuttavia, raccogliendo gli *items* relativi ai servizi resi alle cooperative secondo la tipologia proposta (tabella 4.4) si rileva che l'apporto di contributi politico-ideologici (esemplificati in questa sede dai servizi a supporto dell'immagine della cooperazione, dai servizi formativi, per la facilitazione della circolazione delle informazioni e per lo sviluppo delle politiche d'impresa) sono quelli relativamente più offerti (in tutti gli *items*). Seguono quelli riconducibili a un supporto per lo sviluppo della funzione imprenditoriale (rappresentati dalla promozione di nuovi servizi, dall'assistenza alla commercializzazione dei servizi stessi, dalla elaborazione e gestione di progetti, dall'assistenza nella partecipazione a gare e dal

Tabella 4.4. *Servizi resi dai consorzi alle cooperative sociali aderenti, riclassificati secondo la funzione perseguita*

Funzione ideologica	N	%	Funzione imprenditoriale	N	%	Funzione professionale	N	%
Promozione dell'immagine della cooperativa	1.587	69	Promozione di nuovi servizi	1.521	66	Assistenza al reclutamento del personale	1.170	51
No	723	31	No	788	34	No	1.139	49
Organizzazione e gestione di interventi di formazione	1.632	71	Assistenza alla commercializzazione dei prodotti e/o servizi	1.155	50	Assistenza contabile e consulenza fiscale	1.302	5
No	677	29	No	1.154	50	No	1.007	44
Organizzazione scambi di informazioni, esperienze tra cooperative	1.786	77	Elaborazione e coordinamento progetti	1.478	64	Centro operativo servizio civile	1.094	47
No	523	23	No	831	36	No	1.215	53
Supporto all'elaborazione di strategie politiche	1.383	60	Assistenza nella partecipazione a gare pubbliche	1.495	65	Svolgimento pratiche amministrative	1.212	53
No	927	40	No	815	35	No	1.097	47
Formazione diretta	1.541	67	General contracting	1.259	55	Trasmisione di conoscenze relative ai processi di produzione	1.073	46
No	768	33	No	1.051	45	No	1.237	54
<b>Totale</b>	<b>2.309</b>	<b>100</b>	<b>Totale</b>	<b>2.309</b>	<b>100</b>	<b>Totale</b>	<b>2.309</b>	<b>100</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali. Anno 2001.

coinvolgimento in operazioni di *generai contracting*) anch'essi offerti alla maggior parte di cooperative ai consorzi di riferimento, anche se la variabilità in questo caso risulta accentuata.

Infine anche il supporto per lo sviluppo delle proprie capacità organizzative attraverso un sostegno professionale (operazionalizzata attraverso l'assistenza al reclutamento del personale, alle operazioni contabili e fiscali, lo svolgimento di pratiche amministrative, la trasmissione di *know-how* di processo, l'acquisto di forniture) è ampiamente richiesto dalle cooperative, che tuttavia ricevono supporto in misura più contenuta che negli altri due casi come se, in generale, il contributo offerto alla componente tecnico-professionale della loro organizzazione non fosse tanto ricercato o così importante quanto i due precedenti<sup>16</sup>.

Infine, come si vede nella figura 4.2, sulla base dei dati a disposizione è possibile raggruppare anche empiricamente le cooperative a seconda delle esigenze prevalentemente indirizzate nei confronti dei consorzi ai quali aderiscono.

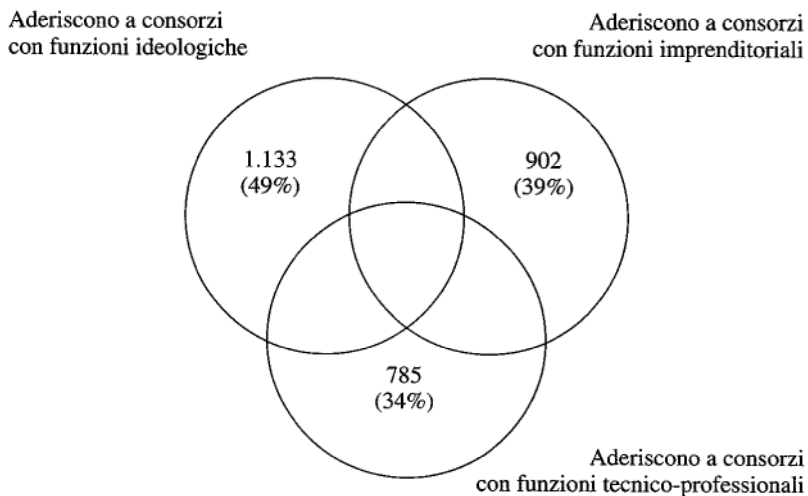
Le tre funzioni nella figura non sono tenute nettamente distinte poiché il livello di specializzazione funzionale dei consorzi sociali in generale non è molto spiccato; in pratica ciò significa che spesso le cooperative si rivolgono allo stesso consorzio per ottenere servizi di natura diversa. Tuttavia, si osserva che il 49,0% delle cooperative aderenti a consorzi ricorre a essi per ricevere l'intera gamma dei servizi di tipo politico-ideologico, il 39,0% per ricevere l'intera gamma dei servizi di natura imprenditoriale e, infine, il 34,0% per ottenere l'intera gamma dei servizi di supporto tecnico-professionale<sup>17</sup>. Anche in questa analisi, dunque, si conferma che la domanda di servizi per il supporto politico-ideologico delle cooperative è la funzione consortile la cui ricerca è più diffusa.

Potrebbe essere utile approfondire, seppure in forma preliminare, il significato di questi risultati provando a interpretarlo in modo da non trascurare, accanto all'evidenza empirica appena illustrata,

<sup>16</sup> Di questa funzione non proporremo, in questa sede, alcun approfondimento specifico.

<sup>17</sup> Le tre percentuali trovano ciascuna il suo complemento nelle cooperative che aderiscono a consorzi ai quali si richiedono servizi multifunzionali, rappresentati sinteticamente nella figura dalle aree di intersezione dei cerchi.

Figura 4.2. *Le funzioni dell'intervento dei consorzi: una tipologia*<sup>18</sup>



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali. Anno 2001

anche alcuni frammenti di storia del mondo delle cooperative sociali. In particolare mi soffermerò sulle due funzioni più rilevanti per l'analisi svolta in questa sede, quella denominata politico-ideologica e quella imprenditoriale.

Una teoria utilizzabile per comprendere la nascita e la diffusione dei consorzi potrebbe far leva sul concetto di accessibilità alla rappresentanza politico-istituzionale. In base a questo modello si potrebbe sostenere che i consorzi costituiscono una delle modalità utilizzate dalle cooperative sociali e, per loro tramite, da tutto l'insieme degli *stakeholders* che nella loro azione si riconosceva, per provare a contrastare o attenuare una situazione di deficit di cittadinanza-

<sup>18</sup> Una prima elaborazione delle funzioni svolte dai consorzi è stata presentata al Terzo seminario permanente di Issan; fra gli altri si segnala l'intervento di Cafaggi e Iamiceli 2004.



za riscontrato (all'inizio in sede prevalentemente locale) a proposito delle istanze sostenute dalle cooperative sociali. In altri termini, si trattava di un deficit di accessibilità al sistema di redistribuzione delle risorse pubbliche prevalente nel momento in cui il mondo delle cooperative sociali cominciava a far parte del contesto non solo socio-culturale, ma anche economico italiano. In particolare, sostengo che all'interno di questo mondo — forse per effetto di una sorta di inerzia ideologica interna<sup>19</sup>, forse il risultato di un accreditamento politico-istituzionale non generalizzato, o ancora non del tutto radicato o forse addirittura mancato<sup>20</sup> — un certo numero di unità abbia cominciato a organizzarsi in modo da contenere l'impatto di quelle incertezze ambientali che insidiano il percorso quotidiano delle imprese sociali creando delle unità specificamente dedicate a questo compito. Tra queste, naturalmente, si deve considerare anche l'incertezza relativa al sostegno politico.

Così l'auto-organizzazione attraverso la costituzione di un consorzio diventa uno strumento che consente di superare alcuni dei problemi di riconoscimento che abbiamo citato<sup>21</sup>. L'approvazione della legge, in questo contesto, ha consentito che una tale domanda, prevalentemente latente fino alla fine degli anni ottanta, fosse esplicitata successivamente. Tuttavia questa soluzione comincia a porre

<sup>19</sup> Si tenga presente che l'età media dei presidenti delle cooperative sociali si situava, nel 2001, attorno ai cinquant'anni. Senza variare in modo rilevante tra le diverse tipologie.

<sup>20</sup> Non dico presso le burocrazie pubbliche, locali e centrali, ma neppure nelle agenzie di rappresentanza generale del settore cooperativo, per non parlare delle organizzazioni sindacali o così via. È opportuno notare, tra l'altro, il numero crescente di cooperative che sta sorgendo, soprattutto in questi ultimi anni, al di fuori di ogni influenza delle centrali cooperative di rappresentanza.

<sup>21</sup> Coerentemente con questa interpretazione, come emerge dalle indicazioni delle cooperative, dai consorzi ci si attende anche un supporto diffuso nel campo della formazione. Formazione intesa in senso lato: orientata sia a rafforzare le capacità professionali, sia a sostenere la cultura della cooperazione sociale, della partecipazione organizzativa e del coinvolgimento comunitario. Una formazione in cui anche l'aspetto «rituale» — cioè di riproposizione guidata di un'identità legata non solo a una missione specificamente organizzativa, ma anche una visione del mondo; non isolata, ma partecipe di un movimento più vasto e vitale — gioca una parte significativa anche se non sempre riconosciuta consapevolmente dai operatori coinvolti.

altri problemi: come ad esempio il fatto che, proprio per effetto di questo tipo di scelte, nel mondo delle cooperative possono cominciare a crearsi delle differenziazioni per attività, ruoli e stili di azione tipici delle organizzazioni e del personale politico in senso stretto. E il personale dei consorzi, e in particolare i leader di queste organizzazioni, sono particolarmente esposti a queste pressioni, anche se, naturalmente, l'esistenza di una semplice contingenza non implica una loro conversione alla politica di professione<sup>22</sup>.

In secondo luogo, una conseguenza, implicita in un modello siffatto di azione politicamente orientata, consiste nella tendenza a considerare come politicamente rilevante solo ciò che riguarda l'attività e i confini dell'attività del consorzio, costringendo in tal modo entro limiti angusti, appunto locali, la vocazione politica altrimenti generalizzabile di questo tipo di istituzioni. Forse questa tendenza fa capire come mai, a un certo punto, la dimensione del consorzio diventa essa stessa critica, insufficiente, inadeguata ad affrontare le sfide che le cooperative continuano a sostenere quotidianamente e come alcuni abbiano cominciato a dotarsi di nuovi strumenti di controllo e di indirizzo (come è il caso dei consorzi del secondo livello, per limitare la riflessione all'interno del mondo delle cooperative sociali), capaci di garantire un grado di integrazione più elevato e più vasto di quanto fosse possibile ricorrendo agli strumenti organizzativi più tradizionali.

Considerando il quadro istituzionale e sociale nel quale si collocano, queste soluzioni non potranno garantire adeguatamente il risultato desiderato, poiché non si configurano legittimamente come soluzioni capaci di risolvere il problema funzionale che le sottende se non dal punto di vista di coloro che, all'interno del mondo delle cooperative sociali, le sostengono. D'altra parte, forse, per effetto della riduzione all'ambito locale di molte delle politiche pubbliche di interesse delle cooperative sociali (sanitarie, sociali, culturali, forse anche educative), in futuro non sarà più così avvertita la necessità di dialogare o di essere riconosciuti altrove.

<sup>22</sup> Qualora il fenomeno della «conversione alla politica» dei leader delle cooperative si diffondesse potrebbe incidere negativamente sia sul funzionamento, sia (e soprattutto) sulla reputazione pubblica delle imprese sociali in cui i leader lasciassero il loro incarico per accedere a carriere di tipo politico.

È importante, tuttavia, tenere presente che la maggior parte dei consorzi e, seppure in misura minore, delle cooperative sociali, sono sorti molto recentemente e, dunque, non è facile non solo prefigurare dinamiche future, ma anche stabilire, con un soddisfacente livello di accuratezza, come operino di fatto queste organizzazioni o addirittura se siano identificabili modelli generali di azione caratteristici dei consorzi sociali.

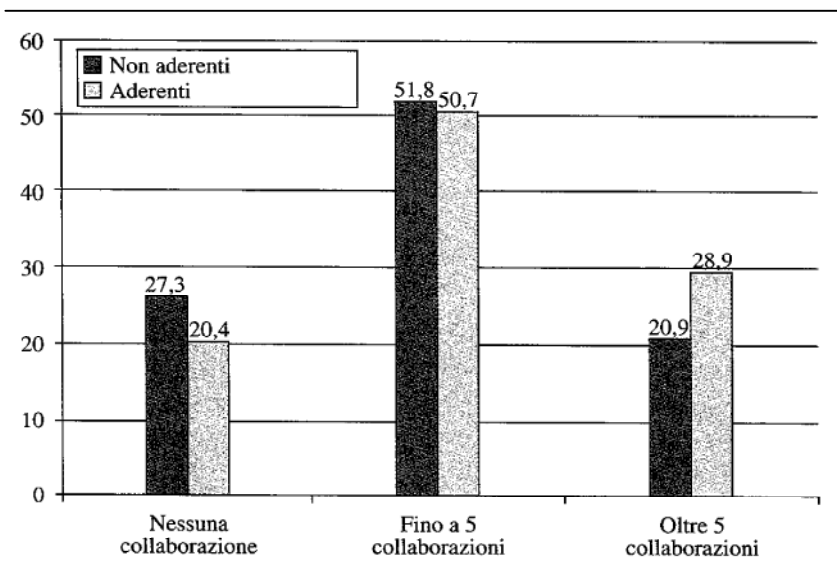
#### 4.3. *I consorzi come «facilitatori» di una crescita socialmente sostenibile*

Come è stato detto, accanto a una vocazione politico-ideologica piuttosto accentuata, i consorzi si occupano con quasi altrettanta dedizione delle esigenze più specificamente imprenditoriali delle cooperative che con essi hanno a che fare. In questo caso la loro funzione sostantiva non è del tutto chiara e non ci sono elementi empirici che ci possano far sostenere che, in questo caso, il consorzio come sostituto funzionale dell'imprenditore individuale, che non sempre è disponibile nella quantità e con la professionalità richieste (sia dai cittadini utenti sia dalle amministrazioni che sviluppano le politiche), sia uno strumento di successo, cioè integrativo e non sostitutivo delle capacità delle cooperative attive sul territorio.

Un tentativo volto a raccogliere elementi di fatto per discutere su questo punto può essere quello di verificare in che misura l'appartenenza a consorzi influenzi il comportamento di alcune variabili salienti della struttura e del funzionamento delle cooperative stesse. Un primo dato consiste nel verificare se le cooperative aderenti a consorzi riescono o meno a collegarsi con le altre istituzioni che, nel loro stesso territorio di elezione, operano con o competono contro le cooperative stesse. Il presupposto è che tanto meno le cooperative saranno in grado di cooperare con questi attori, tanto più sarà alto per esse il livello di competizione (per le risorse umane, economiche e culturali, per gli utenti, per i sostenitori, e così via) con il quale saranno costrette a fare i conti. Nella figura 4.3 si presenta un'analisi sintetica dei dati disponibili.

Come si può osservare, le cooperative non aderenti a consorzi rivelano una minore propensione generale a collaborare (secondo for-

Figura 4.3. *Cooperative sociali aderenti o meno a consorzi sociali, secondo il numero di partnership sottoscritte (valori percentuali)*

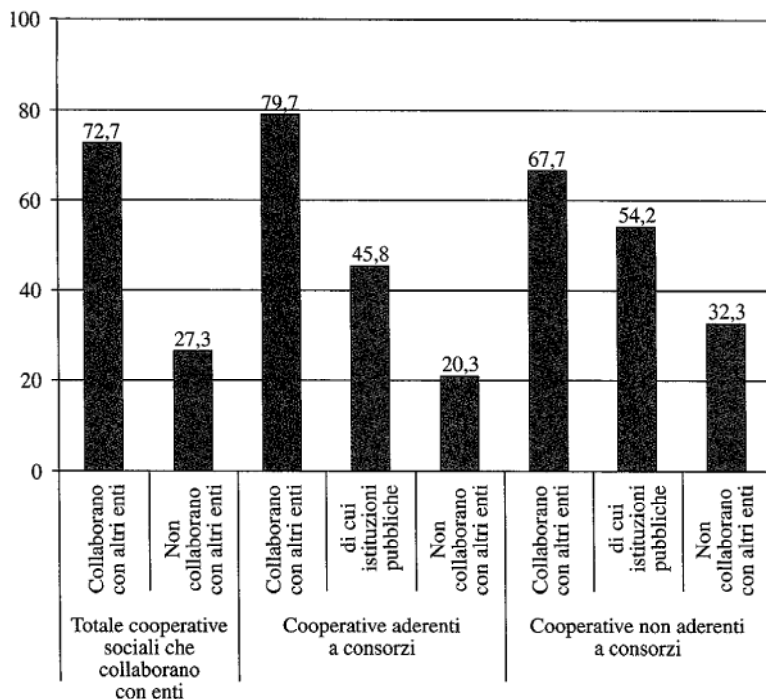


Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali. Anno 2001.

me tendenzialmente formalizzate) con altre unità, della pubblica amministrazione o delle imprese o delle Inp, presenti nel territorio. Inoltre, seppure nel complesso la capacità di allacciare un certo numero di rapporti (fino a 5, ma il valore medio è inferiore a tale livello) sia praticamente equivalente per le cooperative associate a consorzi e per quelle non associate, per altro verso l'appartenenza a consorzi si lega a una propensione marcatamente più forte a inserirsi in un numero maggiore di partnership.

Una ulteriore riflessione può essere fatta se si considera il tipo di partnership perseguita (figura 4.4). In questo caso si rileva che, nel complesso le cooperative sociali si caratterizzano per essere fortemente collaborative con l'esterno: il 72,7% di esse, infatti, dichiara di aver sottoscritto almeno un accordo con altri enti. Nel caso di cooperative aderenti a consorzi, tuttavia, tale quota tocca valori an-

Figura 4.4. *Cooperative aderenti o meno a consorzi, quantità e tipo di partnership in cui sono coinvolte (valori percentuali)*



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali. Anno 2001.

cor più elevati attestandosi al 79,7%, mentre l'equivalente quota relativa alle cooperative non aderenti si attesta ben al di sotto dei valori generali (al 67,7%). Al contrario, osservando la propensione delle cooperative a interagire con altre istituzioni pubbliche, si rileva che la quota di cooperative aderenti a consorzi (35,8%) legata a istituzioni pubbliche è meno elevata di quella registrata per le cooperative più isolate (54,2%).

Quest'ultimo dato non è di facile interpretazione. Probabilmente esso è influenzato simultaneamente da due fattori: in primo luogo,

si può ritenere che tanto maggiore è la forza economica e organizzativa espressa da una cooperativa (e anche dal consorzio cui aderisce), tanto maggiore sarà la sua autonomia rispetto alle pubbliche amministrazioni, potendo fare affidamento su risorse stabilmente e consistentemente affluenti anche da altri settori dell'economia; in secondo luogo, questo risultato è condizionato dal fatto che un numero relativamente alto di nuove cooperative, frequentemente sorte nel Mezzogiorno e spesso al di fuori di quei legami sezionali o locali altrove più presenti, tendono a muoversi con maggiore fluidità con e tra le amministrazioni che offrono loro la possibilità di svolgere le attività per le quali sono state istituite. Peraltro, considerato il ritmo di crescita del settore, questa distorsione non è destinata a essere riassorbita nel volgere di pochi anni.

Per approfondire questi aspetti è stata elaborata un'analisi (Anova) in cui una serie di valori (medi) stimati per alcune variabili si sono rivelati divergere in misura statisticamente significativa sia tra i diversi tipi di cooperative sociali, sia tra le cooperative raggruppate tra aderenti e non aderenti a consorzi (tabella 4.5).

I risultati dell'analisi possono essere così sintetizzati:

1) in primo luogo si conferma che la crescita del mondo delle cooperative sociali è stata tale che a fine 2001 l'età media delle unità considerate era di meno di 10 anni, con i consorzi che si attestavano sui 6 anni in media: ciò impone di curare con la massima attenzione il riferimento generazionale al quale ci atteniamo parlando di queste imprese sociali, riferimento in massima parte oggi svincolato oggettivamente dalle iniziative storiche;

2) sulla propensione alla partnership si è già detto molto: le analisi supplementari svolte confermano il quadro generale appena tratteggiato;

3) la dimensione sociale delle cooperative: il numero dei volontari in media attivi in esse è davvero esiguo; più consistente il numero (e anche la varietà) dei soci mobilitati, con accentuate differenze interne sia tra le tipologie previste, sia tra le cooperative aderenti o meno a consorzi; in particolare i consorzi si attestano su un numero medio di associati pari a 13 (trattandosi, peraltro, di persone giuridiche);

4) anche il numero medio di dipendenti risulta estremamente variabile, ma i dati più importanti riguardano: a) il rilevante ruolo

Tabella 4.5. *Comparazione tra valori medi di alcune variabili strutturali e di attività, secondo il tipo di cooperativa e l'adesione o meno a consorzi*

Tipo di cooperativa sociale	Anno di costituzione	Numero di pubbliche, private o imprese	Numero dei soci	Numero di volontari	Numero di dipendenti	Numero di risorse umane utilizzate (nel compl.)	Valore totale della produzione (in euro)	Valore totale da vendite alle strazioni pubbl. (in euro)	Valore totale dei ricavi da vendite a privati (in euro)	Valore procapite della produzione (in euro)	Spese per collaborazioni (in euro)	Spese per il personale (in euro)
Tipo A	1991	4	45	5	23	46	801.882	583.778	187.272	49.063	38.074	512.918
Tipo B	1993	4	31	4	11	24	444.971	223.735	198.133	48.385	16.867	237.646
Tipo misto (A+B)	1993	5	26	4	9	23	400.671	243.060	128.954	65.375	19.570	217.898
Consorzio	1995	8	13	1	4	11	2.032.870	1.198.963	770.518	856.034	504.362	114.309
Aderenti	1991	6	47	5	23	48	1.001.881	679.615	282.044	78.953	73.107	552.747
Non aderenti	1993	3	32	4	14	28	500.772	322.630	156.644	62.147	27.929	281.727
Totale	1992	4	38	4	17	37	710.602	472.111	209.153	69.462	46.847	395.212

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali. Anno 2001.

giocato in questo ambito dalle cooperative di tipo A; b) l'esiguità del contributo dato dai consorzi; c) il significativo rilievo occupazionale delle cooperative aderenti a consorzi rispetto a quelle non aderenti; analoghe considerazioni possono essere fatte osservando il dato sulle le risorse umane nel complesso;

5) passando agli indicatori economici, l'analisi svolta consente di mettere in luce che la variabilità delle performance medie delle cooperative è molto elevata e che il ruolo giocato in tale ambito dai dati dei consorzi considerati direttamente o dei loro aderenti (e dunque considerandone indirettamente l'apporto) risulta essere estremamente significativo, nel bene, nei casi in cui le performance d'impresa si dimostrano particolarmente interessanti e nel male, nei casi in cui emerge uno squilibrio notevole in relazione ad alcune variabili (si osservi in particolare il valore delle spese per collaborazioni, sia rispetto alle cooperative afferenti alle altre tipologie sia rispetto alle cooperative non aderenti).

Quindi i dati a nostra disposizione, pur nella loro incompletezza, tendono a confermare in modo sistematico l'idea che i consorzi influiscono sull'azione delle cooperative che vi aderiscono, ma anche sulle altre, favorendo l'introduzione di elementi d'ordine e di controllo (soprattutto sul piano dell'agire strategico e di relazione) ed enfatizzando alcuni fattori di eterogeneità strutturale e di differenziazione delle cooperative dal loro territorio di riferimento. Meno astrattamente, tuttavia, l'analisi svolta smentisce l'ipotesi che l'adesione a consorzi incida negativamente sulla propensione delle cooperative associate a intrattenere legami con il contesto comunitario di riferimento, mentre, invece, contribuisce a sostenere l'ipotesi che le cooperative aderenti siano di solito anche quelle più robuste economicamente.

#### 4.4. *Conclusioni*

La diffusione di imprese sociali e, in particolare di varie forme di cooperazione sociale, costituisce un elemento di interesse molto sentito tra i ricercatori che sono interessati allo studio dell'evoluzione del mercato sociale e del mondo delle istituzioni e delle Inp.

Nonostante le perplessità di molti, mai sopite in verità, le coope-



rative sociali si sono rivelate, in questi anni, un formidabile strumento di innovazione culturale, di lavoro e, al di sopra di ogni cosa, servizio. Esse ora hanno cominciato a diventare anche uno strumento economicamente robusto e in qualche caso hanno risolto con successo e capacità di innovazione e sviluppo i problemi che ne hanno insidiato la sopravvivenza. In questo frangente, accanto alla figura tradizionale del cooperatore di buona volontà si è venuta affermando, da molti anni in verità, quella del cooperatore professionista e imprenditore.

La sfida che i cooperatori si trovano ad affrontare ora è quella di provare a rendere compatibili questi due stili sia all'interno delle cooperative, facendo sì che la componente umana e anche «amatoriale» non venga sopraffatta da quella tecnica e mercantile, sia, più in generale, cercando di mantenere in vita il collegamento con quelle fonti di riconoscimento, quelle strutture di riferimento che hanno garantito il credito sociale di cui i cooperatori hanno avuto e in buona misura continuano ad avere bisogno, non solo nella fase del primo avvio delle loro nuove iniziative, ma anche quando cercano di dare alla loro iniziativa il respiro che la può rendere vitale e farla durare nel tempo.

Le stesse strutture sociali continuano ad alimentare la vigorosa crescita quantitativa di tutto il settore senza che gli strumenti organizzativi e, più in generale, istituzionali finora individuati possano risolvere stabilmente i problemi posti da una tale spinta irrequieta. Non è un caso che ciò capiti in un periodo in cui la capacità di innovazione e di trasformazione virtuosa del settore non è al suo apogeo e, dunque, diventa più facile imitare, duplicare o anche sostituire iniziative che ormai da qualche anno erano riproposte sempre uguali a se stesse, nei più diversi campi di intervento sociale e ora anche da parte di altre istituzioni, pubbliche, quasi-pubbliche e anche private che hanno fatto dell'isomorfismo imprenditoriale una virtù. È paradossale che ciò accada proprio ora che la parola sussidiarietà sembra non irritare più nessuno. Proprio ora che il mondo del nonprofit è finalmente visibile, direi addirittura esposto, anche in Italia, cosicché non solo una piccola cerchia di adepti possa considerarlo in tutta la sua ricchezza di attori, di luoghi, di stili e anche di incertezze.



## Capitolo quinto Cooperazione sociale e Mezzogiorno

*Marco Musella*

### *Introduzione*

Discutere del ruolo della cooperazione sociale nel Sud Italia significa riportare i ragionamenti relativi alle peculiarità di questa forma di organizzazione produttiva in un contesto di analisi delle ragioni che spiegano il ritardo di sviluppo di quest' area del paese. Ancora oggi, infatti, il problema dello sviluppo incompiuto e distorto del Mezzogiorno costituisce un elemento centrale dell'organizzazione economico-sociale del paese e non può esser trascurato da analisi che intendano descrivere le caratteristiche di una realtà economica o di un settore produttivo in Italia.

Solo coniugando un'analisi delle ragioni delle difficoltà economiche del Sud con i risultati dell'indagine sulle specificità organizzative e produttive della cooperazione sociale è possibile indicare quanto e come (e a quali condizioni) le cooperative sociali possono contribuire al suo sviluppo.

Questo breve capitolo è perciò organizzato come segue: nel primo paragrafo verranno rapidamente esaminate le ragioni che, a parere di chi scrive, spiegano il lento sviluppo del Mezzogiorno e il perpetuarsi di alcuni problemi storici, quali la disoccupazione e la presenza della criminalità organizzata. Nel secondo paragrafo si discuterà brevemente delle evidenze statistiche relative all'evoluzione della cooperazione sociale nelle regioni del Sud e si sintetizzeranno le peculiarità di queste imprese messe in evidenza dalla letteratura, facendo anche tesoro di (e quindi rinviando a) quanto si dice negli altri capitoli di questo rapporto. Il terzo paragrafo si propone di utilizzare le risultanze dei paragrafi precedenti per discutere dei modi

nei quali la cooperazione sociale può favorire la rimozione di quel vincolo di offerta che, come emergerà dal primo paragrafo, attanaglia l'economia del Sud. Conclude il capitolo una breve considerazione sulle implicazioni di politica economica e di strategia organizzativa per le cooperative sociali e le loro strutture di secondo e terzo livello, che è possibile ricavare da quanto è emerso nel terzo paragrafo.

### 5.1. *Vincolo di offerta come causa del ritardo del Mezzogiorno*

Per fare una riflessione da economista sul ruolo della cooperazione sociale nel Mezzogiorno, la domanda da cui partire è, dunque, la seguente: «Quali sono le ragioni della natura distorta, incompleta e dipendente dello sviluppo di gran parte delle regioni meridionali? E quali i rimedi da proporre?».

Come è ormai assodato, lo sviluppo non può essere considerato un processo spontaneo e neppure può essere ritenuto il prodotto di meccanismi che vengono facilmente azionati da congrui e opportuni interventi esterni; lo sviluppo è un processo economico-sociale complesso che viene facilitato o vincolato da diversi fattori. Con questa affermazione non intendo aderire a idee neoliberiste secondo le quali è sufficiente «lasciar fare al mercato», ma sostenere che una strategia opportuna di politica economica volta a favorire lo sviluppo di un'area appare oggi quella che punti decisamente a rafforzare gli agenti interni all'area (strategia di *empowerment*) perché essi inneschino, dal basso, processi di evoluzione dell'economia e della società e promuovano un miglioramento delle condizioni di vita<sup>1</sup>. E, in questo senso, la cooperazione sociale può divenire un interessante soggetto attivo di questi processi endogeni.

Senza dilungarci troppo su dibattiti generali, torniamo a considerare la questione del perché lo sviluppo del Sud è stato dipendente, distorto e incompleto. Conviene dir subito in modo chiaro che non si tratta di un problema di bassa domanda aggregata, come direbbe

<sup>1</sup> Sul dibattito in ordine a come favorire per il Mezzogiorno uno sviluppo dal basso, cfr. Jossa 2001.

una lettura banale della teoria keynesiana; non si tratta, cioè, di un problema di poca spesa o di un circuito produttivo che non è attivato a sufficienza dai consumi, dagli investimenti e dalla spesa pubblica. Le difficoltà dello sviluppo delle regioni meridionali sono legate a un vincolo di offerta, e, cioè, a un'incapacità della struttura produttiva di recepire gli stimoli della domanda e incrementare i livelli di produzione. Poiché, come la teoria economica insegna, tra livelli di produzione e di occupazione vi è uno stretto legame, la categoria analitica del vincolo di offerta aiuta anche a spiegare gli elevati e persistenti tassi di disoccupazione dell'area meridionale (Musella 2000).

Esiste tutta una serie di elementi che supporta questa tesi<sup>2</sup>.

Dal dopoguerra ad oggi il saldo negativo dei conti con l'esterno, della bilancia commerciale del Sud e di tutte le regioni del Mezzogiorno, è una costante sia in valore assoluto sia in percentuale del Prodotto interno lordo; e non c'è nessun segnale di un'inversione di tendenza.

È vero che gli economisti direbbero che ci sono ragioni per le quali, nel breve periodo, in una regione in ritardo possono essere fisiologici eccessi di importazioni dall'esterno rispetto alle esportazioni. Ma questo non può essere vero se si ragiona in un'ottica di periodo più lungo, quale è quello rappresentato dai cinquant'anni successivi alla seconda guerra mondiale. Inoltre, recenti ricerche, condotte insieme a Sergio Destefanis e Salvatore D'Acunto, dicono che nelle regioni meridionali c'è una bassa elasticità della produzione alla domanda, cioè una bassa reattività della produzione agli stimoli che provengono dalla domanda aggregata, dalla spesa<sup>3</sup>. Per dir sempre la stessa cosa in modo un po' diverso: quando aumenta la domanda aumentano più le importazioni dall'esterno che la produzione interna.

La variazione di spesa, quindi, tende a generare variazioni delle importazioni e della dipendenza dall'esterno, attiva sviluppo in altre aree del paese e non spinge a una crescita del reddito e della produzione nelle aree meno avanzate come le regioni del Mezzogiorno.

<sup>2</sup> Per un approfondimento dell'argomento cfr. D'Acunto, Destefanis e Musella 2004

<sup>3</sup> Per un loro approfondimento cfr. ancora D'Acunto, Destefanis e Musella 2004.

Ma vale la pena chiedersi quali sono le cause di questo vincolo di offerta.

Ne elencherò, in modo assolutamente schematico e rapidissimo, otto. Forse non sono tutte quelle che la letteratura ha messo in evidenza, ma sono comunque un buon numero e, sicuramente, aiutano a inquadrare il nostro tema. L'elenco è anche un po' disordinato e l'ordine è del tutto casuale, e non ha niente a che vedere con l'importanza di ciascuna di esse<sup>4</sup>.

1) Alcuni sostengono che il mercato del lavoro non funziona perché c'è *scarsa flessibilità* dei salari, e questa sarebbe la madre di tutte le ragioni che danno luogo al vincolo di offerta, la causa prima dell'inelasticità del sistema produttivo meridionale agli stimoli provenienti dalla domanda. Anche se una certa rigidità del mercato del lavoro può rallentare in certi casi processi di ampliamento della capacità produttiva delle imprese e del sistema meridionale, non ritengo che possa essere accolta una tesi che riconduce tutti i problemi a quest'unico argomento, né penso che ad esso vada data troppa importanza. Ma su questa mia opinione, molto dibattuta in questi ultimi anni, non è possibile soffermarsi in questa sede.

2) Un secondo fattore che viene addotto come causa del vincolo allo sviluppo delle regioni meridionali è nell'incapacità delle *banche* di svolgere bene la loro funzione. Le banche nel Mezzogiorno prestano poco e male; prestano poco perché contano troppo le garanzie e poco i progetti; prestano male perché in genere prestano a tassi di interessi troppo alti.

3) Terza spiegazione del vincolo di offerta: la dotazione di *capitale umano*. Il Mezzogiorno ha una dotazione bassa, e spesso distorta, di capitale umano, termine con il quale, come è noto, gli economisti definiscono il complesso delle abilità generiche e specifiche del singolo lavoratore e, poi, dell'insieme dei lavoratori; al Sud troppo spesso mancano le professionalità che il mercato richiede, mentre abbondano le professionalità che il mercato non richiede ed è carente una «cultura», un' «etica» del lavoro.

4) Un altro elemento che certo contribuisce a spiegare il vincolo

<sup>4</sup> Per un approfondimento di questi temi, si possono vedere i saggi raccolti nel volume pubblicato dall'Isfse, cfr. Giannola 2000.

di offerta è la presenza della *criminalità organizzata*. Mafia, camorra, 'ndrangheta e sacra corona inceppano il funzionamento dei meccanismi di mercato, contribuiscono a distorcere gli incentivi e rendono più difficile, sia per le imprese esistenti, sia per quelle potenziali, svolgere attività imprenditoriali nel Mezzogiorno.

5) Il quinto elemento riguarda le *istituzioni* e le *regole* che governano la vita economica e sociale. Esse non riescono a essere un fattore che facilita lo sviluppo dell'area, ma diventano meccanismi che creano spesso un freno aggiuntivo allo sviluppo. Si incentiva e si premia in modo sbagliato rispetto ad altre aree del paese e, quindi, i comportamenti degli operatori economici e sociali si muovono in una direzione diversa da quella che favorirebbe lo sviluppo e la crescita.

6) L'elenco continua con un fattore strettamente connesso al precedente, ma più generale: la scarsità di *beni relazionali*. La mancanza di una sufficiente accumulazione del *capitale sociale* di cui dispongono le nostre regioni meridionali costituisce il sesto elemento che viene citato in letteratura come fattore di vincolo alla crescita delle regioni del Sud. L'accumulazione e i meccanismi di crescita di questo capitale sociale sono ancora troppo lenti, ed è troppo bassa la sua accumulazione di base. Su questo punto, come è evidente, torneremo.

7) Il settimo fattore riguarda le *infrastrutture*. Sono carenti su tutto il territorio del Mezzogiorno sia le infrastrutture tradizionali, sia quelle che nella società dell'informazione sono indispensabili per essere competitivi nel tempo e nello spazio: fare oggi un viaggio da Napoli a Reggio Calabria è più complicato che andare da Roma a Londra o a Parigi. Ma anche sul fronte della infrastrutturazione leggera, le regioni meridionali hanno accumulato un ritardo che andrà eliminato se si vuol davvero competere in Europa e nel Mediterraneo in modo adeguato ai tempi e alle caratteristiche di un mondo ormai globalizzato.

8) L'ottavo e ultimo elemento è rappresentato dall'arretratezza e dall'insufficienza nella dotazione di *capitale fisso* e dall'adozione di tecnologie che troppo frequentemente sono obsolete.

È in questo quadro, certamente presentato in modo rapidissimo e incompleto in queste poche pagine, che va collocata la riflessione sul ruolo della cooperazione sociale nello sviluppo del Sud. Un ruo-

lo che non può certo essere caricato di tutti i problemi economici e sociali di un'area così vasta del paese, né di tutte le contraddizioni del modello di sviluppo meridionale. D'altra parte, però, non va neanche trascurato o sottovalutato il contributo che un maggiore sviluppo quantitativo e qualitativo della cooperazione sociale meridionale può dare alla soluzione di alcuni problemi storici di questa parte del paese.

5.2. *La cooperazione sociale come organizzazione nonprofit produttiva e la sua evoluzione recente nel Sud*

La cooperazione sociale rappresenta, all'interno del panorama delle istituzioni presenti nell'economia e nella società italiana, un soggetto *sui generis*: essa, pur essendo fortemente ancorata all'universo delle nonprofit, si caratterizza per una vocazione produttiva che non si può dire essere propria (e fortunatamente!) di tutti i tipi di nonprofit presenti in Italia.

Quest'elemento, a mio parere, è particolarmente rilevante per inquadrare il contributo precipuo che essa può dare al miglioramento delle condizioni economico-sociali del Mezzogiorno: bisogna considerare, infatti, che tra le organizzazioni del terzo settore è soprattutto la cooperazione sociale a poter avere un impatto diretto sull'occupazione. Essa rappresenta ancora oggi, infatti, la tipologia di organizzazione nonprofit più idonea ad assumere compiti «produttivi» e, conseguentemente, va ritenuta il modo attraverso il quale con più linearità e correttezza il terzo settore partecipa in modo diretto alla creazione di nuova occupazione.

Certamente organizzazioni di volontariato, associazioni e fondazioni possono svolgere, al pari delle cooperative sociali, un ruolo importante per la creazione di quelle precondizioni che favoriscono una migliore performance del mercato del lavoro, ma queste altre tipologie organizzative dovrebbero collocarsi su un piano diverso rispetto a quello della creazione di posti di lavoro.

Nel Mezzogiorno è più che mai necessario, per dire la stessa cosa in altre parole, che l'associazionismo sociale e le organizzazioni di volontariato non si prestino a favorire percorsi ambigui di accesso al mercato del lavoro, divenendo — al di là delle intenzioni sog-



gettive e dei buoni propositi individuali o di singole organizzazioni-veicolo attraverso il quale transita lavoro nero o irregolare<sup>5</sup>. D'altra parte le cooperative sociali, data la natura di imprese democratiche e di solidarietà sociale, di cui si dirà in più capitoli di questo volume, sono, anche nel Sud, soggetti attivi nel processo di creazione di capitale umano e sociale.

Sia sotto il profilo della creazione di nuovi posti di lavoro, sia dal punto di vista della creazione di capitale sociale, i dati a disposizione — per quanto frammentari, disomogenei e incompleti — ci dicono che negli ultimi anni la cooperazione sociale del Mezzogiorno ha offerto un rilevante contributo alla società. I dati, d'altra parte, ci dicono che — anche se il divario dal Nord resta significativo da molti punti di vista<sup>6</sup> — il nuovo millennio ha visto l'avvio di un'estensione e di un consolidamento del fenomeno che ha portato con sé:

- la creazione di circa 4.100 occasioni di lavoro in più tra il 1997 e il 2001 e di circa 2.400 tra il 2001 e il 2003 nel solo Mezzogiorno peninsulare;

- l'avvio di reti nuove (al Sud sono nati circa 20 nuovi consorzi tra il 1998 e il 2000, quelli precedenti si sono allargati e rafforzati; e il fenomeno non si è certo arrestato a quella data);

- un aumento della produzione di servizi alla persona (che possiamo, sia pur rozzamente, misurare con il dato di un fatturato che, fatto uguale a 100 il valore del 1998, raggiunge il valore di 501 nel 2003)<sup>7</sup>.

Naturalmente vi sono problemi e «crisi» di crescita che dovranno essere affrontati e risolti con strumenti appropriati: sembra emergere dai dati, per esempio, un problema di fragilità finanziaria più marcato di altre aree rispetto al quale sarà necessario pensare a strumenti idonei a ridurre l'impatto negativo dei vincoli finanziari sullo sviluppo dell'imprenditoria sociale.

Andrà poi valutata con attenzione anche la questione del più basso peso percentuale di volontari rispetto ai soci che potrebbe far credere a una minore attenzione alla qualità delle cooperative socia-

<sup>5</sup> Ho approfondito la questione in Musella 2004.

<sup>6</sup> Cfr. Marocchi, M., in questo volume.

<sup>7</sup> Mi sono basato soprattutto sui dati contenuti in Confcooperative, Federsolidarietà 2004.

li del Mezzogiorno, ma potrebbe anche essere vista come una conseguenza di una diversa distribuzione di compiti e risorse tra i vari soggetti del terzo settore meridionale.

### 5.3. *Sviluppo della cooperazione sociale e rimozione del vincolo di offerta*

La cooperazione sociale — come insieme di imprese che offre congiuntamente (Borzaga e Musella 2003) beni relazionali e servizi di cura alla persona e alla comunità o che realizza l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati — produce un valore economico in ambiti che possono essere strategici per la rimozione di quel vincolo di offerta che frena lo sviluppo di aree che sperimentano difficoltà di crescita. Ma, vediamo più nel dettaglio su quali fattori, indicati nel primo paragrafo, agisce la cooperazione sociale.

1) Relazioni di vicinanza e prossimità, amicizia, fiducia in se stessi e negli altri, senso di rispetto per le regole della comunità — anche se può essere difficile misurarne consistenza e valore economico, e anche se questi fattori sono stati troppe volte sottovalutati dagli economisti (per i quali, spesso, esiste solo ciò che si misura) — contribuiscono in modo rilevante allo sviluppo economico (Putnam 2004; Bruni e Zamagni 2004). Le cooperative sociali rappresentano già di per se stesse, dunque, capitale sociale e con le loro attività realizzano anche occasioni di incontro, di relazioni, ecc.: producono, cioè, capitale sociale in quantità tanto maggiore quanto più spesso è il network di relazioni positive che esse contribuiscono a creare (Borzaga e Depedri 2003). Si sta, ovviamente, supponendo che tra beni relazionali e capitale sociale vi sia una relazione diretta: i primi sono un flusso che accresce lo stock (capitale sociale).

2) La cooperazione sociale, inoltre, agisce in modo positivo sulla creazione e sul buon funzionamento di istituzioni e regole che premiano i comportamenti positivi e pro-sociali e che puniscono i comportamenti antisociali. È proprio del Dna della cooperazione sociale (o dovrebbe esserlo) l'impegno a rafforzare i legami tra le persone e i gruppi in modo da far crescere il senso di appartenenza alla comunità, la convinzione dell'importanza del rispetto di regole di solidarietà, legami di amicizia, partecipazione positiva alla vita

economica, politica e sociale. Questo effetto positivo, ovviamente, si genera solo a condizione che siano le cooperative sociali a muoversi in un'ottica di rispetto delle regole e che esse stesse praticino per prime una sana interazione con i poteri politico-istituzionali.

3) La cooperazione sociale, inoltre, può agire sulla dotazione di capitale umano delle persone che sono coinvolte in essa. Come ho cercato di mostrare in altri scritti (Musella 2003), ciò avviene in molti modi: innanzitutto attraverso le numerose iniziative di formazione che si realizzano a favore di operatori e soci di cooperative sociali, poi attraverso l'esperienza di coinvolgimento in attività lavorative o «quasi-lavorative», cioè per mezzo di quel potente motore di accumulazione di conoscenze ed esperienze che è il *learning by doing*; ma anche per via del fatto che in alcuni casi l'output delle cooperative sociali è un asset di conoscenza o esperienza che fa parte del capitale sociale degli individui che con la cooperativa entrano in relazione.

Ma può valere la pena spendere qualche parola anche sugli altri fattori che generano il vincolo di offerta. Su alcuni di essi la cooperazione sociale può far poco, su altri può incidere solo molto indirettamente, forse nel lungo periodo, e in modo senz'altro non sufficiente a rimuoverli.

La cooperazione sociale, ad esempio, non influenza direttamente il settore del credito e non agisce sulle infrastrutture pesanti, né può contribuire, se non marginalmente, all'accumulazione di capitale fisso tecnologicamente adeguato alle esigenze produttive dell'area; essa, in altre parole, poco può fare su alcuni importanti fattori che condizionano in negativo lo sviluppo del Sud. Anzi, soprattutto le caratteristiche negative del mercato del credito possono condizionare pesantemente le possibilità di espansione delle cooperative sociali del Sud e c'è da augurarsi che i legislatori e gli amministratori regionali vogliano, forti del dispositivo del II comma dell'art. 5 della Legge 328/2000, provvedere a mettere in piedi «interventi per l'accesso agevolato al credito e ai fondi dell'Unione europea».

Più articolato è il ragionamento da fare sul ruolo della cooperazione sociale rispetto alla flessibilità. Il mercato del lavoro italiano è stato attraversato negli ultimi anni da profonde riforme che hanno introdotto numerosi strumenti di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro. Non è mio compito entrare nel merito di questi strumenti, né discutere quanto l'introduzione di maggiore flessibilità abbia con-

tribuito a risolvere i problemi della disoccupazione nel Mezzogiorno; riai limitato a dire che in certi ambiti produttivi la cooperazione sociale può essere — ed è certamente avvenuto così nel passato — un’istituzione della vita economica e sociale che pratica una flessibilità del lavoro interessante, che realizza nuove politiche del lavoro e che, promuovendo l’autoimprenditorialità, allevia le difficoltà di un mercato del lavoro dove la domanda di lavoro dipendente rappresenta sempre, per così dire, «il lato corto».

Se quanto detto fin qui è vero, risulterà chiaro che la cooperazione sociale, anche in unione con gli altri soggetti che popolano l’economia civile del Mezzogiorno, può certo dare un contributo all’avvio di un processo di sviluppo più autonomo ed equilibrato del Sud, ma di sicuro non può sopportare il peso della rimozione dell’intero vincolo di offerta. Non avere presente questo dato significa rischiare di imbarcarsi in operazioni sbagliate e pericolose. Sbagliate, perché nessuno può onestamente sostenere o credere che basti valorizzare le organizzazioni che producono servizi alla persona, servizi di tutela del patrimonio storico artistico, culturale e ambientale, per recuperare il *gap* di produzione e occupazione che separa le regioni del Sud dal resto dell’Italia; certo la cooperazione sociale, l’associazionismo e il volontariato possono dare una mano, se valorizzati sufficientemente e adeguatamente, ma sarebbe sbagliato pensare che possano rappresentare la soluzione per tutti i mali. Come dicevo, un’errata valutazione del peso e dell’importanza della promozione del nonprofit e della cooperazione sociale può portare anche a operazioni pericolose perché si rischia, caricando di troppi impegni il settore nonprofit, di pregiudicare la possibilità stessa che esso contribuisca a far raggiungere quei risultati che invece sono concretamente possibili; e ciò proprio a causa di un non corretto approccio alle singole realtà di questo complesso arcipelago (Musella 2003).

#### 5.4. *Conclusioni*

Le considerazioni fin qui proposte hanno delle implicazioni di *policy* che possiamo considerare da due diversi punti di vista: dal punto di vista di chi sono gli attori che devono implementarle e dal punto di vista dell’obiettivo che esse devono (o possono) proporsi di perseguire.

Sotto il primo profilo è bene considerare che è sempre più vero il fatto che attori dei processi di sviluppo, ma quindi anche attori delle politiche che inducono lo sviluppo, sono non solo le pubbliche istituzioni, che definiscono strumenti e risorse che sono destinate a favorire la crescita economica e sociale di un'area, ma anche le stesse istituzioni sociali che utilizzano strumenti e risorse in una direzione piuttosto che in un'altra.

Da questo punto di vista le considerazioni precedenti indicano a governo (locale, regionale, nazionale e, se così possiamo dire, europeo), dirigenti della cooperazione sociale e vertici delle loro organizzazioni di rappresentanza, che le politiche di sostegno e promozione della cooperazione sociale andrebbero orientate verso strumenti che favoriscano l'impegno delle cooperative sociali — vecchie e nuove — a produrre beni relazionali, capitale sociale e capitale umano. Sono le cause del vincolo di offerta sulle quali più direttamente può incidere la cooperazione sociale. Non quindi una generica promozione di cooperative sociali, tanto meno una generica incentivazione di lavori socialmente utili con modalità nelle quali si confondono assistenza ai disoccupati e risposta ai bisogni sociali insoddisfatti, ma politiche mirate a sostenere la crescita quantitativa, ma soprattutto qualitativa, di una forma di organizzazione dell'attività di produzione di servizi di cura che ha peculiarità ben precise che vanno salvaguardate e coltivate, anche nell'ottica di favorire una riduzione autentica della disoccupazione. E questo problema riguarda le pubbliche istituzioni, ma anche le strategie di azione (le politiche) della cooperazione sociale stessa.

Sotto il profilo degli obiettivi va, innanzitutto, ribadito — ma è già evidente da quanto detto poco sopra — che non tutti gli strumenti favoriscono una buona cooperazione sociale e che pertanto è necessario scegliere interventi idonei a incentivare e promuovere «buone regole» e «buone prassi». Va anche ricordato, tuttavia, che lo sviluppo della cooperazione sociale al Sud è anch'esso vincolato da quei fattori che impediscono alla produzione manifatturiera di reagire positivamente a incrementi di domanda. Le politiche e le strategie dei gruppi nazionali devono farsi carico di questo problema che spesso frena il decollo o il consolidamento di iniziative che in altre parti del paese non avrebbero difficoltà a nascere o a crescere.



## Capitolo sesto

### Le culture organizzative della cooperazione sociale: identità in movimento

*Luca Fazzi e Sandro Stanzani*<sup>1</sup>

#### *6.1. Identità cooperativa e cultura sociale dei membri*

La maggior parte delle ricerche sul terzo settore e sulla cooperazione sociale ha osservato il fenomeno dal punto di vista strutturale cercando di capire che tipo di realtà organizzative emergessero dalla cultura del privato sociale<sup>2</sup>. Le ha cioè osservate studiando la popolazione delle organizzazioni e cercando di capire le loro qualità e la loro struttura. Solo di recente sta emergendo a livello internazionale e anche in Italia un filone di ricerca che, anziché avere come unità di analisi le organizzazioni, si rivolge a soggetti individuali e cerca di cogliere con specifiche tecniche di ricerca — quantitative e qualitative — la loro cultura civile e la cultura delle relazioni sociali che emergono all'interno delle organizzazioni di terzo settore (Borzaga e Defourny 2001, Donati e Colozzi 2004). Uno dei dati di fon-

<sup>1</sup> Il capitolo è il frutto di un lavoro di impostazione e riflessione comune. I primi cinque paragrafi sono stati scritti da Sandro Stanzani, i restanti da Luca Fazzi.

<sup>2</sup> Sul tema del rapporto tra i concetti di privato sociale e terzo settore si vedano nello specifico i contributi di Pierpaolo Donati (1997, 2004, ma anche in un'ottica più generale 1978, 2000, 2001). Comunque, per sommi capi, è necessario chiarire che in questa sede utilizziamo il concetto di privato sociale dal punto di vista sociologico culturale e quello di terzo settore dal punto di vista strutturale e organizzativo. In sostanza il privato sociale è fondamentalmente una cultura delle relazioni sociali che gli individui realizzano nella sfera privata avendo obiettivi sociali — o, come alcuni dicono, pro-sociali — senza essere mossi né da un immediato interesse economico privato, né da un imperativo, un ordine proveniente dalla sfera politico amministrativa. Queste relazioni possono dar vita a organizzazioni che nel loro farsi sono osservate dallo stato e dal mercato come terzo settore.

do emergente da alcune di queste ricerche è il fatto che il terzo settore ha uno scarso effetto di socializzazione, nel senso che la cultura del privato sociale non sembra abbia primariamente la propria origine e il luogo di riproduzione all'interno delle organizzazioni di terzo settore (Donati e Colozzi 2002). Questo dato lascia aperto un importante problema relativamente all'identità del terzo settore. Nel senso che, se i vari osservatori — in primis lo stato e il mercato — guardano al terzo settore a partire dal loro punto di vista e se il terzo settore non è in grado di riprodurre la cultura di privato sociale che lo ha generato, è molto difficile che sia in grado di proporsi ai suoi osservatori in modo chiaro, evitando che si producano distorsioni della sua identità. Alla distorsione dell'identità conseguono, con ogni probabilità, eventuali strumentalizzazioni, che finiscono con il consumare e il far implodere la cultura di privato sociale che origina e anima il terzo settore. A questo punto si fa molto breve il passo verso la colonizzazione delle organizzazioni di terzo settore da parte di altre logiche d'azione che producono il ben noto fenomeno dell'isomorfismo organizzativo, sul quale hanno puntato il dito già da tempo Powell e Di Maggio (1983). Si comprende dunque quanto sia importante riflettere sull'identità specifica del terzo settore, sulla cultura privato/sociale che lo anima e sulle modalità specifiche di organizzazione che ne discendono perché sia possibile realizzare adeguate modalità di relazione con gli altri codici e gli altri settori della società (Fazzi 2000, Stanzani 1998).

Diventa allora decisivo per il terzo settore e per la cooperazione sociale riflettere sulla propria identità, fare indagini scientifiche e fare formazione per un continuo adeguamento e una continua riproduzione di tale identità. Si evita così per i operatori sociali il rischio di lasciarsi tentare dallo scimmiettare i grandi capitani d'impresa o i politici emergenti e si pongono le condizioni per le quali, pur continuando a fare impresa sociale e azione di *advocacy*, si realizzano tali obiettivi con forme diverse di *governance*<sup>3</sup>.

Le ricerche sulla cultura degli operatori del privato sociale, nell'attuale congiuntura, giocano un ruolo importante. In particolare,

<sup>3</sup> Sul tema della *governance* si vedano i saggi di L. Tronca e R. Prandini, entrambi in Donati e Colozzi 2004.



per quanto riguarda la cooperazione sociale, possiamo citare il recente saggio di Fabio Folgheraiter (2004), che contiene alcune preliminari riflessioni sulle motivazioni e sui valori dei cooperatori, sul loro modo di intendere la società civile, le norme regolatrici della vita dell'organizzazione, le modalità di reperire e utilizzare risorse e di coinvolgere i portatori di interesse. Il saggio, scritto sulla base dei dati di un'indagine su un campione rappresentativo della popolazione nazionale degli operatori del privato sociale di circa 2.400 unità — 433 dei quali cooperatori sociali<sup>4</sup> — contiene diversi spunti di riflessione. In estrema sintesi esso chiarisce che i cooperatori sono, tra gli operatori del terzo settore, quelli che hanno un atteggiamento più «amichevole» nei confronti del mercato e della competizione, indice di una cultura imprenditoriale<sup>5</sup> attenta alla strumentalità dell'agire sociale. I cooperatori tengono cioè in considerazione i valori del privato sociale<sup>6</sup>, ma hanno più attenzione, rispetto agli operatori delle altre forme organizzative (volontariato, fondazioni, associazioni di promozione sociale), per gli aspetti pratici e strumentali della vita associativa, anche se non fanno dell'efficienza una massima, tutt'altro. Al tempo stesso sono molto tiepidi verso le forme di flessibilizzazione del mercato del lavoro.

### 6.1.1. *Gli orientamenti valoriali dei cooperatori*

Se analizziamo le evidenze empiriche più nel dettaglio notiamo<sup>7</sup>, quanto alle motivazioni che li hanno spinti a «entrare» nella cooperativa, che gli intervistati mettono al primo posto la motivazione di

<sup>4</sup> Per quanto riguarda gli aspetti metodologici si rimanda ancora al testo di Donati e Colozzi (2004).

<sup>5</sup> Il livello più alto dell'indice di imprenditorialità misurato nella ricerca si attesta su valori del 41% per i cooperatori contro valori del 26%.

<sup>6</sup> Alla domanda sui valori più importanti per le persone che operano nelle organizzazioni del terzo settore si nota che i cooperatori scelgono la solidarietà e l'altruismo, che sono un classico del settore, nel 16% dei casi, mentre gli operatori delle altre organizzazioni del privato sociale li scelgono nel 26% dei casi. I cooperatori preferiscono a questo valore il senso civico (28%) e il senso di responsabilità (17%).

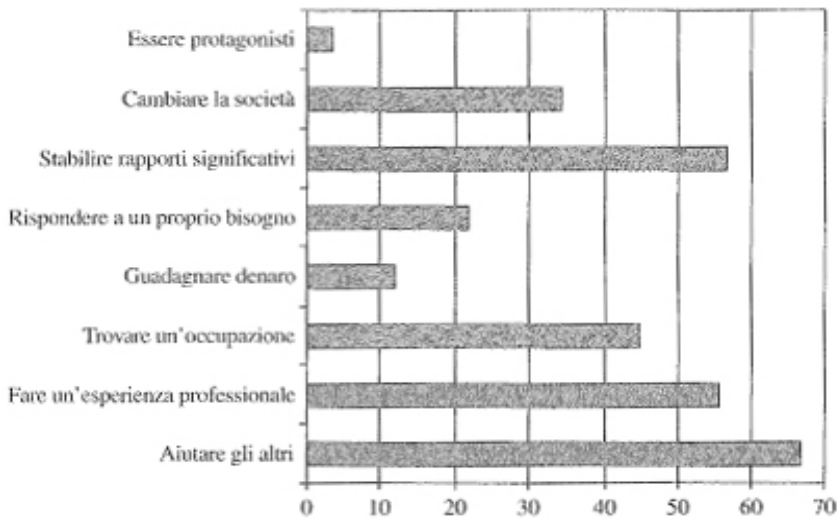
<sup>7</sup> I dati che vengono presentati nelle tabelle relative alla sezione sulla cultura della cooperazione sono delle rielaborazioni statistiche e grafiche dei risultati forniti dall'autore della ricerca (Folgheraiter 2004).

aiutare gli altri, seguita, nell'ordine, dall'obiettivo di stabilire rapporti significativi e dal desiderio di fare un'esperienza professionalmente utile (figura 6.1).

Ma se consideriamo le differenze esistenti tra le varie tipologie organizzative nell'ambito del terzo settore, possiamo individuare le specificità motivazionali della cooperazione già messe in luce da Folgheraiter. In effetti i cooperatori sociali sopravanzano gli operatori di altre tipologie organizzative quanto alle motivazioni: trovare un'occupazione, guadagnare somme di denaro e fare un'esperienza professionalmente utile. Mentre hanno una rilevanza inferiore rispetto agli altri operatori del privato sociale motivazioni al cambiamento e al protagonismo sociale, che vedono in prima fila gli operatori delle fondazioni, dell'associazionismo di promozione sociale e del volontariato (figura 6.2).

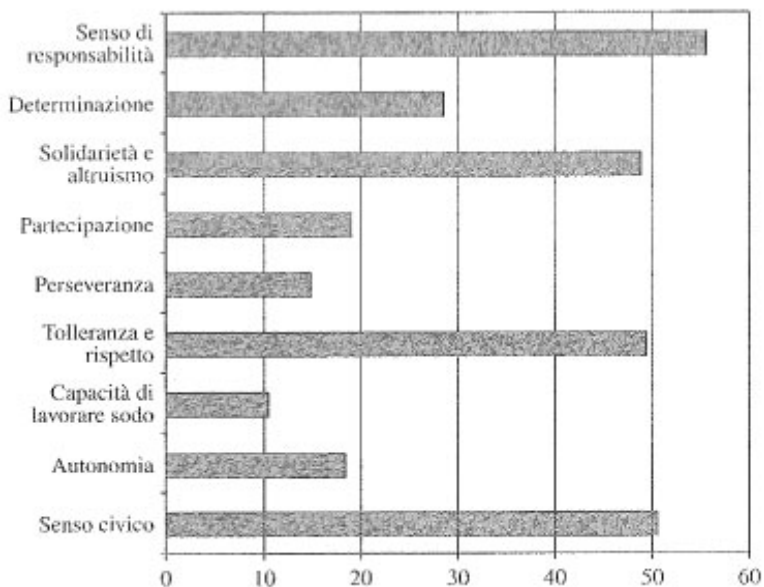
Se osserviamo invece l'orientamento valoriale, cioè le risposte alla domanda «quali sono le prime tre virtù più importanti per la vi-

Figura 6.1. *L'identikit motivazionale dei cooperatori*



Fonte: nostra elaborazione dati Folgheraiter 2004

Figura 6.2. *I valori più importanti per la vita comune*



Fonte: nostra elaborazione dati Folgheraiter 2004.

ta comune?» notiamo che i cooperatori nell'ordine scelgono: senso di responsabilità, senso civico, tolleranza e rispetto, manifestando in questo una cultura fortemente orientata alla collettività (senso di responsabilità e senso civico) che intende al tempo stesso lasciare spazio al singolo individuo (tolleranza e rispetto).

Ma se confrontiamo le risposte con quelle fornite dagli altri operatori del privato sociale notiamo che la cooperazione sociale si qualifica per avere scelto con maggiore frequenza l'autonomia, la capacità di lavorare sodo e il senso di responsabilità. Elementi che confermano quanto già si è osservato: il contemporaneo orientamento alla collettività e il forte senso dell'autonomia individuale. Che sono i tratti specifici, potremmo dire la declinazione o le sottolineature, operate dalla cooperazione sociale nell'ambito del privato sociale (figura 6.3).

Figura 6.3. *Le motivazioni all'impegno nel privato sociale e le virtù più importanti per la vita comune*

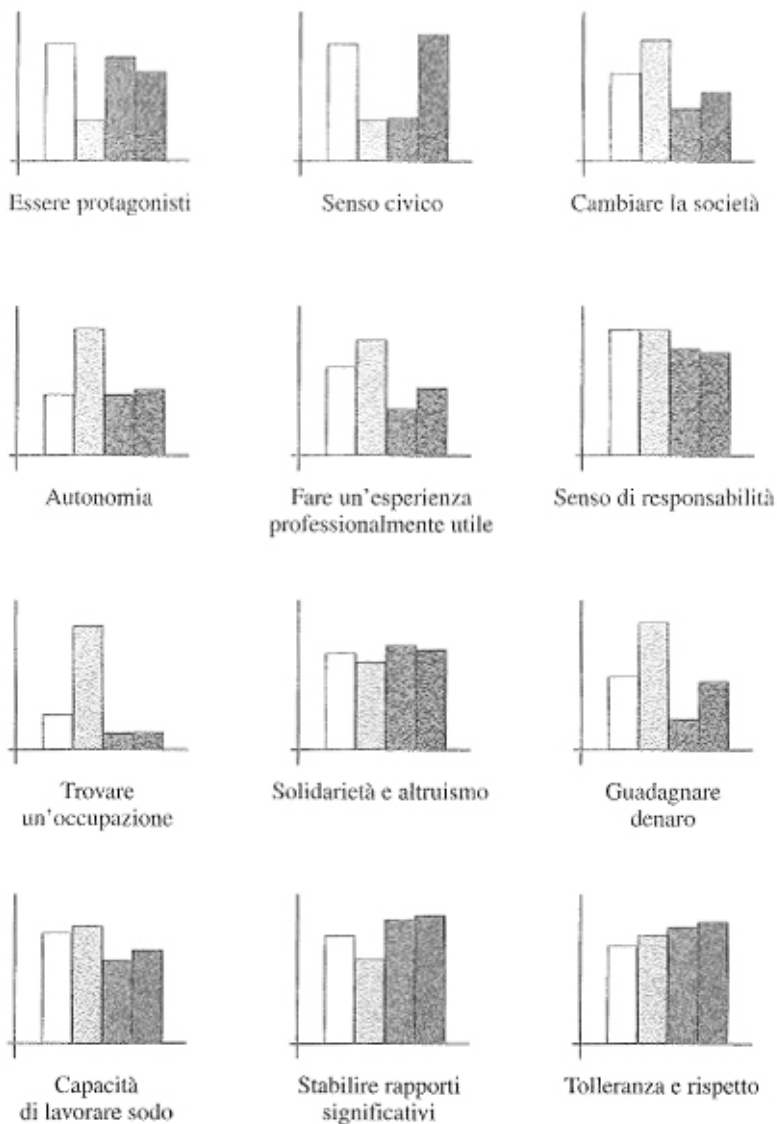
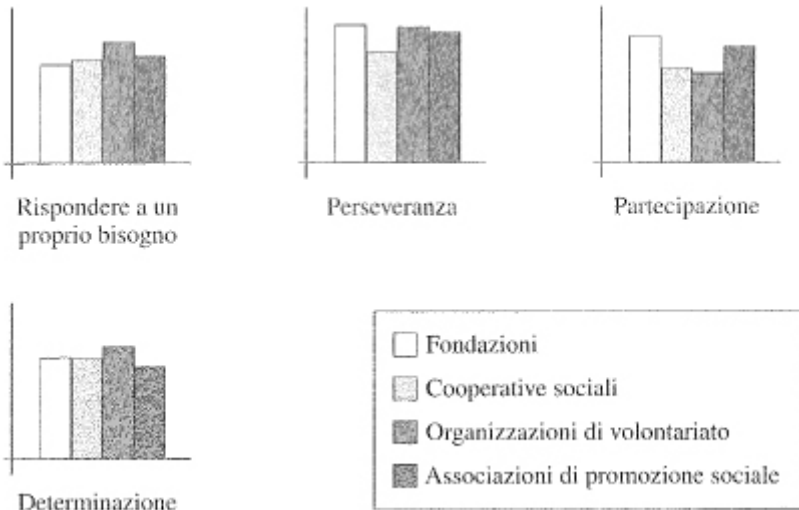


Figura 6.3. *segue*



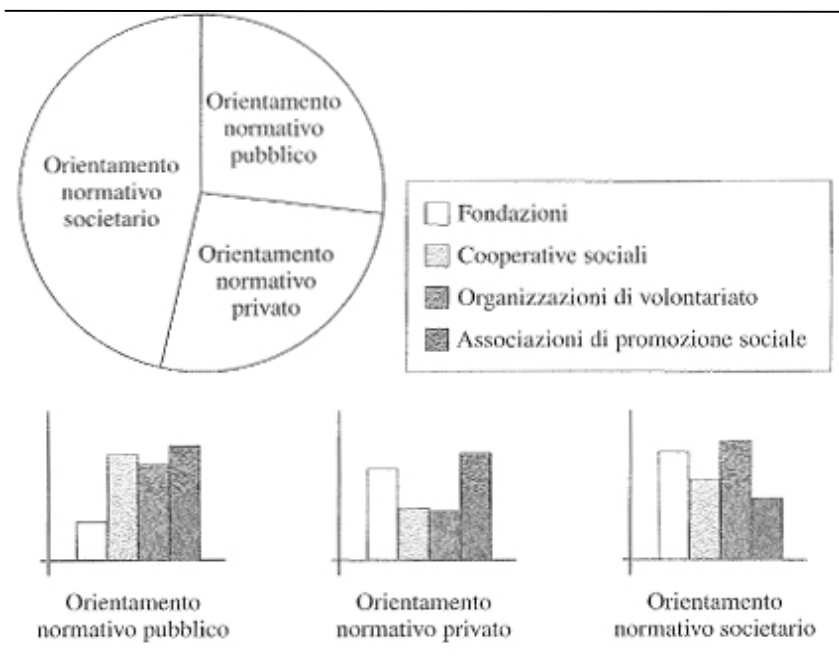
Fonte: nostra elaborazione dati Folgheraiter 2004.

Quanto poi al modo di intendere la società civile e il ruolo nella sfera pubblica, la ricerca ha costruito tre indici di orientamento normativo: 1) l'orientamento pubblico o potremmo anche dire statali- sta, che tende a conferire un peso regolativo forte allo stato e alle sue istituzioni decentrate anche in questioni che riguardano i privati cittadini e le stesse organizzazioni di terzo settore; 2) l'orientamento privatistico, che tende a richiedere la massima libertà dai controlli pubblici; 3) l'orientamento societario o sussidiario, che ritiene debba essere lasciata ampia autonomia di azione (anche se temperata da forme di responsabilizzazione e di autocontrollo) alle sfere del privato sociale in quanto dotato di una propria identità specifica non riconducibile alle logiche di azione e di regolazione dello stato e del mercato. L'analisi dei dati non mostra differenze radicali tra i vari ambiti operativi del terzo settore, nel senso che in tutti gli operatori del privato sociale prevale la cultura sussidiaria su quella statali sta e mercantile. Tuttavia, da un confronto interno al terzo settore le coo-

perative, assieme alle associazioni di promozione sociale, sono le organizzazioni con i punteggi più alti dell'indice di orientamento statale. Sono per così dire i più statalisti tra gli operatori del terzo settore, mentre ad avere un più forte orientamento normativo privatistico e mercantile sono le fondazioni e ancora una volta le associazioni di promozione sociale. Queste ultime sono invece quelle che nella cultura del privato sociale presentano minori tratti di sussidiarietà (figura 6.4).

Ma il dato che dal nostro punto di vista risulta maggiormente rilevante è che i cooperatori dichiarano di avere cambiato il loro modo di pensare — potremmo dire: la loro identità — in conseguenza dell'esperienza associativa. Ciò significa che far parte di una coope-

Figura 6.4. *Gli orientamenti normativi dei cooperatori*



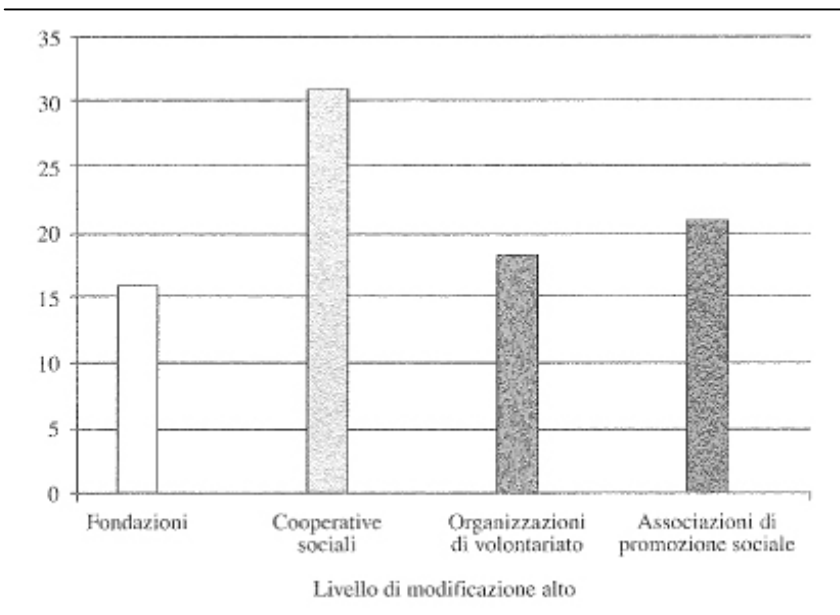
Fonte: nostra elaborazione dati Folgheraiter 2004.

Le culture organizzative della cooperazione sociale: identità in movimento

rativa sociale non è un'esperienza indifferente, cambia il modo di pensare, e — forse — la vita delle persone, molto di più di quanto non sia in grado di fare l'esperienza nelle associazioni prosociali, nelle fondazioni, nelle associazioni familiari o nelle organizzazioni di volontariato (figura 6.5).

Possiamo definire questa capacità di cambiamento dell'identità «effetto di socializzazione» e possiamo dire che le cooperative hanno un forte «effetto di socializzazione» sugli individui che le «animano»<sup>8</sup>. Si tratta di un dato molto importante, perché il panorama

Figura 6.5. *Indice di modificazione dell'identità in seguito all'esperienza associativa*



Fonte: nostra elaborazione dati Folgheraiter 2004.

<sup>8</sup> Un effetto di socializzazione superiore di circa il 10% rispetto a quello riscontrato nelle altre organizzazioni di privato sociale.

delle ricerche condotte in Italia mette in luce l'assenza di differenze sostanziali tra la cultura dei membri attivi delle organizzazioni di privato sociale (d'ora in poi Ops) e quella degli altri cittadini. Ciò sottolinea lo scarso effetto di socializzazione prodotto dalle Ops, al quale sembra sottrarsi la cooperazione sociale, che si mostra in grado di produrre un cambiamento nella cultura e negli stili di vita dei suoi membri. Questo cambiamento si ripercuote anche sul giudizio che gli operatori hanno del terzo settore. Infatti, mentre il 38% degli operatori delle altre organizzazioni dice che la sua fiducia nei confronti del privato sociale è rimasta invariata, solo il 29,8% dei cooperatori riscontra questa stasi della fiducia; il 63,2% (contro il 58,4%) dice che è aumentata e il 7% (contro il 3,6%) dice che è diminuita.

L'esperienza cooperativa fa dunque la differenza. Questo è il dato interessante. In secondo luogo si nota che questa differenza non è necessariamente positiva, anzi vivere in cooperativa — in certi casi — opera un processo di disillusione e genera un giudizio negativo nei confronti della cooperazione e del privato sociale in genere. Dunque potremmo dire che l'esperienza cooperativa fa la differenza nel bene e nel male. Proprio su questo punto vorremmo concentrare la nostra attenzione attraverso il presente contributo e cercare di capire cosa incide sui giudizi che i cooperatori hanno della loro esperienza cooperativa, perché a partire da tale giudizio potremmo cogliere ulteriori indicazioni sull'identità della cooperazione o meglio sull'identità così come è percepita da chi vi opera. A questo scopo utilizzeremo i dati della ricerca appena citata indagando in particolare eventuali connessioni esistenti tra il giudizio degli operatori e le caratteristiche strutturali delle cooperative nelle quali si trovano a operare<sup>9</sup>. Per condurre l'analisi abbiamo raccolto i dati in due grandi gruppi: il primo contenente i questionari di coloro che complessivamente hanno un giudizio favorevole della cooperazione sociale (63%), il secondo contenente invece coloro che hanno un giudizio sfavorevole (37%). Nell'ambito del primo gruppo l'80,1% ritiene

<sup>9</sup> Ringraziamo Fabio Folgheraiter, curatore della sezione della cooperazione sociale e Pierpaolo Donati, coordinatore dell'intero progetto di ricerca sul privato sociale, per averci gentilmente concesso la possibilità di utilizzare la base dati.



che chi lavora nella cooperazione sia più soddisfatto pur guadagnando meno<sup>10</sup>; il 90% (contro il 73%) ritiene che nelle cooperative ci sia più democrazia e partecipazione; il 96% (contro il 67%) non ritiene che le cooperative tendano a sfruttare i lavoratori; il 97% (contro il 16%) non ritiene che nelle cooperative ci siano molto stress e poche gratificazioni. Mentre nel secondo gruppo, circa il 30% si dice d'accordo con l'affermazione: «le cooperative sociali tendono a spremere i lavoratori e a tutelarli meno rispetto ad altri datori di lavoro»<sup>11</sup> Infine, è da notare che gli appartenenti al primo gruppo sono sovrarappresentati tra coloro la cui fiducia nel privato sociale è aumentata (78,5%), mentre gli appartenenti al secondo gruppo sono sovrarappresentati tra coloro che dicono che la loro fiducia è diminuita o è rimasta invariata.

Possiamo definire il primo gruppo come quello dei soddisfatti (integrati, entusiasti, ottimisti, favorevoli) nei confronti della cooperazione sociale e il secondo invece quello degli insoddisfatti (critici, disillusi, sfavorevoli, pessimisti e apocalittici)<sup>12</sup>.

Quali sono le caratteristiche che si associano a questi due gruppi? Vi sono degli elementi biografici distintivi? Appartengono rispettivamente a tipi specifici di cooperative? Quali stili organizzativi e operativi contraddistinguono le cooperative di appartenenza? Esiste una connessione tra stili organizzativi e soddisfazione dei cooperatori? E, infine, quale tipo di cultura del privato sociale e della società civile hanno? Sono queste le domande che guideranno la riflessione proposta nelle prossime pagine.

<sup>10</sup> Nel secondo gruppo sono solo il 46,9% a ritenerlo.

<sup>11</sup> Solo il 4% degli appartenenti al gruppo 1 si dice abbastanza d'accordo con l'affermazione.

<sup>12</sup> Nel testo i termini favorevole, ottimista, soddisfatto e i loro opposti sono usati come sinonimi rispettivamente di soddisfatto e insoddisfatto della cooperazione sociale. Essi dunque non indicano una varietà specifica della qualità dell'orientamento alla cooperazione, ma rispondono unicamente all'esigenza stilistica di non usare continuamente lo stesso termine o il suo contrario.

## 6.2 *Le caratteristiche socio-demografiche dei cooperatori e il loro livello di soddisfazione*

Il primo interrogativo al quale sottoponiamo i dati, cerca una risposta alla domanda: le cooperative intercettano persone dalla biografia particolare e riescono a dare risposte soddisfacenti ad alcuni soci e non ad altri? Ad esempio, le Cooperative sono in grado di dare risposta alle aspettative occupazionali delle donne piuttosto che degli uomini? Soddisfano di più i dirigenti e meno gli operatori di base? E così via.

I dati forniscono una risposta abbastanza chiara in proposito. Ad esempio, quanto al sesso c'è una leggera sovrappresentazione delle donne, dei giovani, di coloro che hanno un titolo di studio medio superiore, dei coniugati con figli e dei dirigenti tra i soddisfatti. Tuttavia le differenze percentuali rispetto alle altre categorie è decisamente minimale (siamo nell'ordine dei 2-3 punti percentuali), per cui non ci sembra che sesso, età, titolo di studio e posizione nell'organizzazione siano variabili particolarmente distintive dal punto di vista dell'orientamento nei confronti della cooperativa. A ciò si aggiunga il fatto che in tutti i casi citati la correlazione tra le variabili non supera il test di significatività statistica. Inoltre, a rafforzamento di quanto detto, si tenga presente che l'indice di status sociale non presenta praticamente nessuna differenza tra i favorevoli e disillusi. Non possiamo dunque dire che la cooperazione sociale dà risposta a particolari categorie di persone, mentre disillude altre. Sono invece le variabili di tipo culturale a spiegare la grande distinzione che si manifesta nel campione tra favorevoli e disillusi. Ci sono infatti all'incirca 10 punti percentuali di differenza tra credenti e non credenti e tra appartenenti all'area politica del centro e non appartenenti, quanto alla disillusione o al favore rivolto alle cooperative sociali. Per la precisione c'è all'incirca un 11% in più di favorevoli tra coloro che dichiarano di avere una fede religiosa, mentre rientra con più probabilità nel novero dei sostenitori del terzo settore chi si colloca politicamente al centro (+6%) e in parte al centrosinistra (+2%), e sono maggiormente presenti nel gruppo dei detrattori coloro che ricollocano a sinistra, nel centrodestra e a destra.

È quindi in primo luogo l'atteggiamento culturale e non l'esperienza, la struttura o l'azione della cooperativa a incidere sulle opinioni e sui giudizi degli intervistati.

Le culture organizzative della cooperazione sociale: identità in movimento

Scartata l'ipotesi dell'incidenza strutturale della cooperazione, consiste nel fatto che vi sia più spazio nelle cooperative sociali per persone dagli specifici tratti biografici (ad esempio donne sole difficilmente occupabili per via del «basso» titolo di studio), seguiamo allora piste di indagine di tipo culturale e vediamo se, al di là della struttura delle cooperative, è la loro modalità di conduzione a generare una modificazione degli orientamenti culturali e ad avere effetti sugli orientamenti favorevoli o sfavorevoli dei soci attivi.

### 6.3 *Le caratteristiche organizzative e la soddisfazione dei soci.*

Lo stile di *governance* e di azione sociale cambia atteggiamenti dei operatori? In effetti il giudizio che i operatori hanno della cooperazione sociale e del terzo settore potrebbe dipendere dal clima che essi respirano all'interno della cooperativa di appartenenza e quest'ultimo potrebbe dipendere dallo stile organizzativo assunto dalla cooperativa nel corso degli anni.

Quali indicatori ci forniscono in proposito i dati?

In primo luogo bisogna osservare che gli ottimisti appartengono in percentuale lievemente maggiore a cooperative nate prima del 1985. Anche se il dato è viziato da un test di significatività di 30 punti percentuali, tuttavia ci pare interessante segnalarlo. Anche perché la maggiore età delle cooperative cui appartengono i soddisfatti può voler dire due cose: a) la prima è che si tratta di cooperative che hanno un maggior grado di strutturazione e di formalizzazione che potrebbe spiegare in qualche modo il migliore giudizio degli aderenti; b) ma, in secondo luogo, potrebbe anche significare che le cooperative nate prima del 1985 sono cooperative mosse da una cultura diversa da quella affermatasi nel corso degli anni novanta, che hanno visto l'emergere di molte nuove cooperative sociali nate sull'onda dell'effetto moltiplicatore svolto dalla Legge 381/1991. Come è noto, alcuni osservatori hanno messo in luce che in Europa il recente sviluppo delle organizzazioni di privato sociale dedicate ai servizi alla persona ha prodotto una serie di effetti perversi di non secondaria rilevanza. Uno di questi, è che hanno fatto ingresso in quantità di operatori di tali organizzazioni di terzo settore lavoratori

richiamati dall'offerta di occupazione, ma privi di un'autentica «vocazione» al lavoro sociale.

Tuttavia, quanto al settore di intervento, emerge che le cooperative che raccolgono gli operatori maggiormente soddisfatti sono quelle che si occupano di servizi socio-assistenziali ed educativi. Mentre gli scontenti sono sovrarappresentati tra coloro che appartengono a cooperative che si occupano di sport e tempo libero, *advocacy* e sanità. Dunque sono i settori marginali e spuri dell'azione cooperativa a generare per lo più il malcontento.

Ma per comprendere meglio il fenomeno che stiamo indagando forse è più interessante osservare i dati relativi alla strutturazione delle cooperative. A tale proposito si è costruito un indice di istituzionalizzazione volto a misurare il grado di formalizzazione e strutturazione dell'organizzazione<sup>13</sup>. Dai dati emerge che le cooperative con un alto indice di istituzionalizzazione raccolgono in misura molto maggiore soci favorevoli (57,9% contro 44,4%), mentre, ovviamente, sono sovrarappresentati i soci soddisfatti nelle cooperative con indice medio e basso. Più interessante è osservare l'indice di pubblicizzazione, che è stato costruito in modo più congruente<sup>14</sup> e presenta un ottimo indice di significatività statistica. L'indice, volto a misurare il livello di connessione con gli enti pubblici, vede decisamente sovrarappresentati al livello alto i soci soddisfatti (51% contro 35,1%). A ciò si aggiunga che i soci ottimisti sono sovrarappresentati tra le cooperative che hanno un alto indice di connessione con il sistema politico amministrativo (43,1% contro 30,2%). Un altro indice di un certo interesse riguarda la selettività affiliativa delle cooperative. L'indice volto a misurare il filtro messo in campo dalla cooperativa al momento dell'ingresso di nuovi soci vede ancora sovrarappresentati i soci favorevoli tra le cooperative con alti livelli dell'indice (47,9% contro 31,1%). Ciò significa che le cooperative che selezionano maggiormente i loro soci sono quelle che

<sup>13</sup> Fanno parte dell'indice variabili come l'iscrizione a un registro pubblico, il numero di convenzioni in atto, il numero di appalti in atto, l'appartenenza a organizzazioni di terzo settore più grandi, l'inclusione in un coordinamento locale, l'inclusione in un coordinamento nazionale, l'appartenenza a una federazione nazionale.

<sup>14</sup> Fanno parte dell'indice le seguenti variabili: iscrizione a un registro pubblico, numero di convenzioni in atto, numero di appalti in atto.

si ritrovano nella compagine sociale persone con una migliore predisposizione.

Si inizia così a delineare un quadro per il quale le cooperative maggiormente strutturate, connesse con le pubbliche istituzioni e operanti nei servizi socio-assistenziali, sono quelle che vedono i soci più soddisfatti e ben disposti nei confronti del terzo settore.

La tendenza è confermata da un'altra serie di indici e di variabili, dalla quale emerge che i operatori soddisfatti appartengono a cooperative che hanno in media un numero di lavoratori maggiore rispetto a quelli delle cooperative dei critici (32 contro 22). Inoltre, tenendo conto che il numero medio di soci per cooperativa è di 131, si nota che gli ottimisti sono sottorappresentati nelle cooperative con meno di 20 soci (34,4 contro 51,7%) e sovrarappresentati nella fascia che va da 21 a 75 soci (51 contro 34,2%). Mentre le due tipologie di orientamento (soddisfatti e insoddisfatti) raggiungono identiche percentuali nelle cooperative con oltre 75 soci. Dunque, dal punto di vista della base sociale, una dimensione media sembra essere quella che fornisce il miglior contesto ambientale. È impossibile definire qual è la dimensione ottimale di una cooperativa, tuttavia il valore di 75 soci sembra avere la funzione di spartiacque nel campione indagato.

Ancora, si può notare che i valori medi delle percentuali di entrate da enti pubblici, privati e Ops vede prevalere le percentuali di entrate pubbliche per i soci ottimisti e quelle da privati e Ops per i pessimisti.

La soddisfazione degli operatori sembra dunque essere collegata alla formalizzazione e strutturazione della cooperativa accompagnata dalla costruzione di solidi legami con le pubbliche amministrazioni. La cooperazione, specie quella più riuscita e soddisfacente, ha lo sguardo orientato al settore pubblico<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Si vedano ad esempio anche gli incroci della variabile «favorevole disillusi» con gli indici di connessione con gli enti pubblici, privati e del privato sociale, dai quali emerge una significatività dell'incrocio con la variabile connessione con gli enti locali e una sovrarappresentazione dei soci ottimisti tra le cooperative che hanno livelli alti di tale indice.

#### 6.4. *Soddisfazione, insoddisfazione e società civile*

L'aver «maturato» un orientamento — favorevole piuttosto che sfavorevole — nei confronti della cooperazione e del privato sociale in che misura incide sulla cultura sociale dei cooperatori?

A tale proposito disponiamo dei tre indici di cultura civile precedentemente citati: orientamento pubblico, privatistico e societario. Purtroppo gli incroci della variabile sull'atteggiamento dei cooperatori e gli orientamenti civili non superano il test di significatività e non sono dunque generalizzabili al di fuori del campione osservato. Ne diamo comunque conto osservando che i favorevoli hanno un indice leggermente più basso di orientamento pubblico. Potremmo dire che i fiduciosi sono meno statalisti rispetto ai delusi. Mentre non si riscontrano particolari differenze nei due gruppi di soci per quanto riguarda l'indice di orientamento normativo privatistico mercantile. E invece si nota una maggiore propensione dei soci ottimisti verso la cultura sussidiaria e societaria.

#### 6.5. *Tanti tipi di cooperative*

Per cercare di cogliere una visione d'insieme della cooperazione e del modo di pensare dei soci che la «animano» abbiamo tentato un'elaborazione statistica volta a generare dei raggruppamenti tra le caratteristiche degli intervistati e delle cooperative<sup>16</sup>. Dall'analisi sono emersi 6 raggruppamenti, definiti nella tabella 6.1.

1. I cooperatori *a cultura relazionale e di privato sociale* sono in «grappolo» più numeroso e si concentrano all'interno di cooperative mature a cultura relazionale di privato sociale. Si tratta di cooperative caratterizzate da alti indici di istituzionalizzazione (84%), di

<sup>16</sup> Il metodo utilizzato è quello della *cluster analysis* realizzata attraverso il *software* di analisi statistica Spad che abbina alla *cluster analysis* una tecnica di analisi fattoriale attraverso la quale la classificazione dei soggetti (il loro raggruppamento in varie tipologie) viene effettuata a partire dagli assi individuati attraverso l'analisi fattoriale — nello specifico il tipo di analisi fattoriale detto «analisi delle corrispondenze multiple». Ciò consente di effettuare i raggruppamenti a partire dalle dimensioni più significative che caratterizzano il campione.

Tabella 6.1. *Orientamenti culturali e tipologie cooperative*

Orientamento culturale dei cooperatori	Tipo di cooperativa	%
1. Cooperatori a cultura relazionale e di privato sociale	Cooperative mature	28,18%
2. Cooperatori tiepidi	Cooperative figlie della transizione	26,10%
3. Cooperatori insoddisfatti	Cooperative «erranti»	19,85%
4. Cooperatori critici	Cooperative giovani	17,55%
5. Cooperatori incerti	Cooperative incerte	4,16%
6. Cooperatori atipici	Cooperative atipiche	4,16%

connessione con il sistema politico amministrativo (70%) e con il privato sociale (44%) e da un indice medio di connessione con il mercato (64%). Con un numero di soci compreso tra 16 e 100 (73%), sono collocate nel Nord Italia (69%), operano nel settore socio-assistenziale e sanitario, hanno un bilancio consistente e sono costituite per il 41% prima del 1985. In sostanza ci paiono cooperative caratterizzate da una buona maturità strutturale e da un buon grado di attivismo (anche considerando indicatori come il numero di convenzioni e di appalti). Sono, in un certo senso, cooperative di «successo». Ebbene, i soci che in esse si trovano a operare sono per lo più persone che hanno alti indici di fiducia (88%) e sono in grado di dar credito anche agli estranei e alle istituzioni<sup>17</sup>; inoltre da quando operano nella cooperativa la loro fiducia nel privato sociale è aumentata e il giudizio che essi hanno della cooperazione è decisamente positivo. Sono infatti rappresentati nel *cluster* persone che si dicono molto d'accordo con affermazioni come: «il vero valore aggiunto delle cooperative sociali, rispetto al resto delle Ops, è di saper coniugare efficienza e solidarietà» (65%) e «le persone che lavorano nelle cooperative sociali, grazie alle loro motivazioni e alla qualità dell'ambiente di lavoro, sono più soddisfatte di altri lavoratori, anche se guadagnano relativamente meno» (36%). Mentre non sono per nulla d'accordo con affermazioni come: «le cooperative

<sup>17</sup> Tale tipo di fiducia, rivolta alle persone che stanno al di fuori della cerchia familiare e parentale, è stata definita «fiducia di tipo toquevilliano» e misurata con un apposito indice.

sociali tendono a “spremere” i lavoratori e a tutelarli meno rispetto ad altri datori di lavoro» (92%); «lavorare nelle cooperative “in prima linea” offre molto stress e poche gratificazioni» (76%) e «oggi c'è il rischio di prestare attenzione soltanto all'efficienza, e di omologare la cooperativa sociale a un'impresa qualunque» (43%). Come si può vedere, si tratta di cooperative riuscite, dotate di una precisa identità, che, probabilmente in virtù di questi fatti, svolgono anche un'azione simbolico-culturale importante per i soci che vi si impegnano<sup>18</sup>. In sostanza, esse realizzano in buona misura quello che abbiamo definito come «effetto di socializzazione», cioè sono una cinghia di trasmissione della cultura privato-sociale che costituisce l'identità specifica del settore (Donati e Colozzi 2004). Ciò è testimoniato dal fatto che i soci di tale gruppo raggiungono alti livelli dell'indice di orientamento ai beni relazionali (82%) e alla personalizzazione dei servizi (60%). I soci di tali cooperative sono cioè portati a pensare alla produzione di servizi alla persona come un'azione che coinvolge in modo diretto anche i fruitori e che deve essere pensata come costruzione congiunta del servizio nella quale hanno parte soggetti portatori di interessi diversi. Inoltre, per quanto riguarda il modo di intendere la sfera pubblica<sup>19</sup> e le relazioni che in essa mettono in campo i vari attori individuali e collettivi, pubblici e privati, i operatori di questo gruppo manifestano una cultura civile poco orientata allo stato e alla regolazione dall'alto delle relazioni nella sfera pubblica. Infatti, il 40% ha un basso indice di orientamento normativo pubblico. Sono, potremmo dire, per usare una terminologia diffusa nel linguaggio giornalistico e politico, poco statalisti. Mentre manifestano alti indici di cultura societaria o (per usare nuovamente un termine diffuso) sussidiaria (66%), cioè orientata a promuovere il coordinamento della sfera pubblica attraverso relazioni «orizzontali» tra i soggetti in campo.

In sostanza si tratta di una «sfera» della cooperazione di grande rilevanza per tutto il privato sociale italiano in grado di socializzare

<sup>18</sup> Non siamo però in grado di dire quale sia la variabile indipendente, cioè se siano le cooperative di successo a determinare lo sviluppo di una cultura di privato sociale o se sia l'adesione a tale cultura da parte dei operatori a determinare il successo della cooperativa in cui operano.

<sup>19</sup> Sul concetto di sfera pubblica Habermas 1995; Donati 1997; Thompson 1998.



cooperatori fiduciosi, sussidiari e con alto orientamento relazionale. Molto probabilmente è da una quota di cooperative appartenente a questo grappolo che sono uscite le cooperative che hanno dato vita al movimento che negli anni ottanta ha sostenuto l'approvazione delle Legge 381/1991. E certamente a questo gruppo di cooperative vale la pena guardare come a un punto di riferimento ancora valido per comprendere le linee di sviluppo del settore. Esse ci testimoniano che un'azione condotta in conformità con gli aspetti culturali che sostengono l'identità del privato sociale e della cooperazione è in grado di generare un'azione di successo e una soddisfazione per gli attori individuali coinvolti. Un dato però rimane incerto: la grande rilevanza che sembra avere per il successo di queste cooperative la connessione con il sistema politico amministrativo. Nonostante i bassi indici di orientamento normativo statalistico e il fatto che una quota del 30% abbia percentuali elevate di entrate pubbliche, tuttavia sembra che il successo di tali soggetti dipenda dalla relazione con il sistema pubblico. Dunque nonostante la cooperazione matura sembri avere chiara la propria identità e il proprio ruolo societario, il suo futuro — e il futuro della cultura civile di privato sociale, di cui è portatrice — dipende fortemente dall'azione del sistema pubblico.

2. Il secondo raggruppamento è quello dei *cooperatori tiepidi* (26,10%), che si raccolgono prevalentemente nell'ambito delle *cooperative figlie della transizione*, ovvero quelle cooperative nate tra il 1986 e il 1995 la cui genesi coincide temporalmente con l'approvazione della Legge 381 e con la svolta che ha visto gli enti pubblici avviare la fase di esternalizzazione sistematica dei servizi socio-assistenziali ed educativi attraverso l'istituto delle convenzioni e degli appalti. Queste cooperative operano prevalentemente nel settore socio-assistenziale (67%) ed educativo (20%), hanno un alto livello di istituzionalizzazione e di pubblicizzazione, tuttavia la loro dimensione è contenuta: il 42% non supera i 15 soci. Geograficamente si collocano al Centro e nelle Isole (55%) e hanno sviluppato un livello medio di capacità di connessione sia con le Ops, sia con le organizzazioni pubbliche. I loro soci, per il 58% donne, hanno un orientamento familista (cioè mostrano di fidarsi di più delle persone a loro vicine, che non degli altri in generale) e dichiarano tuttavia di avere

aumentato la loro fiducia nel privato sociale (80%) da quando vi operano. Tuttavia tale fiducia è temperata dalle dichiarazioni che fanno a proposito della cooperativa, poiché sono «solo» abbastanza d'accordo con affermazioni come: «Le persone che lavorano nelle cooperative sociali, grazie alle loro motivazioni e alla qualità dell'ambiente di lavoro, sono più soddisfatte di altri lavoratori, anche se guadagnano relativamente meno»; «Nelle cooperative sociali, rispetto alle altre imprese, i rapporti di lavoro e i processi decisionali sono molto più democratici e partecipativi»; «Il vero valore aggiunto delle cooperative sociali, rispetto al resto delle Ops, è di saper coniugare efficienza e solidarietà». E al tempo stesso mostrano un certo grado di accordo con affermazioni come: «Le cooperative sociali sono imprese, ma le capacità manageriali del settore, oggi, sono ancora carenti»; «Oggi c'è il rischio di prestare attenzione soltanto all'efficienza, e di omologare la cooperativa sociale a un'impresa qualunque». Ma ciò che è più interessante notare è che, dal punto di vista culturale, gli intervistati di questo grappolo mostrano una minore cultura sussidiaria. Preferiscono in larga misura affidarsi per la regolazione delle relazioni all'interno della cooperativa a meccanismi formali, legali-razionali (58%). E pensano alla produzione dei loro servizi non in chiave relazionale, nel senso che hanno un basso indice di personalizzazione del servizio e di orientamento ai beni relazionali.

In sostanza si tratta di un gruppo di intervistati che presenta dei tratti piuttosto tiepidi di cultura civile societaria e tende a non sbilanciarsi più di tanto nei propri giudizi sulla cooperazione e il terzo settore, quasi fosse soddisfatto dell'opportunità di lavorare nella cooperazione sociale, ma senza porsi tanti problemi di natura sociopolitica sul ruolo del terzo settore nella sfera pubblica. Si tratta di problemi la cui preoccupazione è probabilmente affidata ai dirigenti delle cooperative stesse. L'impressione è che i operatori di questo gruppo ben disposto nei confronti della cooperazione sociale, ma con una cultura di terzo settore «tiepida», se non disinteressata, si raccolgano per lo più in un tipo di cooperativa nato sull'onda della grande transizione operata dal sistema pubblico dei servizi a cavallo degli anni novanta che fanno della risposta all'esternalizzazione la ragione della loro azione (avendo alte percentuali di entrate da enti pubblici, ma che non siano riuscite a — o non vogliono — realizzare una strutturazione e un consolidamento della loro azione rimanendo cooperative

Le culture organizzative della cooperazione sociale: identità in movimento

di piccole dimensioni — meno di 15 soci — con più convenzioni che appalti e con un monte entrate intorno ai 100.000 euro).

3. Diversa è la situazione per il raggruppamento dei soci *insoddisfatti*, raccolti per lo più in quelle che abbiamo definito «cooperative erranti»; cioè quelle cooperative, nate anch'esse tra il 1986 e il 1995, che hanno nel 21% dei casi bassi livelli di entrate, mentre nel 27% hanno entrate elevate, a volte anche di svariati milioni di euro. Così come c'è una quota di cooperative che ha un numero elevato di soci (fino a 1.000). Per un terzo operano in settori di intervento altri rispetto a quelli tradizionali. Presentano un'alta connessione con il mercato e una bassa connessione con il sistema politico amministrativo e con le Ops. Hanno un basso indice di istituzionalizzazione (40%) e un mediocre indice di pubblicizzazione (83%). Inoltre il 60% non ha entrate da fonte pubblica, l'86% non ha appalti con la pubblica amministrazione e il 60% non ha convenzioni. Si tratta dunque di cooperative atipiche, molto orientate al mercato, un terzo delle quali opera nel Centro Italia. I loro soci, caratterizzati da una cultura fortemente orientata alla fiducia nei confronti degli altri in generale, non mostrano specifici orientamenti di cultura civile e, soprattutto, hanno come tratto caratteristico un'opinione negativa del privato sociale in generale e della cooperazione sociale in specifico. Considerano le cooperative sociali come organizzazioni che sfruttano i membri, che tendono a spremere i lavoratori e non sanno coniugare efficienza e solidarietà. Abbiamo definito «erranti» queste cooperative perché sembra vaghino alla ricerca di percorsi nuovi e alternativi, dal punto di vista della tipologia dei servizi e delle fonti di finanziamento. E tuttavia sono anche erranti perché pare che sbagliano qualcosa nel modo di trattare i loro soci, se è vero, come è vero, che da quando questi ultimi vi operano hanno diminuito la loro fiducia nel privato sociale e giudicano negativamente l'azione delle cooperative sociali. Quale sia il ruolo e il destino futuro di queste cooperative e della cultura che le anima è difficile dirlo. Non pare abbiano un grande futuro né sembrano in grado di esprimere una cultura civile capace di riprodursi.

4. Con caratteristiche analoghe si presenta il raggruppamento dei *cooperatori critici* che operano per lo più all'interno di *cooperative*

*giovani*. Si tratta di cooperative nate dopo il 1995 (72%), con indici medi di istituzionalizzazione (64%) e di pubblicizzazione (77%), con un livello medio di connessione con le altre Ops (65%), privi di convenzioni (47%) e di appalti (84%) con le pubbliche amministrazioni e con entrate dal settore pubblico pari a 0 (58%). Hanno un numero di soci inferiore alle 15 unità (40%) e un ammontare delle entrate inferiore ai 10.000 euro (24%). Una quota si caratterizza per il fatto di operare nel settore della tutela dei beni ambientali (10%) o si colloca nella voce «altro» circa il settore principale di intervento (25%) e opera nel Sud Italia (36%). Si tratta in sostanza di cooperative di giovane età che si muovono nei settori emergenti e non hanno strutturato ancora appieno la loro azione. Si caratterizzano per lo scarso livello di orientamento al pubblico, per l'esiguità delle risorse e delle dimensioni. Ebbene quali orientamenti culturali hanno i loro soci? Innanzitutto non si mostrano particolarmente soddisfatti della cooperazione e del terzo settore. Un terzo degli operatori che sostengono essere diminuita la loro fiducia nel terzo settore si trovano in questo raggruppamento e il 50% ha un indice medio di soddisfazione lavorativa. Così come la metà di coloro che si dicono molto d'accordo con l'affermazione che vuole il lavoro nelle cooperative sociali molto stressante e avaro di gratificazioni si colloca in questo raggruppamento. Mentre il 47% dei rispondenti del gruppo non è per nulla o è poco d'accordo nel ritenere che nelle cooperative anche se il guadagno è inferiore alla media la soddisfazione è superiore. Sono invece d'accordo nel ritenere che si tratti di imprese con buone capacità manageriali (40%) e che non vi sia il rischio di una loro omologazione a un'impresa qualunque (43%), così come non pensano comunque che si tratti di organizzazioni che «spremono» i lavoratori (89%). I soci di questo raggruppamento, in buona parte maschi, mostrano alti livelli di attitudine imprenditoriale (51%) e mostrano sorprendentemente una cultura civile fortemente orientata alla regolazione pubblica<sup>20</sup>, debole orientamento alla sussidiarietà e sono orientati a legittimare forme di regolazione interna alla cooperativa di carattere carismatico. Considerata la giovane età della coo-

<sup>20</sup> Il 41% di coloro che si collocano in questo raggruppamento raggiunge alti livelli di orientamento normativo pubblico.

perativa, è possibile che la cultura interna sia ancora legata al carisma del o dei fondatori e non siano ancora state adottate misure di «normalizzazione» della governance, nonché delle forme e degli strumenti di regolazione interna. Tuttavia questa aria di stato nascente non favorisce, come mostrano i dati, la produzione di una cultura di privato sociale fortemente sussidiaria, distintiva e autonoma, anzi sembra consentirne una di orientamento più statalista.

5. Vi sono poi cooperative incerte con soci che paiono stare alla finestra ed evitare di esprimere giudizi. Si tratta di cooperative nate per una metà dopo il 1995 e per l'altra metà circa tra il 1986 e il 1995, una buona quota delle quali opera nel settore educativo. Sono spesso cooperative di piccole dimensioni, avendo nel 55% dei casi meno di 15 soci. Raggiungono livelli medi negli indici di pubblicizzazione (100%) e di connessione con il sistema della pubblica amministrazione, ma non hanno in atto appalti (100%), così come hanno bassi livelli di connessione con il privato sociale (55%) e con il mercato (66%). I loro soci, in prevalenza donne (88%), nubili (55%), di status sociale basso (27%), in un terzo dei casi privi di una particolare adesione religiosa, pur avendo un buon orientamento sussidiario quanto alla cultura civile (72%), si mostrano molto cauti nei giudizi nei confronti delle cooperative. Non rispondono infatti a una buona parte delle domande sulla cooperazione e sostengono che il loro giudizio sul privato sociale da quando vi operano è rimasto invariato. Ma su una domanda si «sbilanciano» e si dicono abbastanza d'accordo circa il fatto che i lavoratori delle cooperative sociali, pur avendo remunerazioni inferiori a quelle del settore, sono più soddisfatti dei loro colleghi.

È questo forse il caso in cui la cooperazione sociale ha intercettato una categoria di persone (donne sole, di basso status sociale) e ha fornito risposta ai loro problemi di vita attraverso l'offerta di un'occupazione stabile. Senza che questo comporti una particolare socializzazione culturale ai valori della cooperazione e dunque una «militanza» cosciente nell'ambito del terzo settore e l'interiorizzazione di un senso dell'identità del privato sociale, Questi orientamenti sarebbero spiegati dalla reticenza a prendere posizione nei giudizi sulle cooperative sociali e dai bassi riscontri ottenuti nell'indice di orientamento alla produzione dei beni relazionali.

6. Veniamo infine all'ultimo raggruppamento di soci che si caratterizza per essere inserito in cooperative nate nel 39% dei casi prima del 1985, che si occupano di formazione e beni ambientali, con basso indice di istituzionalizzazione (33%) e medio indice di pubblicizzazione (77%), un terzo delle quali ha entrate inferiori ai 10.000 euro, pur avendo un numero di soci consistente (da 100 a 1.000 soci, per un 27% di cooperative). Ebbene, i soci si caratterizzano per essere di età anziana, più di sessant'anni (33%), si collocano politicamente al centro (66%) hanno un basso indice di tensione all'efficienza (33%) e si rifiutano in «massa» di rispondere alle domande sulla cooperazione sociale. Si tratta in sostanza di soci atipici che si collocano in alcuni casi in *cooperative altrettanto atipiche* rispetto all'ideal-tipo dell'impresa sociale. In altri casi potrebbero essere i soci che hanno dato vita prima del 1985 alla cooperativa e ora rimangono nella compagine sociale svolgendo i compiti più diversi per lo sviluppo attuale della cooperativa stessa.

Dalla nostra analisi emerge dunque un quadro che vede la cooperazione sociale come quell'ambito del terzo settore che si caratterizza per una cultura solidaristica e sussidiaria, che viene combinata con motivazioni strumentali per quanto riguarda l'agire individuale e la partecipazione alla vita della cooperativa. Allo stesso modo la medesima cultura sussidiaria e solidarista si combina con un simbolismo economico imprenditoriale e con orientamenti di valore quali la capacità di lavorare sodo, l'autonomia e il senso di responsabilità. Al tempo stesso, e non senza una certa paradossalità, la cultura di privato sociale delle cooperative combina i fondamentali della sussidiarietà con un orientamento verso il sistema pubblico più accentuato che in altre forme organizzative.

Uno degli elementi più significativi emersi dalla ricerca è il dato che vede la cooperazione come la forma organizzativa del terzo settore che più di ogni altra è in grado di incidere sul modo di pensare e sull'esperienza dei propri operatori. Essa ha un consistente effetto di socializzazione sui propri membri. Tale effetto di socializzazione si traduce in una forte polarizzazione tra soci soddisfatti della cooperazione e con un orientamento favorevole nei confronti del terzo settore e soci insoddisfatti e critici. All'origine di questo orientamento ottimista non è tanto l'appartenenza a una categoria

socio-demografica, ma sono fattori di tipo socio-culturale così come la tipologia delle cooperative cui i soci appartengono. L'appartenenza religiosa sembra essere infatti un fattore predisponente alla soddisfazione dei soci. Allo stesso modo la struttura e le modalità d'azione delle cooperative in cui si trovano i soci soddisfatti sembra avere una discreta incidenza. In buona sostanza sono le cooperative più anziane, nate prima del 1985 e aventi forse una più chiara identità e una più precisa cultura di privato sociale ad annoverare un maggior numero di soci soddisfatti. A questo proposito può darsi che gli anni ottanta segnino una stagione d'oro per il privato sociale. Sono stati anni nei quali in Italia la cultura di privato sociale ha molto riflettuto e combattuto per l'affermazione della propria identità e per un riconoscimento giuridico pubblico. Coloro che sono entrati in cooperativa in quegli anni hanno forse più chiaro cosa vuol dire essere parte del terzo settore e sono più ben disposti nei suoi confronti. Al tempo stesso le cooperative nate in quegli anni sembrano essere quelle che meglio hanno saputo intrecciare relazioni con gli enti pubblici e che hanno meno faticato ad affermarsi nei quasi mercati avviati dal processo di esternalizzazione dei servizi di welfare. Risultano così essere le cooperative con il maggior grado di istituzionalizzazione, e di pubblicizzazione (cioè con le relazioni più consistenti con il sistema politico amministrativo) e questi fattori assieme a un buon livello delle entrate risultano essere fortemente associati con la soddisfazione e l'ottimismo dei operatori.

#### *6.6. Il problema della cultura organizzativa della cooperazione sociale*

L'interesse nei confronti delle motivazioni e degli atteggiamenti culturali degli operatori della cooperazione sociale offre importanti chiavi di lettura sia dell'evoluzione del fenomeno sia degli scenari e delle sfide con le quali le cooperative sociali sono chiamate a confrontarsi.

La cultura dei membri di un'organizzazione tende a riflettere l'identità organizzativa. A sua volta, l'identità organizzativa è costituita da un insieme di valori e norme che orientano l'agire sia dell'or-

ganizzazione che dei suoi membri, conferendo a essa un carattere peculiare e distintivo.

Il problema della distintività della cooperazione sociale e delle cosiddette imprese sociali ha risvolti importanti sul piano della legittimazione e della stessa giustificazione del ruolo del privato sociale in generale e delle cooperative sociali in particolare. Nell'attuale fase di trasformazione delle istituzioni sociali e del *welfare*, il tema della distintività è infatti direttamente collegato alle aspettative e alle funzioni che possono essere attribuite da un punto di vista sia teorico che pratico alla cooperazione sociale.

In linea di massima, si può parlare di distintività quando è possibile rilevare e individuare elementi specifici che connotano le norme e l'azione di un'organizzazione o di una tipologia organizzativa. La letteratura sulle cooperative sociali ha individuato diversi elementi distintivi per questo tipo di organizzazioni: l'origine solidaristica e aggregativa, la *governance* democratica, la capacità di coinvolgimento e motivazione dei lavoratori, la dimensione relazionale dei processi produttivi, le finalità altruistiche e solidali, ecc.

In passato il richiamo a elementi identitari particolari è stato spesso portato avanti da parte del movimento cooperativo in esplicita coerenza con tali assunti, ponendo in rilievo la capacità delle cooperative sociali di riuscire ad attivare per il perseguimento dei propri obiettivi non solo le proprie risorse interne (dipendenti e soci) ma anche gli attori della comunità, le reti sociali e i legami di solidarietà sociale che andavano a costituire il vero vantaggio competitivo delle cooperative sociali.

Nel corso degli anni, il valore aggiunto della cooperazione sociale è stato dunque progressivamente esplicitato nella capacità di aggregazione sociale e solidale che queste organizzazioni sono in grado di attivare e trasformare in fattori economico-produttivi specifici. Donati (2003) ha recentemente definito il tipo di imprenditore capace di perseguire tali obiettivi come imprenditore sussidiario per esplicitare compiutamente la peculiarità dell'agire delle imprese sociali come organizzazioni che si fondano sul legame di relazione con il territorio e con gli *stakeholders*. Ecchia e Zarri (2005, p. 89) nell'ambito dell'analisi economico-organizzativa sottolineano per esplicitare tale ipotesi come la performance delle cooperative sociali e delle organizzazioni nonprofit in generale debba essere valutata



non solo sugli input economico-produttivi ma anche sulla capacità di generare «forme di capitale sociale “che apre”, “che crea ponti”, producendo esternalità positive a favore dell’intera collettività (e quindi “esternalità sociali” vere e proprie) o quanto meno di gruppi sociali specifici ma distinti da quello che ne ha favorito l’accumulazione».

Le ricerche disponibili evidenziano come i processi di trasformazione della società e del *welfare* hanno influito tuttavia nel corso del tempo in modo significativo sul senso di identità delle cooperative sociali. Le indagini sugli atteggiamenti culturali condotte da Donati e colleghi, di cui è stata in precedenza portata evidenza, hanno fornito un’idea molto chiara dei processi di cambiamento culturale avvenuti nel corso degli ultimi anni, evidenziando come le cosiddette culture del privato sociale siano collegate oltre che alle motivazioni dei operatori ai modelli organizzativi del privato sociale. Il fatto che le cooperative sorte in periodi precedenti agli anni novanta si differenzino per un maggiore livello di consapevolezza identitaria dalle cooperative più nuove rimanda, infatti, non solo all’esistenza di diversi atteggiamenti culturali nei confronti dell’esperienza cooperativa, della solidarietà, dei bisogni e del lavoro, ma anche a modelli organizzativi differenziati, i quali rappresentano il fattore generativo e rigenerativo degli orientamenti identitari individuali che trasformano gli stessi in culture organizzative sedimentate e istituzionalizzate.

Altre indagini, affrontando il medesimo problema da una prospettiva di ricerca di taglio più economico organizzativo, rilevano come a loro volta i modelli organizzativi sono condizionati in modo molto significativo dai sistemi di istituzionalizzazione e regolazione pubblici esistenti (Borzaga e Fazzi 2004a). Quanto più i modelli di regolazione considerano le cooperative sociali e le organizzazioni di privato sociale come meri fornitori di prestazioni, tanto più diventano forti le tendenze all’isomorfismo istituzionale che favoriscono l’affermarsi di modelli che faticano a distinguersi dai sistemi istituzionalizzati di tipo pubblico o privato di produzione di servizi.

Con l’affermarsi, a partire dalla metà degli anni novanta, di una cultura regolativa molto istituzionalizzante che ha trovato il suo momento di apoteosi con l’approvazione della legge quadro di riforma dell’assistenza (Legge 328/2000), i processi di isomorfizzazione

dell'identità organizzativa delle cooperative sociali si sono intensificati a livello sia normativa che culturale (Borzaga e Fazzi 2004a).

Una serie di elementi caratteristici dell'azione delle cooperative sociali, quali il coinvolgimento del volontariato, le relazioni con il territorio e la comunità, i sistemi di *governance* rappresentativi di una pluralità di interessi, sono stati posti dunque in secondo piano rispetto a nuove priorità e obiettivi che venivano imposti dal contesto regolativo esterno quali la formalizzazione dei processi produttivi, l'orientamento alle prestazioni, la ricerca dell'efficienza produttiva, il controllo di gestione, ecc.

L'indagine sulle culture degli operatori delle cooperative sociali indica come i processi di isomorfismo culturale riguardano le cooperative che sono nate e si sono sviluppate nel periodo più recente, mentre quelle nate durante gli anni ottanta riflettono una consapevolezza maggiore relativa alla propria identità. Anche tra le cooperative sorte in passato, e quindi in contesti solidaristici molto sentiti, i processi di istituzionalizzazione incidono tuttavia in modo non indifferente sulle strutture e le prassi organizzative e gestionali. L'impatto di un ambiente istituzionale teso a perseguire fini di contenimento dei costi e di efficienza produttiva tende a generare trasformazioni implicite nelle *mission* organizzative che producono contraccolpi forti sui modelli organizzativi esistenti.

Le vecchie cooperative nate da esperienze di volontariato e di solidarietà che si sono trovate a operare in sistemi regolati da meccanismi di acquisto di prestazioni e di appalto sulla base del prezzo risultano, infatti, anche quelle dove meno presente è il coinvolgimento del volontariato e degli *stakeholders* comunitari, dove la prassi della cura delle relazioni e del capitale sociale viene più spesso sacrificata alle istanze efficientiste delle richieste contrattuali e dove all'idea dell'organizzazione come sistema produttivo aperto si contrappongono forze centrifughe che spingono alla razionalizzazione dei processi produttivi e alla chiusura dei confini organizzativi (che rimangono aperti solo per intessere relazioni di tipo strumentale o accordi strategico-commerciali di stampo classicamente aziendale). A resistere e rilanciare il tema dell'identità sono invece le cooperative di vecchia data o quelle sorte durante gli anni ottanta, che sono riuscite a ritagliarsi spazi di azione relativamente autonomi ma soprattutto che sembrano disporre di dimensioni (sia della

base occupazionale che della base associativa) e articolazioni funzionali tali da permettere di contenere le spinte alla commercializzazione e diversificare le pressioni verso l'isomorfizzazione.

In particolare, il connubio tra atteggiamenti culturali dei singoli operatori e cultura organizzativa distintiva delle cooperative sociali si realizza e diventa riferimento forte dell'agire organizzativo laddove gli orientamenti identitari si trasformano in concrete prassi organizzative attraverso la messa in pratica di modelli produttivi aperti al territorio e ai portatori di interesse, centrati su modelli di *governance* democratici e partecipativi, capaci di valorizzare il capitale sociale e le motivazioni dei lavoratori attraverso un'organizzazione relazionale dei processi produttivi, ecc.

Il quadro che sembra emergere pone in luce dunque una cooperazione sociale che complessivamente è oggetto di processi di tensione e isomorfizzazione, ma che si differenzia rispetto alle possibili risposte (adattamento/reazione/innovazione) in base al diverso livello di consapevolezza del proprio specifico organizzativo e anche e in particolare al diverso modo attraverso il quale tale consapevolezza si colloca in rapporto al modello organizzativo concretamente adottato.

Dovendo sintetizzare i dati forniti dalla ricerca di Donati e Colozzi (2004) integrandoli con altre ricerche precedenti, è possibile costruire una tipologia sintetica del fenomeno cooperativo che a grandi linee presenta le caratteristiche indicate nella tabella 6.2.

### 6.7. *I nodi da sciogliere*

L'esistenza di culture organizzative differenziate all'interno della cooperazione sociale costituisce sotto un certo profilo un fattore di pluralismo auspicabile e benefico. Molti modelli sono in grado di adattarsi e interagire meglio con le diverse stimolazioni e opportunità provenienti dai contesti ambientali e istituzionali. La presenza di uno scenario socioeconomico molto articolato tra le diverse regioni del paese induce pertanto a guardare con favore a un'articolazione funzionale delle esperienze cooperative.

Il problema di un'identità organizzativa distintiva delle cooperative sociali, pur con articolazioni e declinazioni eterogenee, conti-

Tabella 6.2. *Le culture organizzative prevalenti della cooperazione sociale in Italia*

Cultura organizzativa	Età prevalente di nascita	Caratteristiche interne	Contesto istituzionale normativo
Isomorfica	Anni novanta	Maggiore informazione dei ruoli e delle procedure Orientamento dei processi produttivi verso la produzione di prestazioni Assetti di governo di tipo gerarchico Dipendenza economica dall'ente pubblico Volontariato assente o scarso Maggior presenza di motivazioni strumentali al lavoro	Molto istituzionalizzato Molto concorrenziale Orientamento al contenimento della spesa
In transizione	Anni ottanta-novanta	Aumento numero dipendenti Aumento volume fatturati Aumento entrate di appalti	Fase di istituzionalizzazione Relativamente diversificato
Distintiva	Anni settanta-ottanta	Presenza di basi associative ampie e rappresentative della società civile Sistemi di <i>governance</i> di tipo <i>multi-stakeholder</i> Radicamento con il territorio e la comunità Presenza volontariato Entrate diversificate Maggior presenza di motivazioni ideologiche al lavoro	Poco o relativamente istituzionalizzato Diversificato

nua tuttavia a costituire un riferimento fondamentale per lo sviluppo della cooperazione sociale. La perdita di entità organizzativa che riproduce le tensioni che gli attuali processi di trasformazione fanno ricadere sugli assetti anche di molte delle organizzazioni storiche e consolidate pone infatti un problema molto serio alle cooperative sociali, che può essere riassunto nel significato della loro presenza

nell'ambito della società e delle istituzioni del welfare. Se le cooperative sociali non sono in grado di giustificare la propria presenza e funzione in base a un plus distintivo e di una peculiare capacità produttiva di beni e servizi, non esistono motivazioni logiche per rivendicare un trattamento privilegiato in termini di visibilità, ma anche di agevolazioni economiche e politiche. Perdere l'identità significa dunque perdere anche i vantaggi competitivi istituzionali su cui fino a oggi il movimento della cooperazione ha potuto contare per sostenere il proprio sviluppo.

Una parte di questi vantaggi non è detto siano stati, nel medio-lungo periodo, effettivamente fattori di sviluppo del movimento: ad esempio l'eccessiva dipendenza economica nei confronti dell'ente pubblico ha comportato a fianco dell'incremento dei fatturati e delle dimensioni organizzative anche un aumento dei livelli di istituzionalizzazione sia dei processi che degli obiettivi produttivi. Molti processi organizzativi e di governo delle cooperative sociali intese come organizzazioni distintive richiedono tuttavia sforzi che non possono essere valutati esclusivamente in base a un calcolo di convenienza economica di breve periodo. Ad esempio, un sistema di *governance* di tipo *multi-stakeholder* presenta dei costi di coordinamento difficilmente compatibili con le esigenze decisionali di un'organizzazione che opera in un ambiente competitivo molto spinto producendo prestazioni di tipo standardizzato. Allo stesso modo, disporre di un ambiente all'interno del quale i servizi sono resi in una prospettiva relazionale, significa potere operare in contesti dove la logica dell'erogazione della prestazione non esaurisce gli spazi di autonomia e discrezionalità del lavoratore chiamato a offrire aiuto e sostegno a persone in difficoltà.

La possibilità di disporre di un ambiente istituzionale non sfavorevole costituisce dunque un prerequisito sostanziale per consentire la riproduzione di un modello organizzativo effettivamente distintivo e peculiare. Il problema di riuscire a tradurre gli elementi di distintività che ancora sono diffusamente presenti all'interno della cooperazione sociale in prassi organizzative e non solo in atteggiamenti culturali rappresenta dunque un obiettivo strategico di portata assolutamente centrale per lo sviluppo e l'affermazione del movimento cooperativo.

Le ricerche empiriche disponibili, pur frammentarie e non omo-

genee, pongono in luce diversi problemi a questo riguardo che devono essere affrontati con grande attenzione:

— il primo è quello degli strumenti di governo dell'organizzazione e di gestione dei processi produttivi;

— il secondo riguarda il tema della scelta dei contesti in cui operare e delle strategie da adottare per affermare la propria identità nei confronti dell'ambiente;

— il terzo è relativo al tema delle continuità generazionali e dell'istituzionalizzazione di culture organizzative distintive radicate e non effimere o retoriche.

Il primo problema rimanda alla capacità di adottare e sviluppare strumenti di governo e gestione dell'organizzazione in grado di internalizzare valori distintivi della cooperazione sociale quali ad esempio la reciprocità, la *governance* democratica e partecipata, l'apertura dei processi produttivi, il coinvolgimento degli *stakeholders* territoriali, l'orientamento alla produzione di servizi relazionali, ecc. ecc. Non esistono studi sistematici in merito alle modalità da parte delle cooperative sociali di tradurre gli elementi identitari distintivi in pratica. Alcune indagini realizzate per studiare l'applicazione di strumenti gestionali e organizzativi specifici, come ad esempio il bilancio sociale, indicano tuttavia esplicitamente una difficoltà di fondo a sviluppare strumenti di governo e gestione congruenti con gli elementi di specificità delle cooperative sociali. In una recente ricerca sulla diffusione e l'utilizzo del bilancio sociale nelle cooperative sociali si è registrato, ad esempio, l'esistenza di ridotti livelli di consapevolezza circa i potenziali di uso di questo strumento come mezzo per favorire una *governance* democratica dell'organizzazione (Fazzi 2004). Nella percezione comune il bilancio sociale rappresenta uno strumento di comunicazione ed esattamente come accade per le imprese di mercato i linguaggi attraverso i quali il bilancio sociale viene costruito e comunicato esprimono una finalità di dialogo con il mondo economico più che con i mondi della vita degli *stakeholders* classici delle cooperative sociali (volontari, familiari degli utenti, utenti, associazioni di volontariato, ecc.). Un'altra indagine in fase di conclusione pone in luce come la convinzione che una struttura di governo *multi-stakeholder* possa esprimere in modo compiuto l'identità della cooperazione sociale è sentita in modo limitato nella maggior parte delle cooperative studiate. L'o-

biiettivo funzionale che i sistemi di governance devono perseguire è, secondo la maggior parte degli intervistati, quello dell'efficienza e della produttività e, solo in secondo piano, quello della rappresentatività degli stakeholders e del governo democratico d'impresa. Non sussistendo ricerche più approfondite, si può, in base a queste indicazioni, sollevare esclusivamente un problema la cui estensione non è conosciuta. La sensazione è tuttavia che l'esistenza di un gap tra i richiami a principi identitari distintivi e la capacità di gestire e porre in essere strumenti di governo e organizzazione capaci di tradurre in pratiche concrete tali principi sia un problema diffuso e con il quale il mondo della cooperazione sociale si trova a dovere fare sempre più spesso i conti.

Un secondo problema con il quale le cooperative sociali sono chiamate a confrontarsi è quello dei contesti entro i quali esse scelgono di operare e delle strategie da porre in essere per portare la propria identità a interagire con essi. Le cooperative sociali, così come ogni altra forma di organizzazione, non sono dei sistemi chiusi che evolvono indipendentemente dal rapporto con il contesto ambientale in cui operano. A sua volta, il contesto ambientale può essere molto diversificato: si possono avere ambienti più o meno ostili e più o meno dinamici. Rispetto agli anni settanta e ottanta, è indubbio che nella fase attuale l'ambiente in cui operano le cooperative sociali, e in particolare quello istituzionale, dai cui finanziamenti dipendono una parte rilevante dei fatturati in specie delle cooperative di tipo A, tende a scaricare sulla cooperazione istanze e esigenze di contenimento dei costi e razionalizzazione, che inevitabilmente rischiano di collidere con le aspirazioni all'affermazione di una cultura imprenditoriale di tipo sussidiario e solidaristico. Le organizzazioni che operano in campi dove le pressioni della domanda si fanno crescenti (ad esempio l'assistenza agli anziani) sono di conseguenza logicamente quelle che soffrono maggiormente gli influssi verso l'istituzionalizzazione. In teoria le cooperative sociali potrebbero porre in essere diverse strategie per aumentare il proprio livello di autonomia nei confronti della domanda istituzionalizzata: ad esempio, diversificando le fonti di finanziamento, aumentando i propri legami con il territorio, favorendo *l'advocacy*, ecc. In molti casi, tuttavia, queste strategie sono difficili da implementare, in particolare per quelle cooperative che sono sorte senza legami con il

territorio per soddisfare esigenze esplicite di produzione di servizi da parte degli enti pubblici. La reazione a un contesto sfavorevole diventa in situazioni del genere molto più difficile da attivare perché gli assetti organizzativi e gestionali passati svolgono un ruolo di condizionamento rispetto alle scelte di sviluppo da intraprendere e questo problema diviene tanto più rilevante quanto più i fattori organizzativi da attivare assumono la forma di fiducia, legami territoriali e capitale sociale che costitutivamente sono elementi che richiedono tempi medio-lunghi per essere promossi e istituzionalizzati. Anche per organizzazioni che dispongono di tali caratteristiche, tuttavia, la scelta di operare in ambienti istituzionali e normativi sfavorevoli può determinare modificazioni sostanziali dell'identità organizzativa. Produrre prestazioni in regime di competizione sul costo, ad esempio, è un comportamento che tende a indebolire la fedeltà della base associativa volontaria e a orientare l'organizzazione ad assumere forme di governo di tipo gerarchico che risultano scarsamente compatibili con l'esigenza degli stakeholders di essere coinvolti e partecipare attivamente ai processi decisionali della cooperativa (Fazzi 2000). L'aumento delle quote di fatturato derivanti dall'acquisto di prestazioni da parte degli enti pubblici evidenzia come il rischio di operare in ambienti che producono effetti che snaturano gli assetti identitari tradizionali della cooperazione sociale sia molto diffuso e costituisca un pericolo oggettivamente presente per ampia parte del mondo cooperativo, anche in considerazione del fatto che diverse cooperative non presentano caratteristiche organizzative e funzionali tali da consentire l'attivazione di strategie di reazione ai processi di istituzionalizzazione in atto.

Il terzo problema che le cooperative sociali devono affrontare per risolvere a proprio favore il tema dell'identità e di una cultura organizzativa distintiva è relativo al ricambio generazionale che molte delle prime cooperative (quelle sorte soprattutto tra gli anni settanta e la prima metà degli anni ottanta) sono chiamate ad affrontare, sia per motivi di aumento della complessità organizzativa sia per scelte di vita che portano i «padri fondatori» ad allontanarsi dall'organizzazione che hanno contribuito a costituire. Il problema è dato in questo caso dal fatto che le rappresentazioni della solidarietà, dell'impegno civile e dell'altruismo delle nuove generazioni sono molto diverse da quelle passate. Inoltre, mentre in passato l'e-



sperienza cooperativa costituiva una scelta di impegno civile esplicito, l'esplosione della dimensione produttiva ha favorito il diffondersi di un interesse genericamente occupazionale da parte di molti giovani e persone che si avvicinano al mondo della cooperazione con motivazioni esplicitamente strumentali di ricerca di lavoro. Ciò fa sì che per entrare a fare parte di un mondo che non è solo produttivo, ma anche di valori e identitario, i nuovi operatori necessitano di processi di socializzazione e coinvolgimento molto complessi e articolati. A fronte di questi mutamenti, i modelli di cooptazione e inserimento all'interno delle cooperative sociali rimangono spesso ancora subordinati a meccanismi di reclutamento informale che prescindono da un accompagnamento e da un inserimento all'interno della cultura specifica della cooperativa. I processi di apprendimento organizzativo che avvengono ogni qual volta nuovi membri entrano all'interno di un'organizzazione sono dunque lasciati in gran parte alla convinzione che l'esperienza in cooperativa promuova di per sé l'assunzione di impegno e responsabilità nei confronti del lavoro, dell'organizzazione e della comunità perché, siccome questa è stata l'esperienza dei padri fondatori, essa deve essere automaticamente anche quella delle nuove generazioni. In realtà, la capacità delle cooperative di svolgere una funzione socializzante è, come rilevato dagli studi di Donati e colleghi, solo in parte dimostrata. In una percentuale significativa del campione l'esperienza cooperativa non rappresenta una condizione sufficiente per maturare una consapevolezza di fare parte di un'organizzazione diversa da quella di un normale ente produttore di servizi sociali. Il rischio che si prospetta è dunque quello di una colonizzazione non solo dall'esterno ma anche dall'interno delle culture distintive della solidarietà con schemi di pensiero e di azione che non sono in grado di riprodurre la complessità e l'articolazione e nel medio periodo tendono invece che a adattare i principi alle nuove esigenze di sviluppo organizzativo a snaturarle o a ridurle a retorica organizzativa.

### 6.8. *Conclusioni*

Le cooperative sociali sono organizzazioni in rapido movimento. L'idea che a queste organizzazioni corrisponda una specifica iden-

tà e cultura organizzativa non risulta suffragata da evidenze empiriche. Al contrario, si assiste in questa fase a un processo di grande trasformazione che porta le vecchie culture a confrontarsi necessariamente con nuove esigenze e priorità di intervento. La metafora delle identità in movimento esprime esplicitamente questa situazione di dinamismo identitario all'interno della quale convivono attualmente molteplici rappresentazioni dell'essere cooperativa sociale. La sfida forse più rilevante che la cooperazione sociale si trova ad affrontare è quella di affermare una propria identità distintiva che consenta alla nuova cooperazione di raccogliere l'eredità della vecchia aggiornandone i valori ma senza perdere di vista le idealità e i fini. Per fare questo, le indicazioni empiriche riportate sembrano indicare che il vero nodo da sciogliere è quello di riuscire a fare interagire il piano degli atteggiamenti culturali con quello di prassi organizzative capaci di istituzionalizzare i valori di fondo del movimento cooperativo. È una sfida che molti operatori hanno deciso di raccogliere, ma che per essere vinta ha forse bisogno di un'elaborazione di movimento più decisa di quella che gli stessi operatori a volte dimostrano di riuscire a percepire e interiorizzare.

## Capitolo settimo

### La cooperazione sociale nella rete del *welfare* locale

*Sergio Pasquinelli*

#### *Introduzione*<sup>1</sup>

Governo degli interventi, produzione dei servizi, tutela dei diritti: sono queste tre le funzioni rispetto a cui si gioca il ruolo del privato sociale nelle politiche di *welfare*.

Con la Legge 328/2000 molte aspettative di cambiamento si sono addensate sul primo livello: quello del governo dei sistemi locali di *welfare*. È l'ambito di zona il nuovo livello di governo territoriale dei servizi sociali, ed è a questo livello che si richiede capacità progettuale e strategica, in termini di indirizzo e di orientamento, ma anche di costruzione del consenso fra gli attori coinvolti. In questa direzione di volta in volta si sottolinea o si auspica il passaggio dal *government*, quale modalità di governo di tipo auto-centrato e gerarchico, alla *governance*, intesa come sistema «in cui le decisioni sono il frutto condiviso di processi di consultazione e di concertazione» (Pesaresi 2003, p. 1).

È opportuno chiarire che su questo terreno i percorsi di cambiamento sono essenzialmente due, distinti ma anche molto interrelati fra loro. Da una parte vi è il problema delle forme di gestione dei servizi alla persona, a partire da quelle prefigurate dal testo unico degli enti locali (D.lgs. 267/2000) e che la gestione associata tra co-

<sup>1</sup> Le pagine che seguono costituiscono lo sviluppo di alcune riflessioni avviate nell'articolo «Governare? Imprese sociali, piani di zona e co-progettazione dei servizi»: Pasquinelli 2004. L'indagine cui si riferiscono i dati è stata svolta nell'ambito del progetto Equal settoriale *Ildelts* e si trovano in: [www.equal.cnca.it](http://www.equal.cnca.it), nella sezione «work in progress».

muni richiede. Le soluzioni possibili sono assai diversificate, con ruoli differenti per il terzo settore: società per azioni, consorzi, aziende speciali, fondazioni e così via. Di questo tuttavia non ci occuperemo in queste pagine.

Dall'altra parte troviamo i percorsi di progettazione partecipata degli interventi, le dinamiche di co-progettazione dei servizi, dinamiche che hanno ricevuto un forte impulso dalla vicenda — estremamente differenziata tra un contesto e l'altro, tra una regione e l'altra — dei Piani di zona. Almeno finora, l'impatto più significativo della legge di riforma dei servizi sociali ha riguardato questo livello di governo del sistema dei servizi. Il suo merito è stato quello di avviare, anche in questo campo, percorsi di progettazione partecipata a livello locale.

E di questo secondo versante della *governance* che si occupa il presente capitolo. In altri ambiti di *policy* quello della progettazione partecipata è una metodologia di lavoro da tempo conosciuta e praticata. Essa lega gli interventi di una molteplicità di soggetti pubblici e privati in funzione di una gestione coordinata delle risorse. Nozioni come co-progettazione e programmazione negoziata si applicano a molteplici settori e seguono percorsi che si sono via via strutturati attraverso leggi, regolamenti e canali specifici di finanziamento.

Ci sono programmi pensati e promossi per favorire lo sviluppo locale, come i Gal, legati all'iniziativa comunitaria Leader. Sul sostegno dell'occupazione e dello sviluppo industriale si sono sviluppati i Contratti d'Area, i Patti Territoriali e Pio — Patti territoriali per l'occupazione. Vi sono programmi centrati sul tema della rigenerazione e riqualificazione urbana, in particolare i Contratti di quartiere, i Pru — Programmi di recupero urbano, e i Priu — Programmi di riqualificazione urbana; sempre in questo ambito si inseriscono iniziative comunitarie come Urban e Urban II.

Negli ultimi anni sono nati anche programmi «ibridi», parzialmente riconducibili alla formula associativa dei patti territoriali ma finalizzati allo sviluppo delle infrastrutture territoriali e alla mobilità e qualità ambientale, quali i Prusst — Programmi di recupero urbano e sviluppo sostenibile del territorio.

Per quanto riguarda i servizi sociali alla persona, la co-progettazione è stata codificata in un numero crescente di dispositivi legisla-

tivi. Spesso in queste leggi la programmazione negoziata, intesa come processo condiviso di pianificazione e costruzione di interventi e linee d'azione, ha trovato luogo fertile: Legge 285/1997 «Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza»; Legge 40/1998 «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»; Legge 45/1999 «Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze»; Legge 328/2000, che all'art. 19 prevede i piani di zona dei servizi sociali. Queste diverse normative promuovono la co-progettazione dei servizi quale strumento per restituire elevati livelli di efficacia degli interventi, mettendo «attorno a un tavolo» i diversi attori che operano nella stessa area di intervento.

Alla luce di questi brevi richiami, le pagine che seguono presentano alcune evidenze tratte da una ricerca svolta dall'Irs su un campione di 360 imprese sociali italiane. Verrà discussa una serie di implicazioni tratte da questo lavoro e più ampiamente dall'attività di accompagnamento alla costruzione dei piani di zona realizzata da chi scrive in questi ultimi anni.

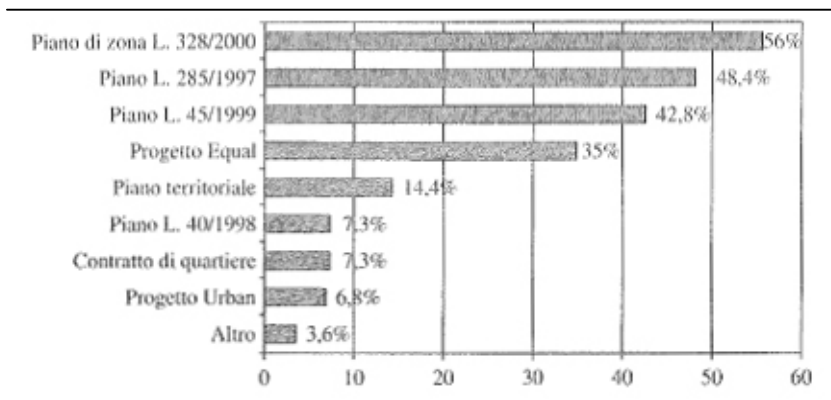
### *7.1. Diffusione dei processi di co-progettazione e utilità percepita*

Qual è la diffusione delle esperienze di progettazione partecipata tra le imprese sociali? La ricerca dell'Irs fornisce al riguardo informazioni preziose (figura 7.1).

L'esperienza di co-progettazione più diffusa è quella relativa alla pianificazione zonale ex Legge 328/2000. Questo dato rispecchia sicuramente le caratteristiche del nostro campione, che per due terzi opera nel campo dei servizi sociali. A partecipare ai tavoli di progettazione dei piani zionali sono in prevalenza cooperative (72% delle cooperative di tipo A) che producono servizi sociali (66%).

In linea generale sono le organizzazioni più grandi, che quindi possono contare su una presenza più consistente e una visibilità sul territorio, quelle più coinvolte nella programmazione promossa dai piani di zona, mentre per realtà più piccole si scende a due su cinque. I livelli diversi di partecipazione ai piani di zona risultano dal fatto che in alcune regioni la pianificazione di zona non è un'espe-

Figura 7.1. *La partecipazione dell'impresa sociale a esperienze di coprogettazione*



Fonte: rilevazione Irs 2003.

rienza ancora attuata o è stata avviata solo di recente: si spiegano così i valori contenuti in regioni come Piemonte, Calabria e Sicilia.

Trattando di leggi di settore si osserva una partecipazione dell'imprenditoria sociale orientata prevalentemente alla programmazione di interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza (Legge 285/1997), con una diffusione pari al 48,4%. A seguire, la Legge 45/1999 in disposizione del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, di cui hanno fatto esperienza il 42,8% delle imprese e, in maniera più esigua, la Legge 40/1998 sull'immigrazione (7,3%).

Molto meno diffusa è l'esperienza di co-progettazione su tematiche che non riguardano direttamente i servizi sociali. La partecipazione a progetti per la riqualificazione urbana (Contratti di quartiere, progetti Urban ecc.) e ai Patti territoriali, per esempio, ha riguardato meno del 15% delle imprese sociali indagate.

Una partecipazione consistente invece viene registrata su programmi comunitari come Equal, ai quali partecipa un'impresa sociale su tre (35%), anche se la complessità organizzativa e la consistenza economica di tali programmi sembra richiamare prevalentemente organismi di secondo livello (i consorzi) piuttosto che singo-

le cooperative e associazioni. Si osserva inoltre come sia l'area del Nord-Est quella in cui è maggiormente attiva la partecipazione a progetti comunitari (Equal e Urban).

Chi non ha mai fatto esperienza di co-progettazione dei servizi? Si tratta di 52 imprese su 360, pari al 15% del totale. Esse sono realtà giovani, di recente costituzione e prevalentemente impegnate nel settore dell'inserimento lavorativo.

La partecipazione alla programmazione delle politiche e dello sviluppo locale sembra dunque essere connessa al livello di maturità dell'impresa sociale. Sono infatti le imprese che operano da più tempo quelle che sperimentano maggiormente la partecipazione a processi programmatori. Quelle più giovani probabilmente devono ancora raggiungere una visibilità nel luogo in cui operano che permetta loro di essere riconosciute come possibili partner nella più ampia progettazione per lo sviluppo del territorio.

Negli strumenti più tradizionali della programmazione negoziata (ad esempio contratti di quartiere e patti territoriali, ecc.), l'impresa sociale si trova più spesso a ricoprire una posizione marginale. In tema di riqualificazione ambientale e sullo sviluppo locale il terzo settore dunque non solo è poco presente ma, anche quando è presente, risulta essere limitatamente incisivo.

In questi specifici strumenti esso raramente viene a svolgere una funzione significativa di promozione dello sviluppo. Più facilmente sembrano verificarsi situazioni per cui, non intervenendo in merito alla programmazione generale di iniziative di sviluppo di un territorio, l'impresa sociale viene chiamata a partecipare ai tavoli di concertazione con compiti esecutivi e in qualità di soggetto competente su alcune materie specifiche.

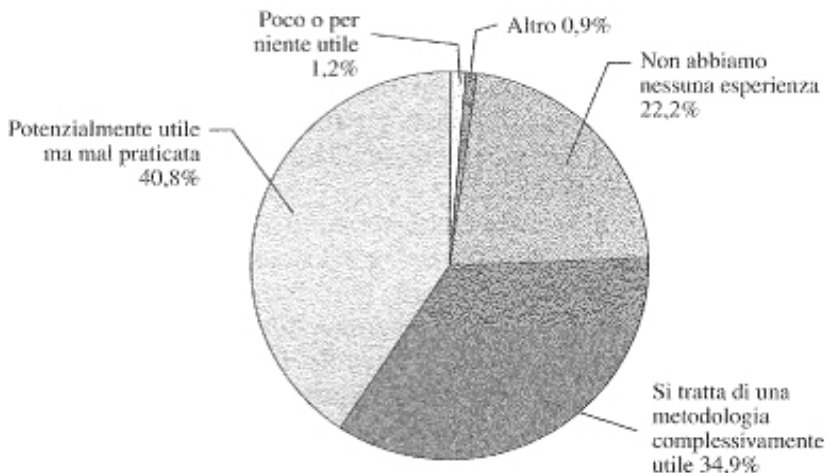
Nei due contratti di quartiere che abbiamo esplorato le cooperative sociali del territorio generalmente sono state coinvolte in merito a questioni molto precise e puntuali, più raramente sull'impianto generale del programma di riqualificazione. Per fare un esempio: in un contratto di quartiere, la cooperativa di inserimento lavorativo del territorio, che si occupa prevalentemente di facchinaggio, è stata coinvolta nel progetto di riqualificazione per la gestione del piano traslochi di un edificio residenziale pubblico da ristrutturare. La sua presenza si è giocata in un momento specifico della programmazione e ha avuto sostanzialmente un carattere pratico-esecutivo.

Rispetto al tema della co-progettazione dei servizi in ambito sociale un'impressione generale è che tra il dichiarato e l'effettivo vi sia ancora molta distanza, e che le ricadute positive sul governo complessivo dei sistemi locali di welfare siano ancora spesso più auspiccate che verificate con mano

Quale giudizio l'impresa sociale esprime rispetto alle esperienze di co-progettazione? Qual è la percezione in merito all'utilità di questo approccio? Abbiamo registrato tre diversi tipi di opinione, secondo cui la co-progettazione è una metodologia complessivamente utile, è utile ma mal praticata, è poco o per niente utile (figura 7.2).

L'indagine rileva che le imprese sociali giudicano le esperienze di programmazione partecipata generalmente utili ma «con riserva». Sono le imprese più giovani quelle più ottimiste circa il «valore aggiunto» della partecipazione, giudicandola un'esperienza utile nel 36,8% dei casi. Le imprese più anziane, che hanno maggior familiarità con questo approccio, pur confermandone l'utilità, sono

Figura 7.2. *Giudizio dell'impresa sociale sulla programmazione negoziata*



Fonte: rilevazione IRS 2003



quelle che si dimostrano più critiche: quasi la metà di esse solleva obiezioni circa la sua buona pratica effettiva.

Un aspetto problematico sembra dunque risiedere nel passaggio dalle aspettative che la programmazione partecipata genera a quello che effettivamente viene realizzato nella pratica concreta. Tra «il dire» della co-progettazione e «il fare», come viene messa in pratica e cosa ne consegue, sembra esservi ancora molta distanza. La gestione di iniziative per la promozione e lo sviluppo del territorio che coinvolge una pluralità di portatori di interesse (*stakeholders*) è generalmente percepita come una buona opportunità di crescita. Tale opportunità sembra però scontrarsi con difficoltà nel declinarla in una partecipazione concreta ed efficace.

## 7.2. Un caso: l'Emilia Romagna

Può essere utile richiamare l'esperienza della pianificazione di zona ex Legge 328/2000 avvenuta in una regione: l'Emilia Romagna. L'analisi del ruolo giocato dal terzo settore nella prima tornata dei 41 piani di zona ha consentito di individuare alcuni elementi ricorrenti di un certo rilievo<sup>2</sup>.

Nella quasi totalità dei casi il terzo settore ha collaborato in fase di elaborazione del piano, in particolare attraverso la partecipazione a tavoli tematici, anche solo in circa metà dei casi sono stati firmati protocolli di intesa/adesione con il terzo settore ed esso è stato coinvolto anche nei tavoli tecnici.

Complessivamente la partecipazione, oltre che alta è stata definita «di qualità», in molte circostanze, capace di decentrarsi dai propri specifici interessi per cogliere «l'interesse comune», anche se, ovviamente, tale partecipazione è risultata assai differenziata fra le diverse province e fra i diversi territori.

In questo processo si sono registrati anche alcuni ostacoli e criticità; fra questi quelli maggiormente ricorrenti hanno riguardato:

1. la definizione delle rappresentanze di cooperazione sociale, associazionismo e volontariato;

<sup>2</sup> Vengono qui riprese alcune evidenze contenute in Irs 2003.

2. la definizione del «potere decisionale» e della responsabilità programmatrice da attribuire al privato sociale.

Quello della rappresentanza, nonostante i diversi tentativi fatti, resta un nodo operativamente non risolto.

Qualche realtà ha tentato all'inizio di organizzarsi in rappresentanze locali e tematiche, ma non è stato nei fatti quasi mai possibile evitare malcontenti e far sì che i soggetti coinvolti fossero effettivamente oggetto di qualche forma di delega da parte del terzo settore. Ciò vale in modo particolare per l'associazionismo, mentre la cooperazione sociale e i sindacati sono risultati, oltre che molto presenti, anche organizzati e in grado, in alcune circostanze, di esprimere rappresentanze riconosciute.

L'altro nodo richiama la «intensità» della partecipazione del terzo settore, che ha rappresentato uno degli aspetti maggiormente problematici del processo programmatore. Rispetto al «potere decisionale» e alla responsabilità programmatrice da attribuire al terzo settore, le scelte perseguite dai territori sono state diversificate; qualcuno (pochi) ha deciso di considerare il terzo settore un partner quasi alla pari del pubblico, coinvolgendolo attivamente su più tavoli progettuali; la maggior parte dei territori è invece andata nella direzione di richiedere al privato sociale, in questa fase, una partecipazione non propriamente legata ad aspetti decisionali della programmazione, quanto di carattere essenzialmente «consultivo».

Il problema è che molti fra questi non hanno chiaramente esplicitato questo ruolo lasciando una certa ambiguità rispetto alle effettive aspettative che si attribuivano. Tanto più che la stessa Legge 328/2000 su questo punto risulta ambigua, in quanto all'art. 19 enfatizza la partecipazione del terzo settore alla programmazione zonale ma non ne specifica le caratteristiche. Una chiara distinzione dei diversi tipi di coinvolgimento degli attori nei processi partecipativi appare cruciale per la buona pianificazione. Quella fra partecipazione «vera e propria» con attribuzione di potere decisionale a tutti i soggetti coinvolti e partecipazione consultiva è pertanto una distinzione metodologicamente importante. Nel secondo caso infatti non si attribuisce al soggetto «potere decisionale» in merito al processo di programmazione: egli è però considerato un esperto il cui parere è prezioso ai fini della programmazione, rispetto a cui spetta all'ente locale l'ultima parola.

La partecipazione applicata alla progettazione, se non correttamente chiarita, può rappresentare anche un *boomerang* per la partnership, in quanto brucia delle possibilità di collaborazione tra i soggetti.

La scelta adottata dalla maggior parte degli ambiti è stata quella di mantenere l'ultima parola sulle decisioni da prendere, tenendo conto dei diversi suggerimenti dei soggetti privati. Di qui un sentirsi talvolta «svalutati» da parte del terzo settore, e la necessità per il futuro di esplicitare meglio ruoli e funzioni fin dall'avvio dei processi programmatori.

### 7.3. *Tipi diversi di partecipazione*

Possiamo ora iniziare a spostare il discorso su un piano di tipo più metodologico.

Il rischio connesso alla partecipazione allargata a più attori, in ambito programmatico o più semplicemente «progettuale», è quello di confondere ciò che ha un carattere esclusivamente consultivo con una partecipazione estesa anche al piano della definizione dei problemi, delle proposte e della negoziazione delle soluzioni.

Ciò è emerso in modo evidente nell'esperienza della prima tornata dei piani di zona: il coinvolgimento del terzo settore ha talvolta generato attriti tra pubblico e privato, perché sui processi partecipativi si sono addensate molte aspettative andate poi deluse. Una «partecipazione» vissuta con molti equivoci. Occorre allora fare un'importante opera di distinzione. Possiamo infatti riconoscere almeno tre modi diversi di intenderla:

1. ci può essere una partecipazione che è semplice *consultazione* dei soggetti del terzo settore in merito a decisioni già prese;

2. c'è poi una partecipazione che può avviare *pratiche co-decisionali* tra pubblico e privato dove, pur rimanendo la titolarità delle decisioni di *policy* in capo all'ente locale, ad esse si giunge attraverso percorsi condivisi: nel senso più pieno questa decisionalità inizia già nella definizione dei problemi, prima ancora che nella definizione delle soluzioni e delle priorità;

3. possiamo poi trovare una partecipazione che è *negoziata* tra pubblico e privato, dove si ricercano punti di mediazione tra

obiettivi e interessi diversificati, con una centratura però sul solo versante delle risposte e dei servizi.

Una chiara esplicitazione del ruolo con cui l'impresa sociale, e il terzo settore in genere, vengono coinvolti all'interno di un processo di programmazione è indispensabile affinché non si generino fraintendimenti e aspettative destinate ad andare deluse (Battistella, De Ambrogio e Ranci Ortigosa 2004; De Ambrogio 2003a).

La prima tornata dei piani di zona, come anche l'esperienza emiliano-romagnola ha esemplificato, evidenzia alcuni aspetti problematici. Due in particolare.

Intanto il duplice ruolo giocato dall'impresa sociale come gestore di servizi finanziati dall'ente locale e come soggetto coinvolto in una progettazione che può riguardare quegli stessi servizi. Si genera così un conflitto di interesse tra imprese sociali che gestiscono servizi e le stesse che partecipano ai tavoli di co-progettazione (in questo senso anche Guerini e Zandonai 2004).

A monte di ciò vi è una confusione di ruoli tra l'essere gestore di servizi e l'avere un ruolo di tutela, promozione, *advocacy*. Le cooperative sociali sono state spesso coinvolte nei piani di zona in quanto gestori di servizi, mentre il diritto di rappresentanza e di avere «voce in capitolo» nei processi di co-progettazione dovrebbe legarsi soprattutto alla seconda funzione indicata, ai soggetti con capacità promozionali, propositive, di evidenziazione dei bisogni e così via. E vero, a volte le due dimensioni si sovrappongono, ma non sempre e non necessariamente.

Ma torniamo al conflitto di interesse tra gestione e co-progettazione. Come si può superare? Non vi è una risposta valida in assoluto, il nodo deve risolversi a livello locale, rispettando però alcuni fondamentali criteri di metodo: la trasparenza nei rapporti stabiliti, la distinzione tra ambiti allargati di tipo consultivo e ambiti co-progettuali in senso stretto, nonché la distinzione dei piani decisionali, che possono riguardare di volta in volta una istruttoria dei bisogni, un «concorso di idee» per le possibili risposte da adottare, la definizione partecipata di specifici interventi, fino all'assunzione di responsabilità circa gli investimenti economici necessari, le modalità di gestione (diretta/indiretta e così via) e i relativi percorsi di affidamento dei servizi.

Un secondo nodo critico riguarda le forme di rappresentanza del

terzo settore (e quindi anche delle imprese sociali) a livello di singoli contesti locali. Infatti, nei territori è spesso presente una molteplicità di espressioni organizzative (del volontariato, dell'associazionismo, di impresa sociale) che non sono collegate entro aggregazioni riconosciute, capaci di unificare le istanze e gli interessi esistenti. La frammentazione costituisce una difficoltà per tutti i soggetti coinvolti in una attività di co-progettazione, in quanto molte risorse devono essere spese per mediare e portare a sintesi le istanze esistenti. Spesso, consorzi e forum locali di rappresentanza hanno un raggio d'azione non sufficientemente micro-locale, per presentarsi come interlocutori riconosciuti a livello di ambiti sociali, nei piani di zona. Questa è una difficoltà di cui si è presa consapevolezza, e che sta determinando una riconfigurazione locale dei soggetti della rappresentanza a livello territoriale.

#### 7.4. *Il problema dell'appartenenza*

Un buon sistema di *governance* richiede senso di appartenenza agli attori coinvolti? È questo un nodo centrale che emerge dalle esperienze di co-progettazione dei servizi. E in modo particolare da quella dei piani di zona. Uno sguardo ravvicinato sui processi di costruzione e gestione dei piani fa emergere infatti come centrale il tema dell'appartenenza.

Posto — come già si è detto — che i livelli di coinvolgimento nei meccanismi di *governance* possono essere diversi, non tutti richiedono «senso di appartenenza». Ma quando la co-progettazione si pone su un piano di decisionalità condivisa, dunque su un piano di maggiore impegno e di maggiore coinvolgimento, allora il senso di appartenenza si, diventa un requisito per una co-progettazione efficace.

Appartenenza intesa come coesione al di sopra degli individualismi locali per il raggiungimento di un obiettivo di scala più vasta. Appartenenza come senso di identificazione in un percorso che non annulla le singole identità ma le mette in rete come strumento per il raggiungimento di risultati collettivi.

Il terzo settore e la cooperazione sociale mostrano tendenze ambivalenti al riguardo: spesso si sono colte nei piani di zona le opportunità di cambiamento, ci si è «giocati». Altre volte si sono percepite di

più le minacce alla propria identità, e allora si è manifestata chiusura, atteggiamento rivendicativo, oppure svalutativo nei confronti della pianificazione locale (più estesamente su questo punto Irs 2004).

Da una parte nel terzo settore è emersa la fatica di riconoscere appieno la portata innovativa del Piano di zona, in quanto la preoccupazione maggiore era quella di disperdere il rapporto con il singolo territorio, preoccupazione spesso propria delle cooperative più piccole. Come ha affermato un dirigente di una cooperativa della provincia di Milano: «chi non è stato coinvolto nel processo ovviamente fa molta fatica a vedere la positività del movimento innescato e l'integrazione tra terzo settore e ambito».

Al tempo stesso si può riscontrare, anche nello stesso ambito zonale, un forte lavoro di condivisione e partecipazione, come commenta un dirigente comunale, secondo cui «il terzo settore ha mostrato un buon coinvolgimento: iniziano ad avere un'idea allargata dello scenario e del quadro, uscendo da un'ottica molto settoriale».

Il senso di appartenenza non nasce per effetto diretto, non cresce perché si decide di farlo crescere. E — come direbbe Jon Elster — un effetto essenzialmente secondario di un percorso di co-progettazione condotto in maniera trasparente e con una regia riconosciuta e legittimata. Un percorso che segue alcuni requisiti di metodo che verranno più avanti esplicitati.

### *7.5. Co-progettazione e mercati sociali*

Per l'impresa sociale, costruire dei buoni percorsi di co-progettazione dei servizi con l'ente locale può aiutare a ridurre la crescente incertezza che caratterizza i mercati in cui opera.

Insomma, la co-progettazione può rivelarsi utile anche per se stessi. Superata infatti la forte crescita che le imprese sociali hanno conosciuto per tutti gli anni novanta e i primissimi anni del Duemila<sup>3</sup>, oggi è diffusa la percezione di essere entrati in un nuovo ciclo. I

<sup>3</sup>Tra il 1997 e il 2001 la Lombardia (regione con la maggiore densità di cooperative sociali) ha conosciuto un incremento medio annuo di cooperative sociali iscritte all'albo regionale del 9%, raggiungendo nel 2001 le 962 unità (Regione Lombardia 2003).

marginari di crescita si stanno via via riducendo e si aprono scenari su cui è importante oggi portare la riflessione. Sopra tutti incombe evidentemente un fattore congiunturale che riduce le risorse per tutti, ma soprattutto le riduce per la finanza pubblica locale, che come è noto è la fonte primaria di entrata per le cooperative sociali.

La possibilità di costruire alleanze significative, non solo di progettare con il pubblico, ma anche di costruire reti significative all'interno del terzo settore stesso, può aiutare a meglio fronteggiare problemi più specifici dell'attuale congiuntura. Questi possono essere così richiamati.

a) Una parte consistente dei finanziamenti alle imprese sociali deriva da alcune leggi di settore, quali la Legge 285/1997, la 45/1999, la 40/1998, ecc. Queste linee di finanziamento perderanno progressivamente autonomia, come già si può prevedere per la fine prossima del secondo triennio della 285. Tali risorse confluiranno progressivamente entro il più ampio fondo sociale nazionale, che viene trasferito dallo stato alle regioni. Essendo tale fondo «indistinto», quindi non vincolato a specifici settori, spetta a ciascuna regione, e conseguentemente a ciascun ambito distrettuale, decidere come allocare tali risorse. Questo alimenta incertezza sulle risorse necessarie per dare continuità ai progetti che sono stati avviati in questi anni. Si tratta di un momento di transizione, in cui si passerà «dai progetti ai servizi», ossia da una fase sperimentale a una di consolidamento organizzativo. Passaggio che tuttavia non è per nulla scontato nella sua consistenza e nelle sue caratteristiche.

b) In secondo luogo vi sono elementi di «turbolenza» che riguardano i meccanismi di affidamento dei servizi. I sistemi delle gare d'appalto per la gestione dei servizi di interesse pubblico (per esempio la raccolta dei rifiuti, la manutenzione del verde pubblico, ecc.) conoscono oggi l'ingresso di nuovi attori. Infatti, agenzie di *global service* vanno affermandosi attraverso procedure di aggiudicazione dirette a livello nazionale tramite Consip, società promossa dal Ministero dell'Economia con l'intento di razionalizzare la spesa pubblica per acquisto di beni e servizi, nella logica dell'*e-procurement* ([www.consip.it](http://www.consip.it)). Al tempo stesso vanno moltiplicandosi le società per azioni a prevalente capitale pubblico (ex art. 113, D.lgs.

267/2000) operanti negli stessi settori di intervento. Inoltre, vi è l'articolo 14 della recente Legge Biagi (D.lgs. 276/2003), che riconfigura in modo sostanziale il mercato di riferimento per le cooperative sociali di tipo B.

Tutto ciò tende a produrre un nuovo contesto per le attività di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, attività che non a caso sono quelle che maggiormente avvertono le tensioni competitive che le circondano. Lo studio dei casi svolto nell'ambito della ricerca Irs mostra come questo contesto possa produrre nuove possibilità di co-progettazione dei servizi, quando i nuovi interlocutori presenti diventano potenziali committenti: è il caso delle società a capitale misto, legate al contesto locale.

c) L'epoca dei mercati sociali in cui stiamo entrando è contrassegnata, rispetto alle due precedenti fasi del *welfare state* e del *welfare mix*, da un'enfasi sulla privatizzazione dei servizi, sulla libertà di scelta delle famiglie, sulle preferenze individuali. Valga per tutti l'esempio dei *vouchers*. Benché la loro diffusione sia ancora molto limitata (Fazzi e Gori 2004), la possibilità che essi possano essere introdotti porta di per sé a riconfigurare i mercati di riferimento per l'impresa sociale, mercati che saranno sempre meno «delle organizzazioni» e sempre più «degli individui», ossia dei singoli operatori.

Anche su questo piano si gioca una partita delicata: le cooperative sociali sanno infatti di non poter reggere economicamente la concorrenza di singoli individui (si pensi per esempio alle assistenti domiciliari, cfr. Pasquinelli 2003a), ma possono far valere l'esperienza e le professionalità maturate, per esempio all'interno di un sistema di accreditamento dei servizi, conoscono la necessità di figure intermedie tra famiglie e assistente domiciliari, come il *case-manager*, possono far valere le proprie capacità di ascolto dei bisogni e di sperimentazione dei servizi.

Tradizionalmente l'impresa sociale italiana presenta una bassissima penetrazione nel mercato della cosiddetta domanda pagante. Vi è consapevolezza che questo è un nodo, si esprime l'esigenza di incrementare la quota di risorse provenienti dal privato, ma tra le imprese sociali emerge una visione ancora poco chiara di come questo possa avvenire, e di quali requisiti organizzativi un passaggio verso il mercato della domanda pagante richiede.



### 7.6. *Criteri per un uso efficace della progettazione partecipata*

Sulla base di quanto detto finora possiamo provare a delineare alcuni criteri, di metodo e di contenuto, utili per rendere i processi di coprogettazione più efficaci e più gratificanti per chi ne è coinvolto. Tocca in misura diversificata, ma mai separata, all'ente locale e al terzo settore lavorare su queste quattro piste di lavoro, nei diversi territori.

#### *Fare chiarezza ed esplicitare i ruoli*

La confusione e la poca chiarezza dei ruoli, nei processi di coprogettazione, ha ripercussioni estremamente negative sulle dinamiche partecipative e ne compromette le possibilità di crescita. Le scelte vanno sostenute da una comunicazione chiara che non induca false aspettative.

Nella vicenda dei piani di zona le modalità del coinvolgimento iniziale si sono rivelate determinanti: quando un «regista» di un processo di pianificazione zonale ha proposto chiaramente di consultare una associazione o una cooperativa, in un gruppo tematico, riconoscendola come esperto o testimone privilegiato, quest'ultima si è di solito sentita gratificata della richiesta e ha offerto il suo pieno contributo.

Quando viceversa si è chiesto a un soggetto del privato sociale di partecipare a un tavolo, illudendolo di avere potere decisionale e poi, in corso d'opera, questi si è reso conto di essere semplicemente consultato e che le decisioni erano state prese altrove, da altri, è finito col sentirsi manipolato e difficilmente ha poi rappresentato una risorsa per il proseguimento del processo programmatico.

Spetta alla cooperazione sociale e al terzo settore chiedere ed esigere chiarezza là dove questa non c'è. Ciò dipende in larga misura dalla presenza o meno di un ruolo di regia della co-progettazione, riconosciuto e legittimato. Una regia con funzioni di garanzia della metodologia progettuale e valutativa, di facilitazione dei processi comunicativi, di mobilitazione delle competenze, di integrazione delle risorse.

#### *Costruire ambiti di rappresentanza*

La difficoltà a costruire alleanze trasversali all'interno del terzo settore, capaci di saldare le sue diverse anime organizzative — coo-

perazione sociale, associazionismo, volontariato ecc. — rimane un aspetto ancora sottovalutato, che va affrontato in modo esplicito da parte del terzo settore.

L'attenzione per il prossimo futuro dovrà andare nella direzione sia di valorizzare le possibili forme di auto-rappresentanza del terzo settore, sia di valorizzare l'apporto anche di quei soggetti (più piccoli e meno strutturati) che sono conoscitori ed esperti della realtà locale e trovare le modalità per fare sintesi della «lista dei problemi» e di tradurre l'apporto di questi tavoli nella definizione pubblica degli obiettivi che si intendono raggiungere.

La dispersione delle energie della società civile costituisce un grande freno allo sviluppo di una progettualità condivisa. Frammentazione è sinonimo di debolezza nei processi di co-progettazione. E di debolezza per tutti. La costruzione di «ponti» tra il mondo della cooperazione sociale (e al suo interno), quello del volontariato e di altri settori della società civile dovrebbe essere anche supportata e favorita dagli organismi consortili e associativi di tipo sovra-locale, fino a oggi poco sensibili a sviluppare alleanze su scala ridotta, come può essere un ambito zonale di un Piano di zona.

#### *Sviluppare una maggiore «vision» degli interventi*

Un terzo punto di attenzione riguarda la necessità di avere uno sguardo «alto» sulle cose, di proporre maggiore visione sui problemi e le risorse dei territori. «L'impressione è che esista (...) una certa difficoltà propria delle stesse organizzazioni di terzo settore di proporre visioni di ordine generale che sia possibile proiettare nel breve-medio periodo» (Guerini e Zandonai 2004, p. 4).

Un esempio tipico è dato da quanto sta succedendo nei servizi di assistenza domiciliare per anziani. Tali servizi, spesso finanziati dai comuni e gestiti dalle cooperative sociali, stanno conoscendo una forte riduzione della domanda, una domanda che preferisce rivolgersi al mercato privato delle badanti, più accessibile ed economico.

A questo punto per la cooperazione sociale si apre un bivio: continuare a difendere le proprie posizioni, sempre più deboli poiché svantaggiose economicamente, oppure condividere nuovi percorsi verso un «mercato regolato» dei servizi. Con un ruolo che cambia: non solo gestire servizi ma presidiare la rete di cura, facilitare, integrare, garantire livelli minimi di qualità e di sicurezza.

In questa logica si tratta in primo luogo di creare ancora dei «ponti» tra i diversi soggetti coinvolti, capitalizzando le professionalità finora maturate dalle assistenti di base a beneficio di chi è professionalmente più fragile (le badanti regolarizzate, interessate e disponibili a qualificarsi). La cooperazione sociale potrebbe allora sostenere la formazione delle badanti, coordinarne l'intervento con altre risorse di *care*, svolgere un'azione di supervisione, utilizzare il proprio personale per fare *case-management*, con l'obiettivo di lasciare meno sole le famiglie nel mercato privato.

Ciò richiede capacità da parte del terzo settore di decentrarsi dai propri interessi e di cogliere «l'interesse collettivo», sviluppando un sguardo sociale sui problemi e un investimento sulle funzioni di *governance* dei servizi.

I limiti riscontrati in questa direzione (certo non solo da parte del terzo settore!) hanno fatto sì che i piani di zona finora abbiano prodotto più razionalizzazione dell'esistente che non progetti innovativi e sperimentali, smarrendo quell'ottica dinamica, progettuale e strategica che è linfa vitale della progettazione sociale (De Ambrogio 2003b).

### *Sapersi autovalutare*

I processi di co-progettazione si alimentano anche attraverso uno sguardo su di sé e su ciò che producono. Esiste la necessità di un'attività di valutazione, in primo luogo in chiave di autovalutazione; in secondo luogo come valutazione esterna.

Là dove questa valutazione è stata codificata, oltre che realizzata, come nel caso dei progetti relativi alla Legge 285/1997, essa ha fornito elementi preziosi per la ri-progettazione, per una migliore finalizzazione delle risorse e degli impegni.

Ora che in molte regioni il primo triennio dei piani di zona si sta concludendo e si avvia la loro seconda edizione, è opportuno lavorare per cercare di capire «come sono andate le cose» e per cogliere quanta distanza c'è ancora tra il piano delle dichiarazioni e il piano dei riscontri effettivi. Due tipi di percorsi possono essere sviluppati:

a) una *valutazione di processo*, ossia una valutazione che guarda come i diversi soggetti, «portatori di interesse», hanno interagito per costruire e per gestire il Piano di zona, quali potenzialità e quali limiti hanno incontrato, quali ruoli si sono giocati, come la

«rete» potrà crescere e svilupparsi nel tempo, con quali capacità e quali risorse;

b) una *valutazione di risultato*, ossia una valutazione che guarda cosa gli interventi hanno prodotto, con quale livello di qualità e di soddisfazione da parte delle persone coinvolte («utenti» e lavoratori), in che misura i servizi hanno prodotto effettivo benessere, e se questi risultati sono proporzionati alle risorse spese.

Il primo tipo di valutazione è relativamente più semplice da realizzare. Possiamo anche aggiungere che si tratta di una valutazione che politicamente «paga» di più, nel senso che offre una opportunità di espressione anche alle voci più critiche e può essere utilizzata in chiave di costruzione del consenso attorno alla pianificazione zonale. Non a caso è il tipo di valutazione maggiormente realizzata finora. Il secondo tipo di valutazione è terribilmente più complicato, richiede tempi non brevi, può portare a risultati politicamente scomodi. Non a caso le esperienze che si pongono su questo fronte sono ancora molto poche (Pasquinelli 2003b). Eppure, per la cooperazione sociale e il terzo settore è strategico portare l'attenzione proprio su questo livello, poiché è il livello su cui si gioca, in definitiva, la scommessa di una co-progettazione davvero efficace.

### 7.7. Conclusioni

Molte aspettative riposte nella Legge 328/2000 da parte della cooperazione sociale sono andate deluse, finora, e la vicenda dei piani di zona non ha aiutato in questo senso. Eppure, i piani di zona sono qui per rimanere. A questo punto spetta a tutti i soggetti coinvolti rendere questi documenti strumenti reali di governo dei servizi.

Che piaccia o no, la co-progettazione si avvia a «istituzionalizzarsi». Un processo che contiene dei rischi, primo fra tutti quello di diventare un fine in sé, di cessare di essere funzionale a fare delle cose, di essere uno strumento, una opzione possibile. Una co-progettazione che diventa un fine in sé si avvita nei suoi rituali, diventa luogo di potere più che di proposta, perde di efficacia in termini di benessere per la popolazione e il territorio.

La responsabilità di tenere aperti i processi di co-progettazione dei servizi spetta all'ente pubblico e al terzo settore insieme.

Se l'ente pubblico vede nell'impresa sociale un possibile partner progettuale, e non qualcuno da tenere semplicemente informato, e se l'impresa sociale a sua volta vede nell'ente locale un partner progettuale, e non semplicemente qualcuno dal quale rivendicare cose, si potranno costruire buoni percorsi di co-progettazione. Percorsi capaci di far crescere quella preziosissima risorsa che si chiama «senso di appartenenza» a qualcosa che trascende i singoli attori.



## Capitolo ottavo

### I benefici individuali dei lavoratori svantaggiati nelle imprese sociali

*Carlo Borzaga, Monica Loss e Domenico Zalla*

#### *Introduzione*

Tra le organizzazioni sviluppatesi negli ultimi decenni finalizzate a dar risposta ai bisogni della comunità non completamente soddisfatti dalla pubblica amministrazione, le imprese sociali sono state definite come una tipologia organizzativa particolarmente efficiente nel combinare la funzione sociale con la dimensione economico-impresoriale. Uno dei campi di attività nel quale le imprese sociali sono più attive è la formazione e l'avviamento al lavoro di persone escluse dal mercato del lavoro. Queste imprese sociali finalizzate all'integrazione lavorativa hanno come obiettivo prioritario quello di aiutare le persone disoccupate e poco qualificate, che rischiano l'esclusione permanente dal mercato del lavoro, ad entrare nel mercato e nella società in generale attraverso lo svolgimento di un'attività produttiva.

Le imprese sociali, pur con forme organizzative singolari e legate al particolare contesto in cui si sviluppano, sono una realtà diffusa in diversi paesi europei. In Italia, le cooperative sociali di inserimento lavorativo (o di tipo B, secondo la Legge 381/1991) rappresentano la forma organizzativa che più di ogni altra opera con l'obiettivo di offrire occasioni di inclusione sociale e di inserimento lavorativo per le persone che sono portatrici di una qualche forma di svantaggio. Inoltre, alla luce dei criteri Emes<sup>1</sup>, il fenomeno della coope-

<sup>1</sup> La definizione operativa di impresa sociale adottata dalla rete Emes distingue tra criteri di natura economica (attività di produzione di beni e/o servizi in forma continuativa; elevato grado di autonomia; livello significativo di rischio economico,

razione sociale veste meglio di altre forme organizzative la definizione di impresa sociale. Negli ultimi anni, infatti, queste organizzazioni sono diventate soggetto di politiche sociali attive e (pur non essendone riconosciute a pieno titolo come tali) anche attori di politiche attive del lavoro, offrendo formazione professionale e realizzando integrazione nel mercato del lavoro.

Per le persone svantaggiate, l'inserimento lavorativo costituisce un punto di partenza nel percorso di acquisizione di autonomia, non solo in termini economici, ma soprattutto personali. Pur non costituendo in sé una garanzia di miglioramento della situazione personale, l'inserimento lavorativo risulta fondamentale nel generare occasioni di inclusione sociale. I risultati dipendono in larga parte dalla capacità dell'impresa sociale di creare i presupposti perché questo accada (capacità di elaborare un progetto di inserimento lavorativo coerente con la situazione personale, di rispondere ai bisogni delle persone, di creare un buon ambiente lavorativo, ecc.), ma anche dalle caratteristiche personali di coloro che stanno seguendo un percorso di integrazione lavorativa, ovvero dalle «rigidità» rispetto al mercato del lavoro che il tipo di disagio comporta (non avere la patente o la macchina per recarsi al lavoro, seguire un trattamento farmacologico che riduce la produttività, ecc.).

In questo capitolo verranno presentati in sintesi i principali risultati di una ricerca europea finalizzata a valutare i risultati socio-economici delle imprese sociali impegnate nell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Il progetto Perse (*The Socio-Economic Performance of Social Enterprises in the Field of Integration by Work*), che può considerarsi come la prosecuzione del progetto Emes<sup>2</sup> conclusosi nel 1999, ha infatti come obiettivo prioritario la valutazione delle performance socioeconomiche delle imprese so-

presenza di un certo ammontare di forza lavoro retribuita) e indicatori della funzione sociale (produzione di benefici per la comunità come obiettivo esplicito; iniziativa promossa da un gruppo di cittadini; governo non basato sulla proprietà del capitale; partecipazione allargata, che coinvolga tutte le persone interessate dall'attività; limitata distribuzione degli utili). Per i principali risultati della ricerca Emes vedi Borzaga e Defourny 2001.

<sup>2</sup> I risultati principali del progetto Emes, tra cui i criteri di definizione dell'impresa sociale (cfr. nota 1), sono raccolti nella pubblicazione a cura di Borzaga e Defourny 2001.



ciali di inserimento lavorativo, al fine di comprendere il loro specifico contributo all'integrazione nel mondo del lavoro di persone da esso escluse. Il progetto esamina i vantaggi comparati delle imprese sociali di inserimento lavorativo, rispetto alle imprese for-profit e al settore pubblico tradizionale. Attraverso un approfondito studio di oltre 150 imprese sociali collocate in undici stati membri dell'Unione europea, il progetto Perse ha cercato di stimare i risultati socio-economici di imprese finalizzate all'inserimento lavorativo, unendo assieme tre approcci:

— l'analisi dei differenti tipi di risorse che le imprese mobilitano, generate dal mercato, dallo stato e dal capitale sociale;

— l'analisi degli obiettivi delle imprese (produttivo e sociale, ma anche di *lobbying* e *advocacy*), e dei benefici collettivi (a favore della comunità in cui le imprese operano) e individuali (monetari e non, per i lavoratori coinvolti nel processo di integrazione al lavoro) generati dalle stesse;

— lo studio dello sviluppo organizzativo delle imprese nel tempo, e in particolare dell'interazione con le politiche pubbliche.

La ricerca Perse ha coinvolto 15 paesi europei: Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Regno Unito e Svezia, e i dati sono stati raccolti attraverso un'indagine effettuata, tramite intervista ai manager di 15 imprese sociali di inserimento lavorativo per ciascun paese partner del progetto, con un questionario redatto ad hoc per ogni asse considerato: obiettivi, risorse, sviluppo organizzativo, benefici individuali.

Un primo questionario ha analizzato gli obiettivi delle imprese sociali: obiettivi di integrazione sociale e lavorativa, obiettivi produttivi e, infine, obiettivi di tutela dei diritti (*advocacy*) e azione di *lobby*. Un secondo questionario si è concentrato sull'analisi dei differenti tipi di risorse che le imprese mobilitano, generate dal mercato, dallo stato o dal capitale sociale (origine e natura delle risorse, allocazione e lo specifico mix di risorse). Il terzo questionario ha studiato lo sviluppo organizzativo delle imprese sociali nel tempo, e in particolare dell'interazione con le politiche pubbliche, partendo dall'interrogativo se le imprese sociali hanno la tendenza ad assumere specifiche caratteristiche (ad esempio il coinvolgimento dei volontari, la definizione di una partnership ampia), a comportarsi più come imprese for-profit o come organizzazioni pubbliche tradi-

zionali. Questa indagine ha messo in evidenza le più comuni tendenze isomorfe delle imprese sociali. L'ultimo questionario ha analizzato i benefici individuali (monetari e non) per i lavoratori coinvolti nel processo di integrazione al lavoro, come ad esempio il raggiungimento di una stabilità economica o il miglioramento delle capacità professionali o relazionali.

La presente analisi si concentra solo sui benefici individuali generati dalle imprese sociali per le persone svantaggiate che in queste organizzazioni seguono un percorso di integrazione al lavoro, intendendo con benefici sia quelli di carattere monetario, come il raggiungimento di una stabilità economica o l'aumento del reddito, che di carattere non monetario, ovvero un miglioramento delle capacità professionali o relazionali.

Va sottolineato che l'indagine ha una natura qualitativa, pertanto questo capitolo non si prefigge di descrivere l'universo delle imprese sociali che operano in Italia, ma ne approfondisce alcuni aspetti, mettendo in evidenza alcune peculiarità del modello italiano di impresa sociale rispetto al contesto europeo.

Nella prima parte del presente lavoro viene presentata la metodologia utilizzata dalla ricerca, facendo accenno, in particolare, agli strumenti utilizzati per l'indagine quali-quantitativa. Nel secondo paragrafo si presentano le caratteristiche dei lavoratori del campione oggetto dell'indagine, per poi passare, nei due paragrafi successivi, all'analisi delle esperienze occupazionali e dei percorsi di inserimento lavorativo. Nelle conclusioni, infine, si riprendono in sintesi gli argomenti trattati in precedenza, ponendo particolare attenzione alle peculiarità del modello italiano di inserimento lavorativo rispetto al contesto europeo.

### 8.1. *Metodologia*

I risultati di questa ricerca sono stati ottenuti attraverso la somministrazione di un questionario al manager<sup>3</sup> dell'impresa sociale

<sup>3</sup> Nella quasi totalità dei casi il questionario è stato compilato a cura del responsabile sociale della cooperativa sociale di tipo B.

relativamente ad alcuni lavoratori svantaggiati (mediamente 7 per organizzazione considerata) e coinvolti in un percorso di inserimento lavorativo durante il 2001<sup>4</sup>. I lavoratori considerati nell'analisi sono stati scelti cercando di riportare nel campione le caratteristiche della popolazione degli svantaggiati inseriti nell'impresa, mantenendo quindi la giusta proporzione tra maschi e femmine, rispetto al tipo di svantaggio, tra chi è ancora occupato nell'impresa e chi ne era fuoriuscito, ecc. L'indagine ha consentito di definire il profilo personale dei soggetti inseriti, in termini di età, genere, livello di istruzione e tipologia di svantaggio e di individuare il percorso professionale seguito dai lavoratori inseriti, ma soprattutto ha permesso di cogliere le traiettorie individuali di ogni lavoratore svantaggiato.

I parametri considerati a livello metodologico per valutare i benefici individuali a favore dei soggetti svantaggiati inseriti sono il miglioramento della situazione personale in generale (il recupero o l'acquisizione di autonomia nella quotidianità, il miglioramento delle abilità personali e professionali) e il miglioramento delle condizioni economiche del lavoratore, sia in termini di aumento del livello di reddito che di maggiore autonomia economica dai sussidi pubblici.

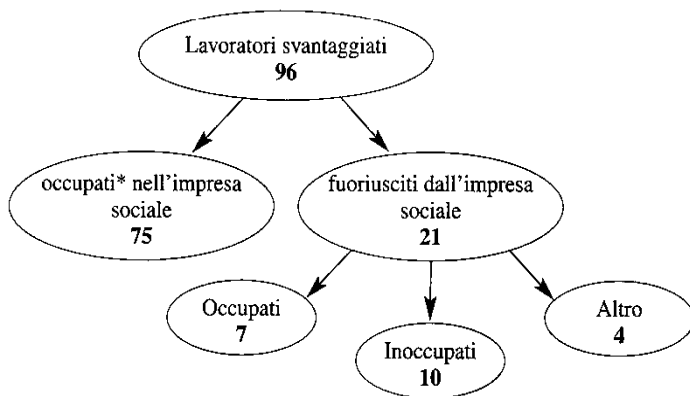
Per fare questo si è utilizzato un approccio di «prima e dopo» con domande inerenti la situazione generale della persona prima dell'inserimento nell'impresa sociale e dopo di esso, con l'obiettivo di comparare la situazione reddituale e personale in cui si trova il lavoratore prima di entrare nell'impresa e la condizione durante l'intervista o, eventualmente, al momento dell'uscita dalla cooperativa sociale (nel secondo caso, abbiamo prestato attenzione alle ragioni di uscita dall'impresa sociale).

A livello europeo, la ricerca ha coinvolto circa 1.000 lavoratori svantaggiati inseriti in imprese sociali nell'anno 2001. Questa analisi, invece, che si riferisce alla situazione italiana, è stata effettuata sulla base di 84 lavoratori che erano occupati in 14 cooperative sociali di inserimento lavorativo.

<sup>4</sup> Nel caso in cui nel periodo considerato fossero stati inseriti nelle imprese sociali del campione meno di sette lavoratori svantaggiati, era possibile fare riferimento anche agli anni precedenti.

Le imprese sociali del campione hanno dato occupazione, durante il 2001, complessivamente a 96 lavoratori svantaggiati. La rappresentazione in figura 8.1<sup>5</sup> sintetizza il percorso compiuto dai 96 lavoratori svantaggiati. Di questi, al momento della rilevazione, 75 (il 78%) continuavano a lavorare nell'impresa, mentre gli altri 21 (il 22%) erano fuoriusciti dalla cooperativa sociale. Di questi ultimi, 7 avevano lasciato l'impresa sociale con la prospettiva di un nuovo lavoro, mentre 10 avevano lasciato senza avere un'altra prospettiva occupazionale (o per scelta personale o in seguito alla fine del progetto); le rimanenti 4 persone avevano lasciato l'impresa sociale in seguito a problemi di salute o a motivi di carattere giudiziario (per la situazione nelle imprese sociali europee, vedi figura 8.2).

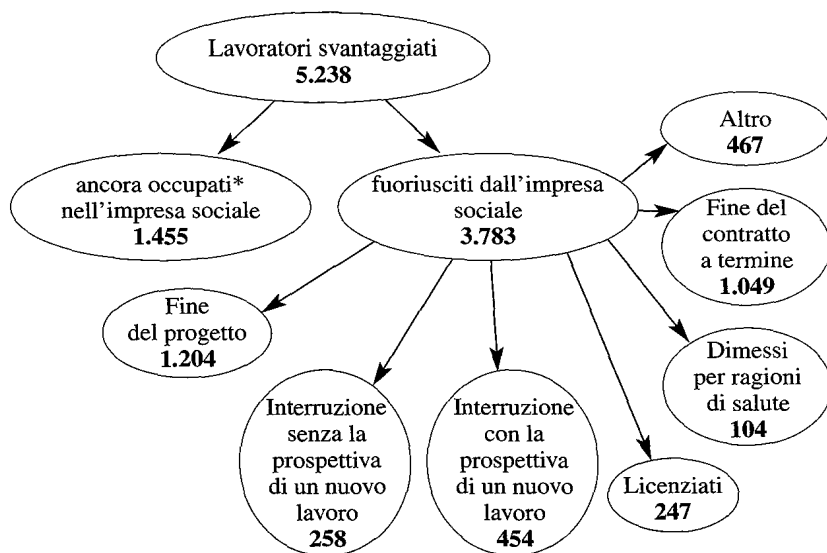
Figura 8.1. Percorso di tutti i lavoratori svantaggiati inseriti nelle imprese sociali italiane del campione



\* Si considerano tutti i lavoratori in percorso di inserimento lavorativo all'interno dell'impresa sociale alla data della somministrazione del questionario, marzo 2003.

<sup>5</sup> La fonte delle figure, dei grafici e delle tabelle presentati nel capitolo è risultato dell'elaborazione da noi effettuata sulla base dei dati raccolti con l'indagine del progetto Perse.

Figura 8.2. Percorso di tutti i lavoratori svantaggiati inseriti nelle imprese sociali europee del campione



\* Si considerano tutti i lavoratori in percorso di inserimento lavorativo all'interno delle imprese sociali europee considerate alla data della somministrazione del questionario, marzo 2003.

## 8.2. I profili personali dei lavoratori svantaggiati

Come mostra anche la tabella 8.1, i lavoratori sono in larga parte maschi (il 75%), di cui, come vedremo più avanti, 43 sono ancora occupati nell'impresa e 20 ne sono fuoriusciti, mentre delle 20 donne, 18 sono ancora occupate nella cooperativa sociale. A livello europeo, invece, i lavoratori occupati all'interno delle imprese sociali sono distribuiti equamente tra maschi e femmine.

Guardando alla distribuzione per età dei lavoratori svantaggiati (tabella 8.2), si nota che la classe di età più numerosa è quella di 36-45 anni, e che oltre due terzi dei lavoratori ha più di 36 anni. Questo

Tabella 8.1. *Lavoratori svantaggiati secondo il genere (valori percentuali)*

Maschi	75,0
Femmine	25,0
Totale	100,0
(N)	(84)

Tabella 8.2. *Lavoratori svantaggiati secondo l'età (valori percentuali)*

18-25 anni	1,2
26-35 anni	31,7
36-45 anni	42,7
46-55 anni	20,7
Più di 55 anni	3,7
Totale	100,0
(N)	(82)

dato, associato con il fatto che i lavoratori giovani (quelli con meno di 25 anni) sono una ristretta minoranza (1,2%) e con la condizione di disagio, lascia pensare che i lavoratori arrivino nell'impresa sociale dopo un periodo di inattività o disoccupazione. Rispetto agli altri paesi europei emerge che le imprese sociali in Italia occupano un'esigua minoranza di giovani e anche di lavoratori over 55 (rispettivamente il 14% e il 10% in Europa).

Circa un quarto dei lavoratori vive da solo, un altro quarto vive con il proprio partner, mentre oltre la metà di essi vive con altre persone: i genitori, i colleghi o in una comunità residenziale. Il 63% dei lavoratori non ha persone a carico, mentre un terzo ha persone a carico (i genitori, il partner o figli); in questo caso emerge forte la necessità di avere un'occupazione. La maggior parte dei lavoratori ha un basso livello di istruzione, il 70% ha completato solo la scuola dell'obbligo, mentre circa il 10% è privo di titolo di studio; il 20% infine ha proseguito il proprio percorso di studi, frequentando un istituto superiore o la scuola professionale (tabella 8.3).

Il livello di istruzione dei lavoratori è indicativo dello stato di debolezza strutturale delle persone occupate nelle cooperative sociali. È prevedibile che i lavoratori svantaggiati non abbiano frequentato

Tabella 8.3. *Livello di istruzione dei lavoratori (valori percentuali)*

Nessun titolo di studio	8,4
Scuola elementare	13,3
Scuola media inferiore	56,6
Scuola media superiore:	
licei	6,0
scuole professionali	14,5
Diploma di laurea	—
Non so	1,2
Totale	100,0
(N)	(83)

molti anni e non abbiamo concluso l'istruzione obbligatoria, e questo è vero per persone disabili, per coloro che soffrono di un disagio sociale o correlato alla salute mentale, e per i detenuti. Il basso livello di istruzione ha due ordini di ragioni: per le persone con problemi di salute mentale o per i disabili psichici, l'istruzione viene solitamente impartita fino alla scuola media inferiore. Per le persone con altre forme di svantaggio, per esempio coloro che hanno problemi di natura sociale, il percorso di marginalizzazione è fortemente correlato invece con un prematuro abbandono scolastico; e questo in un circolo vizioso dove il binomio scarso successo scolastico e difficile integrazione sociale si accumula con gli eventi che sono causa di esclusione sociale. L' 8% dei lavoratori considerati non ha alcun titolo di studio: questi lavoratori sono ancora occupati all'interno delle cooperative sociali, segno che i deficit formativi rappresentano un ostacolo al raggiungimento di un'occupazione stabile nel mercato del lavoro aperto.

Riferendosi alla tipologia di svantaggio (tabella 8.4), quasi la metà dei lavoratori (49%) hanno problemi di natura sociale legati all'abuso di sostanze (droga o alcool); seguono le persone con problematiche di salute mentale che sono quasi un quarto (23%), e vi sono poi i detenuti ammessi alle misure alternative e le persone disabili (rispettivamente 19% e 12%). In Europa, invece, la condizione di svantaggio per quasi la metà dei lavoratori (48%) è la disoccupazione di lungo periodo, e connessa a questa c'è il problema della scarsa qualificazione dei lavoratori (28%). Il 30% dei lavoratori ha

Tabella 8.4. *Tipologia di svantaggio dei lavoratori*

Tipo di svantaggio	%	Svantaggio prevalente* %
Disoccupati di lungo periodo	8,3	2,4
Lavoratori con bassa specializzazione	8,3	3,6
Giovani utenti (meno di 25 anni)	-	-
Anziani (più di 55 anni)	-	-
Disabili	11,9	10,7
Persone con altri problemi sociali (senza dimora, tossicodipendenti, alcolizzati, ecc.)	48,8	48,8
Immigrati	12	-
Persone con problemi di salute mentale	22,6	21,4
Rifugiati	-	-
Altro (detenuti, emarginazione adulta)	19,0	13,1
Totale	**	100,0
(N)	(84)	(84)

\* Se nel questionario era stato scelto come unica o prevalente causa dello svantaggio.

\*\* Dato che la tabella è il risultato di una domanda che prevedeva risposte multiple, la somma percentuale di colonna non sarà pari a 100.

problemi di natura sociale, vi sono poi immigrati e rifugiati che sono circa il 10%. Da notare anche la minore presenza in percentuale di persone con problematiche psichiatriche (22,6% contro il 12,0% a livello europeo).

Come si sosteneva in precedenza, il dato relativo alla tipologia di svantaggio si differenzia molto rispetto alla situazione europea, in cui la forma prevalente di svantaggio della persona è l'essere disoccupato di lunga durata (da almeno 12 mesi); questa caratteristica dipende chiaramente dal fatto che in Italia la cooperazione sociale si occupa, fin dalla sua nascita, di dare risposte a bisogni legati a forme di svantaggio che sono quelle previste dalla Legge 381/1991.

La tabella 8.5 rappresenta il livello di occupabilità dei lavoratori svantaggiati rispetto alla natura del disagio e alle caratteristiche organizzative dell'impresa. Queste considerazioni dipendono da valutazioni fatte dai manager delle imprese sociali del campione per stimare il livello di occupabilità dei lavoratori. Si tratta di valutazioni prevalentemente soggettive, ma che danno un'idea della situazione generale della persona svantaggiata, considerando che questo giudi-



Tabella 8.5. *Livello di occupabilità (valori percentuali)*

Facilmente occupabile	8,3
Mediamente occupabile	39,3
Difficilmente occupabile	52,4
Totale	100,0
(N)	(84)

zio è basato sulle competenze personali, ma anche sulle attitudini e sulle loro caratteristiche. Nonostante molti lavoratori svantaggiati abbiano avuto precedenti esperienze lavorative (vedi oltre, ad esempio la tabella 8.7), oltre la metà di essi è difficilmente occupabile e solo l'8% è valutata come facilmente occupabile.

### 8.3. *Esperienza occupazionale e status delle persone prima di entrare nell'impresa sociale*

La gran parte dei lavoratori svantaggiati sono entrati nell'impresa sociale a partire dal 2001; questo elemento, oltre a dipendere dalla temporaneità dell'inserimento lavorativo, dipende dalla grande diffusione che il fenomeno della cooperazione sociale ha avuto negli ultimi anni in Italia.

Con la prospettiva di valutare gli effetti dell'inserimento in cooperativa sociale di soggetti affetti da problematiche di varia natura, ma anche di valutare la metodologia operativa delle organizzazioni che inseriscono queste persone, il questionario prevedeva una parte volta ad indagare le relazioni tra le precedenti esperienze lavorative, lo status del lavoratore prima di essere inserito, il livello di reddito e le prospettive al momento dell'inserimento rispetto alla permanenza nella cooperativa.

Guardando alla tabella 8.6, si nota che oltre un quarto dei lavoratori svantaggiati inseriti non ha avuto alcuna esperienza lavorativa prima di entrare nell'organizzazione, mentre, dall'altra parte, il 20% di questi ha alle spalle più di 5 anni di esperienza lavorativa.

Nel periodo immediatamente precedente l'ingresso in cooperativa (tabella 8.7), quasi la metà delle persone svantaggiate non lavo-

Tabella 8.6. *Durata complessiva delle esperienze lavorative avute prima di entrare nell'impresa sociale (valori percentuali)*

Nessuna esperienza	26,2
1-12 mesi	23,8
1-5 anni	27,4
Più di 5 anni	20,2
Non so	2,4
Totale	100,0
(N)	(84)

Tabella 8.7. *Status dei lavoratori prima di entrare nell'organizzazione (valori percentuali)*

Occupato	20,3
Apprendista	2,5
Disoccupato o inattivo	49,4
Casalinga, studente	2,5
Altro (per es. detenuto)	21,5
Non so	3,8
Totale	100,0
(N)	(79)

rava, trovandosi in uno stato di disoccupazione o inattività. A questi vanno sommati i detenuti, e pertanto coloro che risultavano privi di occupazione al momento dell'entrata nell'impresa sociale erano circa il 70%. Poco più del 20% dei lavoratori risultava invece occupato: la gran parte era inserita nel programma dei lavori socialmente utili. Un altro 20% di persone, essendo in stato di detenzione, non poteva svolgere alcuna attività lavorativa.

Prima di entrare nell'impresa sociale, il 36% delle persone non aveva un reddito, mentre nei casi in cui una fonte di reddito esisteva, era a livelli molto bassi (tabella 8.8). Questi dati delineano una condizione estremamente precaria dei lavoratori, prima di tutto per coloro che non percepivano alcun reddito, ma anche per coloro che avevano un'attività lavorativa. Il reddito percepito non era sufficiente per il mantenimento di una persona, e la situazione risultava ancor più difficile nei casi in cui i lavoratori avevano persone a carico

Tabella 8.8. *Reddito percepito dal lavoratore svantaggiato prima di entrare nell'organizzazione (valori percentuali)*

	Italia	Ue
Nessun reddito	35,7	22,0
Meno di 250 euro	6,0	1,0
250-500 euro	11,9	9,6
500-750 euro	6,0	8,7
750-1.000 euro	1,2	6,2
1.000-1.250 euro	-	6,2
1.250-1.500 euro	-	5,2
Più di 1.500 euro	1,2	7,4
Non so	29,8	18,7
Missing data	8,2	15,2
Totale	100,0	100,0
(N)	(84)	(949)

I dati a livello europeo, relativi alla situazione occupazionale dei lavoratori prima dell'ingresso nell'impresa sociale, presentano qualche differenza rispetto al caso italiano, riconducibile principalmente al fatto che la tipologia prevalente di svantaggio nel campione europeo è quella di disoccupati di lungo periodo. Si tratta di persone che per la maggior parte hanno esperienza lavorativa duratura (maggiore di 5 anni) e che risultavano prevalentemente disoccupati al momento dell'inserimento. Relativamente ai livelli di reddito, è più contenuta, rispetto al caso italiano, la percentuale di coloro che non percepivano alcun reddito (22% contro il 36% dell'Italia) mentre sono più alte le percentuali di lavoratori con fasce di reddito più elevato.

Guardando alla composizione del reddito, comprensivo di reddito da lavoro e sussidi pubblici, sono messe in evidenza le peculiarità dei modelli di *welfare* dei diversi paesi europei (tabella 8.9).

Evidenti sono in particolare le differenze tra i paesi scandinavi, dove i livelli dei sussidi a beneficio dei lavoratori svantaggiati sono alti rispetto ad altri paesi, ad esempio il Belgio e l'Irlanda. Si discostano invece il caso di Francia, Portogallo, Spagna e Italia, con alte percentuali di lavoratori che non hanno reddito derivante da sussidi (in Italia, in particolare, solo il 3,6% dei lavoratori riceve un reddito

Tabella 8.9. *Sussidi pubblici ricevuti dai lavoratori svantaggiati immediatamente prima di entrare nell'impresa sociale (valori percentuali)*

Importo Complessivo dei sussidi	Belgio	Danimarca	Irlanda	Finlandia	Francia	Germania	Italia	Portogallo.	Spagna	Svezia	Regno Unito
Meno di 250 euro	-	2,0	2,2	1,4	-	5,1	3,6	8,6	4,8	-	21,2
250-500 euro	24,3	-	3,3	14,1	8,6	19,0	1,2	7,6	20,5	5,1	29,8
500-750 euro	36,9	2,0	4,4	9,9	2,5	16,5	-	-	1,2	18,4	5,8
750-1.000 euro	13,6	2,0	-	2,8	-	7,6	-	-	-	12,2	5,8
1.000-1.250 euro	1,0	12,0	1,1	2,8		3,8	-	-	-	9,2	1,9
1.250-1.500 euro	-	-	-	-	-	1,3	-	-	-	3,1	-
Più di 1.500 euro	-	-	-	5,6	-	-	-	-	-	10,2	1,0
(N)	(103)	(50)	(91)	(71)	(81)	(79)	(84)	(105)	(83)	(98)	(104)

da sussidio per un importo inferiore di 250 euro e solo l'1,2% un reddito tra i 250 e 500 euro). Comparando quindi, per quanto riguarda l'Italia le tabelle 8.8 e 8.9 si può dedurre che, nel caso italiano, il reddito percepito dai lavoratori prima di entrare nell'impresa sociale è prevalentemente reddito da lavoro.

### 8.3.1. *I canali di accesso*

La maggior parte dei lavoratori svantaggiati (57%) sono stati segnalati all'impresa sociale da parte dei servizi sociali, prevalentemente dall'assistenza sociale e da altre agenzie locali (tabella 8.10). Questo si spiega con il fatto che fino a qualche anno fa, le cooperative sociali erano il corpo sussidiario dei servizi socio-sanitari. Ora,

Tabella 8.10. *Canali di accesso nell'impresa sociale (valori percentuali)*

Assistenza sociale o altre agenzie locali	57,1
Ufficio del lavoro	-
Iniziativa autonoma di domanda di lavoro	2,4
Da altre organizzazioni di terzo settore	13,1
Da altre unità della stessa organizzazione	4,8
Altro (ad es. Servizi di alcologia o Sert)	22,6
Totale	100,0
(N)	(84)

anche se non ovunque, questa relazione è cambiata, ma questi servizi rappresentano ancora il principale canale di entrata nelle imprese sociali di inserimento lavorativo. Si noti come nessuno dei lavoratori è stato inviato su iniziativa dell'ufficio del lavoro. Questo, da una parte è spiegabile con l'evidenza che il ruolo dell'impresa sociale è riconosciuto come attore delle politiche sociali e non (anche) come strumento di politica attiva del lavoro. Dall'altra, lo si deve al fatto che, a differenza di altri paesi europei (come ad esempio la Germania), l'impresa sociale italiana non inserisce, se non in minima parte, disoccupati di lungo periodo<sup>6</sup>, i quali vengono segnalati appunto dagli uffici competenti in materia.

Il canale di entrata nell'impresa sociale non varia a seconda della tipologia di svantaggio, anche se è possibile notare, come peraltro prevedibile, che le persone con problemi di disagio sociale sono state segnalate dai servizi di alcologia o dal Sert (servizi per le tossicodipendenze) e da agenzie del volontariato (ad esempio dalla Caritas).

La peculiarità del modello italiano rispetto al contesto europeo è abbastanza evidente: i canali di accesso prevalenti a livello europeo sono infatti l'ufficio del lavoro e i servizi sociali, oltre a domande autonome da parte dei singoli lavoratori. Esistono casi significativi e peculiari, oltre a quello italiano, in particolare i sistemi tedesco e spagnolo. Nel primo caso la maggior parte dei lavoratori sono segnalati dall'ufficio del lavoro, il che risulta piuttosto ovvio dato che i soggetti inseriti sono per la maggior parte disoccupati di lungo pe-

<sup>6</sup> Dalla tabella 8.4 emerge che le persone il cui svantaggio prevalente era l'essere «disoccupati di lungo periodo» sono solo il 2%.

riodo. Per il caso spagnolo, invece, è interessante notare che i soggetti svantaggiati sono segnalati, per la maggior parte, da altre organizzazioni di terzo settore (tabella 8.11).

Focalizzando l'attenzione ai modelli di cooperativa sociale di inserimento lavorativo, si fa riferimento specifico alle tipologie di servizi di inserimento offerti ai lavoratori.

La tabella 8.12 rappresenta il tipo di percorso di inserimento lavorativo offerto dall'organizzazione alla persona. Oltre la metà dei lavoratori (52%) viene occupato in percorsi di lavoro individualizzato, ovvero viene predisposto un progetto di integrazione lavorativa tarato in base alla situazione specifica del lavoratore svantaggiato, in cui la progettazione è appunto individuale, e costruita in base alle abilità e ai bisogni della persona.

Tabella 8.11. *Canali di accesso all'impresa sociale per paese (valori percentuali)*

Canali di entrata	Belgio	Danimarca	Irlanda	Finlandia	Francia	Germania	Italia	Portogallo	Spagna	Svezia	Regno Unito
Assistenza sociale da altre autorità locali	33,0	54,0	1,1	15,5	41,2	30,8	57,1	33,3	20,5	44,8	2,0
Ufficio del lavoro	6,8	26,0	45,1	38,0	23,8	50,0	-	35,3	3,6	33,3	49,0
Domande di lavoro autonome	30,1	8,0	40,6	38,0	23,8	9,0	2,4	23,8	14,5	12,5	9,8
Da altre Onp	21,3	2,0	13,2	1,5	3,8	5,1	13,1	3,8	37,3	-	3,9
Da altre unità della stessa organizzazione	3,9	4,0	-	4,2	2,4	-	4,8	3,8	21,7	-	2,0
Altro (annunci, ecc.)	4,9	6,0	-	2,8	5,0	5,1	22,6	-	2,4	9,4	33,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(103)	(50)	(91)	(71)	(80)	(78)	(84)	(105)	(83)	(98)	(104)

Tabella 8.12. *Tipo di percorso di inserimento lavorativo offerto dall'impresa sociale (valori percentuali)*

Lavoro regolare	28,6
Percorsi di lavoro individualizzato	52,4
Percorso di formazione professionale	19,0
Totale	100,0
(N)	(84)

Anche la tabella 8.13 mostra come un'ampia parte dei lavoratori svantaggiati venga inserita in un percorso di lavoro individualizzato; da sottolineare, poi, come le cooperative sociali offrano lavoro regolare anche alle persone senza alcuna esperienza lavorativa.

Rispetto alla media europea, il caso italiano si caratterizza per la predisposizione di percorsi individualizzati di inserimento lavorativo offerto alle persone svantaggiate occupate. Questo, legato alla presenza in quasi tutte le cooperative sociali della figura del responsabile sociale o comunque di un responsabile del progetto lavorativo della persona, rende il modello italiano più flessibile. A livello europeo, la tipologia prevalente di servizio offerto è sempre il progetto individuale, ma si tratta di schemi occupazionali e programmi piuttosto standardizzati e limitati nel tempo (ad esempio il caso del Portogallo dove le imprese di inserimento occupano i lavoratori per un periodo di 24 mesi).

Quasi due terzi dei lavoratori sono stati inseriti nelle organizzazioni senza limiti di tempo, di solito con un contratto a tempo inde-

Tabella 8.13. *Esperienze lavorative e percorso di inserimento lavorativo offerto (valori percentuali)*

Esperienze lavorative	Lavoro regolare	Percorso di lavoro individualizzato	Percorso di formazione professionale	Totale	(N)
Nessuna esperienza	45,5	40,9	13,6	100,0	(22)
1-12 mesi	—	60,0	40,0	100,0	(20)
1-5 anni	34,8	47,8	17,4	100,0	(23)
Più di 5 anni	29,3	70,6	—	100,0	(17)
Non so	50,0		50,0	100,0	(2)

Tabella 8.14. *Prospettive lavorative all'interno dell'impresa sociale (valori percentuali)*

	Italia	Ue
Restare per un periodo fisso	un anno	1,2
	più di un anno	25,0
	fino alla fine del contratto	9,5
Restare senza limiti di tempo	64,3	35,4
Totale	100,0	100,0
(N)	(84)	(946)

terminato (part-time o full-time), mentre un'altra buona percentuale di lavoratori era inserita con la prospettiva di rimanere più di un anno. Questo lo si spiega col fatto che un percorso di lavoro individualizzato richiede diversi mesi per raggiungere gli obiettivi di miglioramento professionale e di presa di autonomia. Circa il 10% ha la prospettiva di rimanere fino alla fine del contratto, solitamente 12 o 18 mesi. Le prospettive lavorative all'interno dell'organizzazione non dipendono dalla tipologia di svantaggio ma dalla filosofia organizzativa (natura inclusiva o natura transittiva), e dalla volontà e capacità di dare risposte individualizzate e rispettose dei bisogni dei singoli (tabella 8.14).

Anche in questo caso le differenze rispetto al contesto europeo sono significative e l'Italia rappresenta un esempio piuttosto singolare. Rispetto ai valori italiani per cui risulta che oltre il 60% dei lavoratori sono inseriti con la prospettiva di rimanere nell'organizzazione senza limiti di tempo, a livello europeo tale percentuale scende al 35%, restando tuttavia l'ipotesi più frequente, seguita dalla permanenza fino alla fine del contratto.

#### 8.4. *Le traiettorie dei beneficiari*

##### 8.4.1. *Chi esce, chi rimane?*

Applicando l'approccio «prima-dopo» si sono diversificati i termini dell'indagine tra i lavoratori che al momento dell'intervi-



Tabella 8.15. *Situazione dei lavoratori svantaggiati per genere (valori percentuali)*

	Maschi	Femmine
Lavoratori ancora occupati	68,3	90,0
Lavoratori usciti dall'impresa	31,7	10,0
Totale	100,0	100,0
(N)	(63)	(20)

sta<sup>7</sup> si trovavano ancora occupati nell'impresa sociale e coloro che invece l'avevano lasciata. Rispetto agli 84 lavoratori del campione italiano, i lavoratori ancora occupati nell'organizzazione erano in totale 62, mentre coloro che l'avevano lasciata erano 22 (un dato è mancante).

Guardando la tabella 8.15, si notano differenze di genere tra i lavoratori che sono ancora occupati nell'impresa sociale e i lavoratori che invece hanno lasciato l'organizzazione. Dal campione, infatti, pur avendo un limite nella scarsa numerosità, emerge che le donne tendono a rimanere inserite all'interno delle imprese sociali in misura maggiore che non i lavoratori maschi.

#### 8.4.2. *Traiettorie dei lavoratori ancora occupati nell'impresa sociale*

La quasi totalità dei lavoratori svantaggiati inseriti nell'impresa sociale ha un contratto a tempo indeterminato (full-time o part-time). Questo dato sottolinea come i lavoratori siano in gran parte integrati in forma stabile all'interno dell'impresa sociale (tabella 8.16).

La percentuale di lavoratori stabilmente occupati nell'impresa di inserimento lavorativo, attraverso contratto indeterminato a tempo pieno, ad esempio, risulta più contenuta guardando nel contesto europeo (34% contro i 51% dell'Italia). Risulta invece maggiore, nella

<sup>7</sup> Si ricorda che i lavoratori del campione erano stati inseriti in cooperativa per la maggior parte nel corso del 2001 o in periodi precedenti o successivi. L'indagine è stata realizzata nei primi mesi del 2003.

Tabella 8.16. *Natura della condizione lavorativa della persona svantaggiata all'interno dell'impresa sociale (valori percentuali)*

Contratto a tempo indeterminato full-time	50,8
Contratto a tempo indeterminato part-time	42,7
Contratto a tempo determinato full-time	4,9
Contratto a tempo determinato part-time	–
Apprendista	–
Volontario	–
Altro	1,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>
<b>(N)</b>	<b>(61)</b>

media europea, il ricorso a contratti a termine (35% contro il 5% dell'Italia) e a contratti di natura formativa (4% contro lo zero per l'Italia).

Il lavoratore inserito all'interno della cooperativa sociale riceve un reddito mensile che è mediamente pari a 700 euro. Comparando questo dato con la tabella 8.17 e con la tabella 8.8 relativa al reddito percepito prima di entrare nell'impresa possiamo notare un netto miglioramento della situazione reddituale complessiva per il lavoratore svantaggiato.

Il questionario chiedeva, inoltre, al manager dell'impresa sociale che ha seguito il lavoratore durante il percorso di inserimento lavo-

Tabella 8.17. *Reddito percepito dal lavoratore svantaggiato all'interno dell'impresa sociale (valori percentuali)*

Nessun reddito	–
Meno di 250 euro	–
250-500 euro	18,9
500-750 euro	49,1
750-1.000 euro	20,8
1.000-1.250 euro	9,3
1.250-1.500 euro	–
Più di 1.500 euro	1,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>
<b>(N)</b>	<b>(53)</b>

rativo, di fare una valutazione delle abilità del lavoratore svantaggiato, riportando, per i lavoratori che sono ancora occupati nell'impresa sociale, le abilità personali possedute al momento dell'entrata nell'organizzazione e le abilità possedute al momento dell'intervista. La stessa cosa è poi fatta con i lavoratori che sono fuoriusciti dall'impresa sociale. Da questo tentativo di misurare i benefici individuali ne è nato un approccio di «prima e dopo». Queste domande hanno quindi lo scopo di analizzare come l'esperienza, che non è solo lavorativa, all'interno dell'impresa sociale possa portare un miglioramento nella complessiva situazione personale del lavoratore (capacità relazionali, autonomia lavorativa, rispetto degli impegni lavorativi, ecc.).

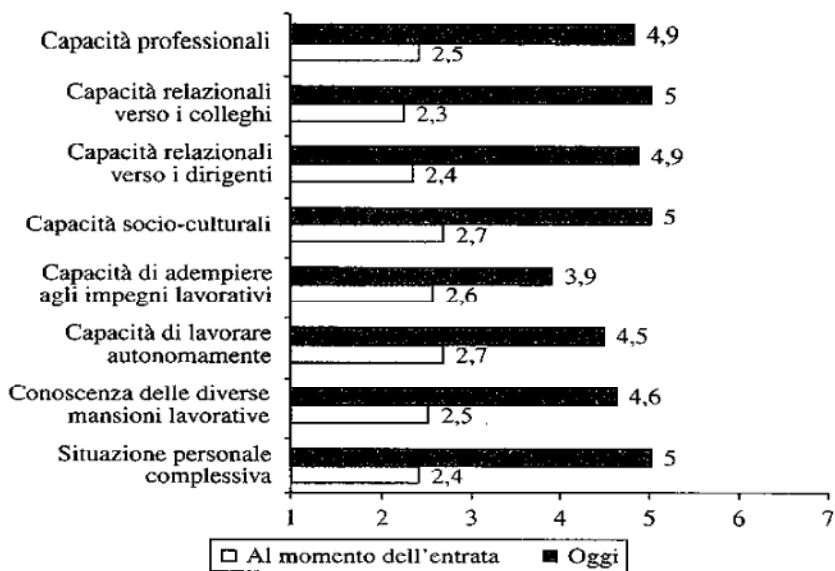
Il limite di queste domande è che si tratta di una valutazione che non è data dal lavoratore stesso, ma dal manager dell'impresa. Come conseguenza, il giudizio potrebbe essere soggettivo e non realistico. Questo però è in parte compensato dal fatto che ormai in Italia è diffusa la figura del responsabile sociale o responsabile dell'inserimento lavorativo, il quale segue appunto il lavoratore svantaggiato durante tutto il suo percorso all'interno dell'impresa sociale, e può così fare delle valutazioni che possono considerarsi più che attendibili.

Nella figura 8.3, è possibile vedere la media delle valutazioni delle abilità possedute dal lavoratore (calcolata su una scala da 1 a 7) al momento dell'entrata nell'impresa sociale e al momento in cui è stata effettuata l'intervista. Guardando ai miglioramenti, emerge che, su tutti gli *items* considerati, il livello medio dei lavoratori italiani al momento dell'entrata è più basso del rispettivo livello medio europeo (cfr. figura 8.5). Questo farebbe pensare all'impegno della cooperazione sociale italiana nell'offrire occasioni di inserimento lavorativo a persone che complessivamente sono più compromesse, sia sul piano lavorativo che relazionale e personale. Le abilità finali raggiunte sono molto simili, ma il miglioramento medio dei lavoratori occupati nelle cooperative sociali italiane è nettamente superiore al miglioramento medio dei lavoratori delle imprese sociali europee.

#### 8.4.3. *Traiettorie dei lavoratori fuoriusciti dall'impresa sociale*

Al momento dell'intervista, erano 22 i lavoratori svantaggiati che sono fuoriusciti dalle imprese sociali del campione; più di due

Figura 8.3. *Abilità del lavoratore svantaggiato al momento dell'entrata nell'impresa sociale e ad oggi (valori medi)*



terzi di loro sono rimasti all'interno dell'organizzazione per meno di 18 mesi e comunque nessuno aveva lavorato nell'impresa per più di due anni e mezzo (tabella 8.18).

Le ragioni dell'uscita dall'impresa sociale sono mostrate nella tabella 8.19. Gran parte delle interruzioni è dovuta alla decisione del lavoratore svantaggiato di uscire in seguito alla prospettiva di un nuovo lavoro, e questo è decisamente un buon risultato rispetto alla capacità di queste organizzazioni di creare un'identità lavorativa e fornire una formazione professionale.

Questo risultato positivo non caratterizza anche il campione europeo, dove la principale ragione che giustifica l'uscita dei lavoratori dall'impresa sociale è il termine del progetto in virtù del quale lavoratori sono stati assunti. Le ragioni sono facilmente riconducibili alle caratteristiche del campione ricordate nei precedenti paragrafi e, in particolare, alla tipologia di servizi di inserimento offerti,

Tabella 8.18. *Mesi di permanenza all'interno dell'impresa sociale (valori percentuali)*

Meno di 6 mesi	13,6
6-12 mesi	22,8
12-18 mesi	31,8
18-24 mesi	13,6
24-30 mesi	18,2
30-36 mesi	—
Più di 3 anni	—
Totale	100,0
(N)	(22)

Tabella 8.19. *Ragioni dell'uscita dall'impresa sociale*

	%	Ragione prioritaria*
Fine del progetto di inserimento	40,9	31,8
Interruzione senza prospettive di un nuovo lavoro	13,6	13,6
Interruzione con prospettive di un nuovo lavoro	40,9	40,9
Licenziato	—	—
Dimesso per ragioni di salute	4,5	4,5
Fine del contratto determinato	9,1	4,5
Altro (problemi con la giustizia)	13,6	4,5
Totale	**	100,0
(N)	(22)	(22)

\* Se nel questionario è scelta come unica o prioritaria ragione dell'uscita dall'impresa sociale.

\*\* Dal momento che questa tabella è il risultato di una domanda a risposte multiple, la somma percentuale non sarà pari a 100.

che sono principalmente progetti di occupazione a termine per disoccupati di lungo periodo.

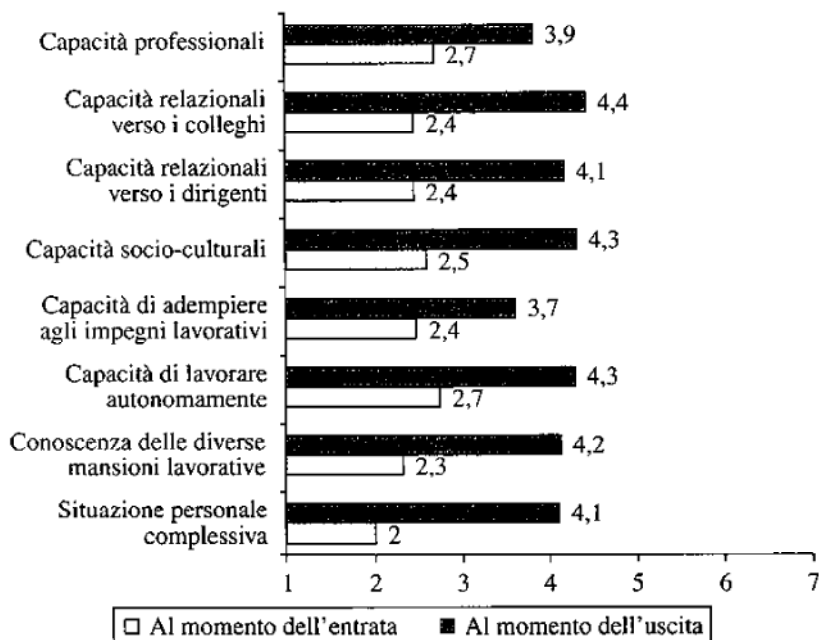
Nelle imprese sociali, il ruolo della formazione è fondamentale fin dalla presa in carico e le competenze accumulate dal lavoratore in termini di *know-how* rappresentano una forma di capitale molto importante su cui costruire vantaggi competitivi, sia per l'impresa sociale, ma anche per quello che è l'output dell'impresa sociale, ovvero per i lavoratori svantaggiati inseriti in un percorso di lavoro individualizzato. La conoscenza e le competenze accumulate costitui-

scono il capitale immateriale su cui costruire i propri vantaggi competitivi. Il ruolo della formazione, fondamentale in ogni realtà organizzativa, diventa una risorsa vitale per l'impresa sociale, in quanto rappresenta il punto di partenza da cui iniziare a costruire l'identità lavorativa e a costruire strategie finalizzate alla crescita e allo sviluppo in autonomia del lavoratore.

A tal proposito va tuttavia rilevato che, dall'analisi effettuata, il ricorso sistematico e finalizzato alla formazione per le persone inserite non è sempre presente o portato all'attenzione che invece meriterebbe. A livello europeo, in particolare, è ancora piuttosto alta la percentuale di lavoratori nei confronti dei quali non è stata offerta attività formativa specifica (14%).

Anche per i lavoratori usciti dalla cooperativa sociale si è cercato, con l'aiuto della memoria storica dei manager dell'impresa, di

Figura 8.4. *Abilità del lavoratore svantaggiato al momento dell'entrata nell'impresa sociale e nel momento immediatamente precedente l'uscita (valori medi)*



cogliere i miglioramenti degli aspetti personali dei lavoratori inseriti. La figura 8.4 presenta i giudizi resi dal manager prendendo a riferimento la condizione del lavoratore al momento del suo ingresso in cooperativa e al momento della sua uscita.

I due grafici (figure 8.3 e 8.4), relativi rispettivamente ai lavoratori ancora occupati e a quelli che invece hanno lasciato l'organizzazione, rilevano che nel primo caso i lavoratori hanno fatto registrare dei miglioramenti più evidenti rispetto a coloro che invece hanno lasciato l'organizzazione. In generale, comunque, per entrambe le categorie di lavoratori si è verificato in media un miglioramento complessivo delle loro abilità e della situazione personale.

### 8.5. *Conclusioni*

Considerando gli indicatori individuati per valutare i benefici individuali dei soggetti svantaggiati inseriti nelle imprese sociali di inserimento lavorativo, possiamo sostenere che i risultati confermano la capacità delle imprese sociali di generare, a favore di essi, benefici di natura sia monetaria che non monetaria, offrendo loro strumenti, non solo professionali, ma anche riferiti alla loro sfera personale, che possono spendere nell'impresa sociale e nel mercato del lavoro aperto, migliorando così la qualità della loro vita.

Nell'analisi presentata si possono individuare diverse traiettorie lavorative seguite dai lavoratori: alcuni sono entrati in cooperativa sociale e dopo un breve periodo di tempo ne sono usciti con la prospettiva di occupazione nel mercato del lavoro aperto: si pensi al caso del detenuto, che magari non presenta problemi legati all'abuso di sostanze o di altra natura (ad esempio di salute mentale), e che una volta scontata la pena detentiva si presenta come un lavoratore «normale», non compromesso. Dall'altra parte invece, ci sono casi in cui la persona non mostra particolari miglioramenti nelle proprie abilità e rimane inserita nell'impresa sociale per lungo tempo, in mancanza di alternative percorribili e senza la prospettiva di trovare e mantenere un altro lavoro. Le situazioni sono molteplici e differenti le une dalle altre e diventa difficile quindi dare una valutazione univoca sui benefici individuali per i lavoratori inseriti all'interno dell'impresa sociale. Tuttavia, l'entità degli effetti positivi non di-

pende esclusivamente dall'azione dell'impresa sociale, ma dal più complessivo percorso di inserimento lavorativo.

Le persone inserite in un percorso di integrazione lavorativa vivono spesso situazioni di marginalità, sia come percezione di loro stessi, che come realtà di fatto. Da questo punto di vista, l'impresa sociale si assume la responsabilità di costruire tutta una serie di relazioni con l'obiettivo di creare occasioni di inclusione sociale oltre che di inserimento lavorativo. Aiutare le persone ad acquisire capacità professionali significa infatti insegnare loro a ad essere capaci di relazionarsi e di tessere relazioni.

Non ultimo, da sottolineare anche l'aspetto economico. Dall'analisi emerge infatti che l'impresa sociale costituisce una risorsa e una fonte (in alcuni casi l'unica) di reddito per le persone che vivono condizioni di precarietà economica, per i loro partner o i loro familiari.

Rispetto al campione europeo di indagine, il caso italiano presenta delle specificità che sono agilmente riconducibili alla peculiarità stessa della forma organizzativa che, prevalentemente in Italia si occupa dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati: la cooperativa sociale di tipo B. La cooperativa sociale di inserimento lavorativo, infatti, è dotata di una maggiore flessibilità organizzativa che le deriva dalla sua natura specifica:

— è attore di politiche sociali attive, e in un alcuni contesti (vedi il caso trentino) è anche attore di politiche attive del lavoro;

— riesce a inserire al lavoro persone anche molto compromesse, sia sul piano lavorativo che relazionale e personale; questa capacità deriva dal fatto che le cooperative sono organizzazioni che non si concentrano su una unica tipologia di svantaggio e non sono, a differenza di molti paesi europei in cui operano organizzazioni simili, strumenti di politiche nazionali specifiche rivolte a particolari tipologie di soggetti (ad esempio disoccupati di lungo periodo, disabili, ecc.);

— pur operando in forte connessione con le agenzie pubbliche (servizi socio-sanitari, uffici del lavoro, ecc.), non è una propaggine della pubblica amministrazione o una sua appendice, ma mantiene la propria natura privata e imprenditoriale;

— è un modello di impresa sociale in grado, meglio di altri, di offrire ai lavoratori un percorso di inserimento che possa garantire lo-



ro non solo un immediato beneficio in termini economici e personali, ma anche prospettive per un mantenimento, soprattutto, della condizione lavorativa.

Le perplessità più frequenti che emergono dall'analisi europea si riferiscono alla temporaneità degli interventi delle imprese sociali, tale per cui l'inserimento lavorativo è spesso visto più come uno degli strumenti *spot* che si adottano per offrire ai lavoratori svantaggiati (soprattutto disoccupati di lungo periodo), una pausa rispetto alla loro condizione, che non come un intervento volto a fornire ai lavoratori una serie di requisiti, professionali e personali per entrare nel mondo del lavoro in modo stabile. Da questo punto di vista è emblematico il caso del recente provvedimento adottato dal governo tedesco per inserire al lavoro i soggetti che hanno portato a termine il progetto di inserimento, denominato «One Euro Job». Il far lavorare i lavoratori a qualunque condizione, non li arricchisce certamente dei benefici di cui si è parlato nell'analisi presentata.

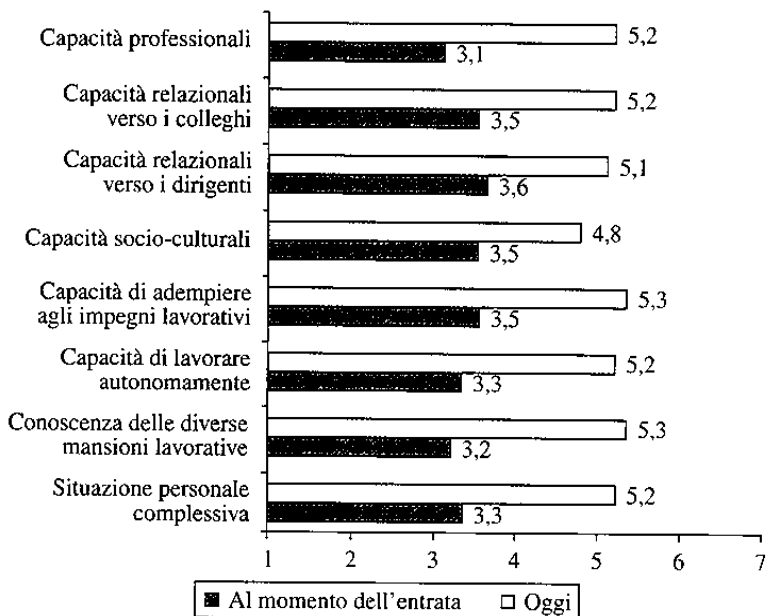
Riprendendo in sintesi i punti analizzati nei paragrafi precedenti, i profili personali dei lavoratori occupati e inseriti nelle imprese sociali di inserimento lavorativo in Italia sono molto simili a quelli degli altri paesi europei. La particolarità italiana risiede invece nella tipologia di soggetti svantaggiati inseriti nelle imprese sociali, che risulta molto differenziata rispetto alla media europea dove le persone occupate sono prevalentemente disoccupati di lungo periodo. Si possono individuare delle differenziazioni anche riguardo al modello di impresa sociale di inserimento lavorativo, in primo luogo dovute al fatto che l'Italia è il solo paese in cui si può identificare un solo modello di impresa, la cooperativa sociale di tipo B, attiva da tempo nell'ambito dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. Ulteriore elemento di differenziazione è il sistema di politiche a supporto dell'inserimento lavorativo nei vari paesi e che si traduce, ad esempio, in una diversificazione dei canali di accesso dei lavoratori all'impresa sociale e nei percorsi di inserimento lavorativo che le imprese sono in grado di predisporre e proporre ai lavoratori inseriti (in Italia il canale di accesso per eccellenza sono i servizi sociali, mentre negli altri paesi il principale interlocutore delle imprese sociali è l'ufficio del lavoro o altre imprese sociali e non).

L'aspetto che invece non presenta differenziazione tra i paesi oggetto dell'indagine è l'effetto che l'inserimento lavorativo produce

sui soggetti inseriti, valutato sia in termini monetari che non monetari. Dall'analisi emerge infatti che, per effetto del periodo di inserimento nell'impresa sociale, le condizioni personali e professionali dei lavoratori sono migliorate indistintamente in tutti i paesi europei oggetto dell'indagine.

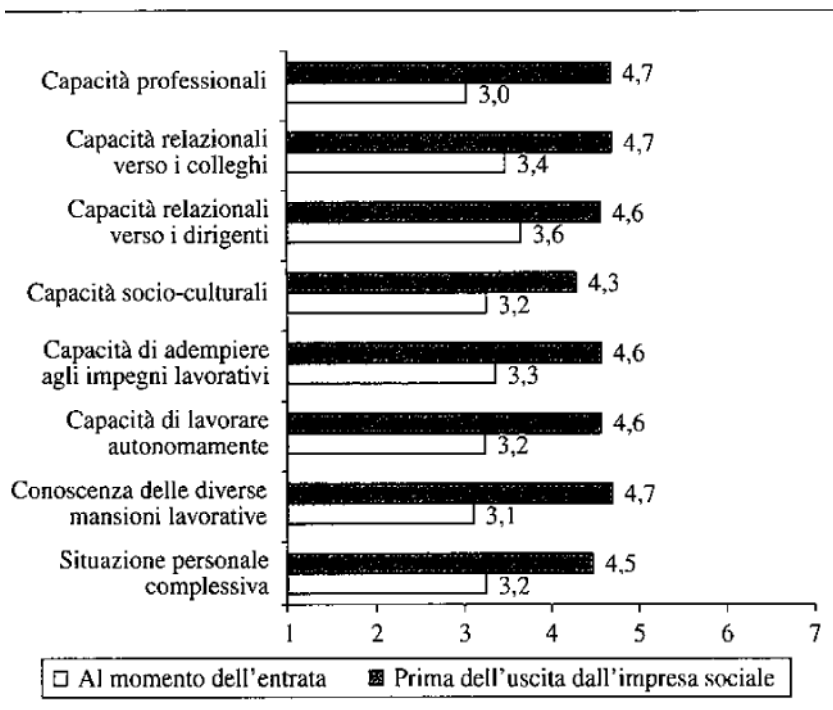
### Appendice

Figura 8.5. *Abilità del lavoratore svantaggiato al momento dell'entrata nell'impresa sociale e ad oggi (valori medi europei)*



I benefici individuali dei lavoratori svantaggiati nelle imprese sociali

Figura 8.6. *Abilità del lavoratore svantaggiato al momento dell'entrata nell'impresa sociale e nel momento immediatamente precedente l'uscita (valori medi europei)*





Capitolo nono  
Cooperazione sociale e qualità dei servizi  
*Giuseppe Scaratti*

*Premessa*

Questo contributo approfondisce il tema della diffusione di forme di valutazione della qualità dei servizi sociali e l'impatto da esse generato in rilevanti contesti dell'impresa sociale. Il capitolo fa il punto della situazione rispetto alle ripercussioni — positive e negative — della qualità sullo sviluppo della cooperazione sociale a partire da uno spaccato particolare, circoscritto ma emblematico, relativo all'esperienza del Consorzio nazionale Gino Mattarelli (d'ora in poi Cgm).

I motivi dello specifico riferimento a questo ambito risiedono nella rilevanza che l'investimento al tema della qualità ha avuto negli ultimi anni all'interno di tale contesto<sup>1</sup>: l'adozione di una prospettiva di valutazione ha sviluppato un profondo interrogarsi sui processi individuali e collettivi che rendono più tangibile e riconoscibile l'oggetto immateriale e il significato delle attività offerte, individuando i problemi cui si voleva dare risposta con i servizi proposti, i servizi che si intendevano fornire, i diversi attori sociali «clienti» dei servizi (non solo i singoli utenti, ma le loro famiglie, le reti, il territorio), i risultati prefigurati e attesi, il senso complessivo dell'azione intrapresa.

<sup>1</sup> Le dimensioni fenomenologico-descrittive e le riflessioni di elaborazione culturale relative a questa esperienza di innovazione organizzativa e di investimento sulla qualità sono documentate in alcuni riferimenti bibliografici cui rimandiamo (cfr. Scaratti, Spaggiari e Dotti 1998; Scaratti e Spaggiari 2000; Farinotti e Scaratti 2003).

Dal 1998, all'interno del percorso evolutivo del proprio sistema a rete, il consorzio Cgm ha dato avvio al «progetto qualità» in modo organico e continuo, finalizzato alla crescita, nel sistema della cooperazione sociale, della consapevolezza del proprio ruolo e concepito come strategia imprenditoriale, ovvero come occasione per definire in termini più precisi l'identità delle cooperative sociali e dei consorzi territoriali, come sollecitazione a precisare la propria *mission* territoriale, a offrire buoni servizi, a divenire istituzioni di comunità e agenzie strategiche in ambito economico, sociale e politico, capaci di rendere conto al territorio del proprio operato (Farinotti e Scaratti 2003).

L'implementazione del sistema «qualità» ha anche mobilitato un processo di riorientamento culturale e organizzativo di ampia portata, che non si è limitato all'offerta e all'utilizzazione di strumenti più o meno sofisticati di monitoraggio e nella messa a punto di decaloghi di condotta da seguire, ma ha cercato di sviluppare sistemi dove lo sforzo di razionalità e intenzionalità, attivato per migliorare qualitativamente parametri operativi e strategici, fosse compatibile con autentiche dimensioni di senso e valore, connesse al significato che i servizi assumono per le persone.

Il progetto qualità di Cgm si è di fatto articolato e tradotto, per le proprie cooperative e i propri consorzi, in differenti percorsi, tra loro complementari, che danno ragione della pluralità delle forme e delle sollecitazioni attraverso le quali l'investimento sulla qualità ha trovato concreta attuazione e che schematicamente di seguito richiamiamo.

#### *La certificazione secondo la norma ISO*

La certificazione secondo la norma iso è stata l'occasione, da un punto di vista «tattico», per cominciare ad affrontare come rete il tema della qualità, divenendo opportunità per il consolidamento organizzativo di cooperative e consorzi: dal 1998 alla fine del 2002 sono state più di 200 le imprese sociali (cooperative e consorzi) certificate. La certificazione iso, nelle sue varie evoluzioni, si proponeva come uno degli strumenti in grado di generare impatto sul livello organizzativo delle cooperative sociali e di favorire l'avvio di percorsi specifici volti al miglioramento della qualità delle prestazioni, dei risultati, dei processi.

È in tale ottica che la certificazione è stata vista come uno strumento — ben oltre il suo rappresentare un risultato in sé, quale «bollino» rilasciato da un ente esterno per attestare la conformità a una norma e spendibile sul mercato per garantirsi vantaggi competitivi — per valorizzare il percorso di rilettura e riorganizzazione interna alle cooperative e ai consorzi, e ricomporre aspetti di frammentazione e dispersione che sembravano manifestarsi.

La gestione in filiera di questo percorso ha peraltro assicurato indubbi vantaggi, sia in termini economici (legati allo sfruttamento di economie di scala), sia di implementazione consapevole ed efficace all'interno di cooperative e consorzi (che possono contare su un confronto e uno scambio continui all'interno della rete)<sup>2</sup>.

### *Il sistema di monitoraggio delle reti territoriali*

Si tratta di una strumentazione, utilizzata da cooperative e consorzi dall'inizio del 2002, che consente di raccogliere dati e informazioni e di «trasformarli» in indicatori — sul fronte economico e sociale — in grado di aiutare le reti territoriali delle cooperative a tenere sotto osservazione il proprio sviluppo complessivo d'impresa a rete. Sono stati coinvolti, a tutto il 2002, 16 consorzi e 300 cooperative; l'approdo previsto è l'implementazione del sistema in tutta la rete nazionale entro il 2005. La strumentazione predisposta consente di monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi che ci si prefigge, come cooperativa e come consorzio.

A partire da report periodici che il sistema di monitoraggio garantisce, ogni consorzio può avere — in itinere — un quadro aggiornato della situazione specifica del proprio sistema a rete territoriale e delle proprie cooperative e da questo procedere nell'individuazione di percorsi di miglioramento nelle diverse aree monitorate<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> L'esperienza e il *know-how* di Cgm nell'ambito della certificazione sono oramai considerevoli e si traducono — tra l'altro — nella presenza di uno staff di professionisti, cresciuti all'interno della rete, che si segnalano come possibili consulenti al servizio di cooperative e consorzi, oltre che di altre realtà di terzo settore. Significativo e importante l'accordo quadro con l'ente di certificazione Ciq Ceri della Federazione Ciq.

<sup>3</sup> Il sistema di monitoraggio delle reti territoriali è destinato a divenire anche uno strumento prezioso per regolare l'accesso di nuovi consorzi in Cgm e per governare l'evoluzione e lo sviluppo complessivi dell'intera filiera, supportando attività di *benchmarking* tra cooperative e consorzi diversi della rete.

*Politiche di marchio e di accreditamento istituzionale e sociale*

Si tratta di processi di accreditamento volontario che Cgm propone ai propri aderenti in determinati ambiti settoriali<sup>4</sup> e che richiede la modalità combinata dell'autovalutazione (da parte del sistema esperto) e della valutazione (a cura di un organismo di garanzia). Ciò nella logica di sviluppare percorsi d'eccellenza per migliorare la capacità diffusa di produrre documentazione del proprio lavoro come condizione indispensabile per poter procedere lungo sentieri d'innovazione, di sviluppo imprenditoriale e sociale, dando visibilità alla qualità del proprio operato e traducendo in pratica sistemi fondati sull'orientamento ai risultati.

*La rendicontazione sociale*

Si tratta di uno strumento di rendiconto sociale che rappresenta l'approdo istituzionale per la rete sul fronte qualità. È stato per questo elaborato un modello (a partire dalle molteplici esperienze diffuse all'interno della rete, con il supporto di esperti interni ed esterni — università, società di consulenza, realtà di terzo settore), che si è andato a implementare nella rete a partire dai primi mesi del 2003. È essenzialmente uno strumento di *governance*, utilizzato per misurare il valore creato dalla cooperazione sociale e dai suoi servizi in favore dei propri *stakeholders*.

Il quadro tracciato rende conto della complessità e articolazione di un progetto che ha coinvolto, a tutto il 2002, più di 500 cooperative e di 50 consorzi, sparsi in tutta Italia, attorno al tema della qualità. Un vero e proprio «investimento», che ha visto nella leva della formazione una modalità diffusa per promuovere all'interno delle cooperative e dei consorzi lo sviluppo di una cultura capace di mettere insieme, integrandole, due attenzioni e significati di fondo, riconducibili all'identità della cooperazione sociale: la qualità della forma imprenditoriale e la qualità del prodotto sociale.

<sup>4</sup> Nell'area della salute mentale di Cgm, il lungo percorso verso l'eccellenza, avviato nel 1994-1995 e sviluppato attraverso diverse tappe, ha portato al deposito ufficiale di un marchio collettivo che consente di qualificare, in modo accreditato e riconosciuto, differenti servizi presenti sul territorio. Analogamente nell'area socio-educativa è in corso di ultimazione l'iter per il deposito di un marchio relativo alla valutazione della qualità dei servizi alla prima infanzia.



I percorsi formativi promossi hanno coinvolto operatori, coordinatori e dirigenti delle organizzazioni della rete impegnate nell'implementazione dei diversi percorsi, contribuendo tra l'altro a diffondere, prioritariamente in ogni consorzio e a cascata nelle cooperative, la presenza della figura del «responsabile qualità», incaricato di governare e integrare gli sforzi riconducibili ai diversi percorsi della qualità in essere in ogni realtà.

Gli elementi descritti sembrano dunque consentire l'attribuzione della caratteristica di fonte significativa all'esperienza di Cgm sulla qualità, rilevante ed emblematica per approfondire lo studio degli esiti che la forte attenzione al tema della qualità ha generato all'interno di una definita ma emblematica realtà della cooperazione sociale italiana.

#### *9.1. L'impresa sociale in pratica: uno studio dell'impatto della qualità sulle culture organizzative*

Una concreta occasione per indagare i risultati prodotti dal massiccio investimento sul tema della qualità nell'ambito della realtà delle imprese sociali è correlata a un progetto di ricerca, avviato da Cgm nel corso del 2003, per una rilevazione empirica di come le strategie di cambiamento organizzativo, avviate e sviluppate negli ultimi anni, avessero inciso e trasformato le concrete culture organizzative di consorzi e cooperative.

Le finalità della ricerca, che ha visto come soggetti il Centro studi Cgm, il laboratorio «Culture organizzative e di consumo» dell'Università Cattolica di Milano e la rete dei consorzi e delle cooperative, si sono articolate in tre direzioni:

— l'analisi delle culture organizzative che sono presenti nelle imprese sociali, a partire dalle diverse soggettività che le costituiscono e ne legittimano l'operato;

— lo studio delle modalità attraverso cui le imprese sociali apprendono temi / oggetti che innovano e arricchiscono la loro cultura e ne influenzano / determinano gli orientamenti;

— lo sviluppo di un'attenzione strategica volta a rilevare, sostenere e promuovere investimenti e azioni sulle dimensioni che possono oggi rappresentare uno dei fattori distintivi e competitivi in

una nuova concezione di generazione di valore e capitale sociale: la conoscenza, la cultura, i processi di apprendimento.

Gli oggetti della ricerca, in relazione alle connessioni che il tema della qualità istituisce con le dimensioni di apprendimento organizzativo, con le conoscenze e i saperi contestuali, con le pratiche lavorative situate negli specifici contesti di azione, sono stati molteplici.

Il primo ha riguardato l'impatto della «qualità» sull'organizzazione interna, sulla crescita professionale, sull'efficacia e sui processi operativi dei vari servizi attivati; il secondo verteva sulle modalità di «approccio al territorio» tra le cooperative e il loro contesto d'appartenenza, con la rete Cgm, con i temi legati alla «questione territoriale» (*spin-off*, *multi-stakeholders*, reciprocità, ecc.); il terzo era centrato sui processi di produzione, apprendimento, diffusione e gestione delle conoscenze organizzative situate; il quarto sulle differenze di genere e sulle eventuali influenze da esse esercitate sui processi organizzativi e strutturali delle imprese sociali.

In questo capitolo ci soffermeremo in particolar modo sul primo oggetto e su aspetti inerenti il secondo, in quanto rappresentati come tratti distintivi e identitari e quindi connotanti la qualità della presenza delle imprese sociali sul territorio.

Conviene soffermarsi, prima di passare a una presentazione e commento di alcuni tra i principali risultati acquisiti e per renderne più giustificata e fondata la fruizione, su alcune considerazioni inerenti il quadro teorico e l'impianto metodologico adottato a partire dalla particolare configurazione dell'oggetto di ricerca.

Gli approcci emergenti nell'area degli studi sulla consulenza e sul *management* organizzativo confermano come le transazioni e i cambiamenti organizzativi che caratterizzano gli attuali scenari delle imprese di diverso tipo trovino nel tema delle culture organizzative, professionali e lavorative una delle variabili al tempo stesso cruciali e critiche.

L'approccio alle organizzazioni da un punto di vista culturale (cfr. Gagliardi 1986) risulta oggi tanto più imprescindibile quanto diffusa e crescente si evidenzia, in un mercato di scambi e transazioni descrivibili nell'accezione di una economia della conoscenza (Micelli 2000), l'istanza per le imprese di cimentarsi in azioni e politiche di *knowledge management* e di *organizational learning*, riu-

scendo a interpretare e ridisegnare mappe e strategie del proprio agire (Normann 2002).

Tale assunzione di prospettiva comporta peraltro una regolazione metodologica volta a privilegiare un approccio qualitativo-etnografico allo studio delle culture organizzative e una attenzione agli universi discorsivi, conversazionali e narrativi (cfr. Kaneklin e Scarrati 1998) attraverso cui esse si manifestano e possono essere rilevate e descritte. D'altro canto l'avvicinarsi a tali corpus di dati significa stabilire un'interazione e un rapporto con i diversi attori del campo, che si collocano più nell'ottica della ricerca-intervento che in quella di una distaccata rilevazione di informazioni: i soggetti organizzativi diventano non solo gli interlocutori privilegiati come fonte a cui attingere, ma si configurano come sistema esperto con cui interagire e da cui gli stessi elementi evidenziati e raccolti possono trovare validazione consensuale e negoziata, proprio perché hanno a che fare con i significati, le azioni, le *routines*, gli eventi che quotidianamente i diversi attori affrontano e cercano di gestire.

Tre dunque sono stati gli assunti metodologici impiegati per lo studio degli oggetti descritti a partire dalle finalità dichiarate:

- una prospettiva di ricerca-intervento;
- un approccio qualitativo-etnografico allo studio delle culture organizzative esistenti;
- l'impiego di dispositivi funzionali a rilevare gli universi discorsivi, conversazionali e narrativi, nonché gli artefatti e le pratiche lavorative attraverso cui si manifestano e possono essere rilevate e descritte dimensioni e variabili relative agli oggetti di indagine.

Sono stati, di conseguenza, individuati i seguenti dispositivi e strumenti di raccolta di dati e informazioni funzionali a rappresentare un ancoraggio empirico agli obiettivi di ricerca: interviste narrative, interviste strutturate, storie organizzative, *focus groups* con operatori significativi, Dsvo: Disegno di Spazio di vita organizzativo, Symlog (questionario strutturato sulle culture organizzative e di gruppo).

Gli interlocutori coinvolti sono stati nove consorzi della rete Cgm (sollecitati a condividere momenti di co-costruzione di significati nella figura dei loro presidenti e membri del Consiglio di Amministrazione; dei referenti della qualità; di gruppi di operatori impegnati nei vari percorsi attivati da Cgm sul tema della qualità — cer-

tificazione, marchio, ecc. —; di dirigenti donne a livello consortile e/o di cooperativa), oltre a un campione di dirigenti, reclutato nell'ambito di una convention nazionale del Consorzio, per la rilevazione Symlog.

Di seguito presentiamo alcune tra le principali evidenze empiriche emerse dalla ricerca, che sta affrontando la fase di restituzione e interpretazione con i consorzi delle conoscenze rilevate, al fine di individuare successive azioni di sviluppo e miglioramento dei loro processi organizzativi.

## 9.2. *I principali risultati della ricerca*

A fronte della pluralità degli oggetti indagati e dell'articolazione dei dispositivi di rilevazione adottati abbiamo selezionato, all'interno del corpus dei dati e delle informazioni acquisite, tre centrature di attenzione attorno alle quali evidenziare gli esiti dell'indagine. Si tratta di altrettanti vertici di analisi attraverso i quali è possibile osservare l'impatto generato dall'investimento sulla qualità all'interno di un campione qualitativamente significativo<sup>5</sup> di consorzi che rappresentano un concreto spaccato del sistema organizzativo di Cgm.

— Una prima dimensione ha evidenziato la qualità delle culture dirigenziali presenti nel consorzio Cgm, attraverso una rilevazione effettuata con la somministrazione del questionario Symlog<sup>6</sup> a un campione di 68 dirigenti della rete Cgm nazionale. La posta in gioco era una mirata rilevazione della qualità di risorse umane riconosciute cruciali nella prospettiva di innovare la competenza gestionale e strategica delle strutture consortili e cooperative e dei singoli servizi attivati in esse.

<sup>5</sup> I dati e le conoscenze prodotte sono relative a consorzi della rete Cgm distribuiti sul territorio nazionale (specificamente nelle regioni Trentino Alto Adige, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Campania, Puglia, Sardegna) e individuati dal Centro studi Cgm, attore committente della ricerca, come rilevanti e promettenti, pur nella loro diversità, per la significatività delle pratiche inerenti la qualità in essi attivate.

<sup>6</sup> Per una più puntuale ricostruzione di questa parte di indagine si veda Scaratti e Barbieri 2004.

— Una seconda centratura è stata posta sull'impatto che il lavoro sulla qualità ha generato rispetto ai processi organizzativi e ai «prodotti» dei diversi servizi. L'analisi in questo caso è stata condotta attraverso interviste ai referenti della qualità dei diversi consorzi e mediante la realizzazione di focus groups elaborativi con gruppi di operatori impegnati nell'esperienza di valutazione della qualità nel- l'ambito di vari servizi operativi.

— Una terza centratura riguarda le dimensioni di qualità rilevate in riferimento al rapporto con il territorio, a partire da alcune indicazioni strategiche che orientano l'agire territoriale dei consorzi Cgm.

### 9.3. *La qualità delle culture dirigenziali*

L'analisi della qualità delle risorse umane dirigenziali è stata studiata attraverso l'impiego di un questionario, diffuso in ambito internazionale a supporto di processi innovativi in realtà organizzative di successo, funzionale alla misurazione dell'efficacia organizzativa attraverso i valori che i soggetti attribuiscono alla cultura organizzativa di appartenenza.

Acronimo di *System for the Multiple Level Observation of Groups*, il questionario Symlog nasce dagli studi di Bales sull'analisi dei processi interattivi e si è sviluppato lungo un arco temporale di 45 anni di ricerche condotte dal Dipartimento di psicologia e relazioni sociali dell'Università di Harvard.

Il questionario è composto da 26 *items*, riconosciuti e validati negli anni all'interno della comunità scientifica come valori in grado di discriminare tre dimensioni fondamentali e bipolari, la cui combinazione determina la minore/maggiore efficacia e funzionalità delle culture organizzative espresse: dominanza (*Up*) vs sottomissione (*Down*); individualismo/ostilità (*Negative*) vs cooperativismo/socialità (*Positive*); orientamento al compito e accettazione dell'autorità (*Forward*) vs opposizione al compito e opposizione all'autorità (*Backward*).

Ai dirigenti Cgm è stato chiesto di rispondere a quattro domande, utilizzando per ognuna di esse i 26 *items* del questionario e segnando su ognuno tre opzioni previste: raramente (*rarely*); qualche volta (*sometimes*); spesso (*often*). Le domande sono le seguenti:

— in generale, che tipi di valori caratterizzano, allo stato attuale, la cultura della vostra organizzazione? (CUR *Currently* — allo stato attuale);

— in generale, quali valori dovrebbero essere presenti, in futuro, all'interno della vostra organizzazione per renderla più efficace? (FUT *Future* — in futuro);

— in generale, quali sono i valori che pensate che i vostri clienti o fornitori descriverebbero come rappresentativi del comportamento della vostra organizzazione nei loro confronti? (CXP *Client expectation* — immagine esterna);

— in generale, quali sono oggi i valori, esplicitati nei comportamenti, per i quali i componenti della vostra organizzazione sono di fatto premiati? (REw *Reworded* esplicitati).

I risultati ottenuti attraverso la somministrazione del questionario possono essere rappresentati attraverso due modalità.

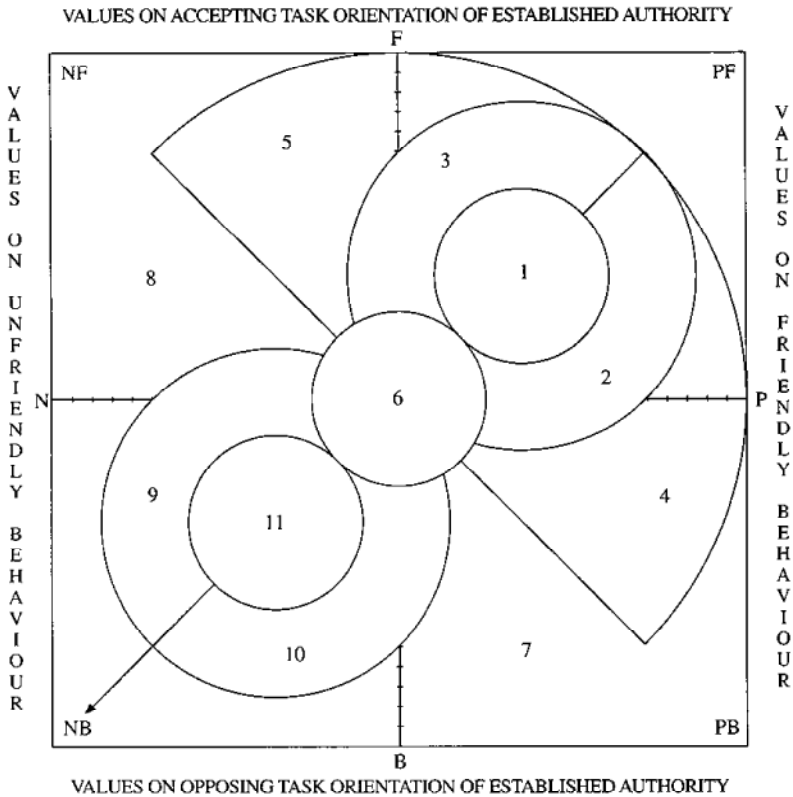
La prima utilizzando un grafico a barre che illustra la frequenza media della distribuzione delle valutazioni ottenute. Inoltre è possibile evidenziare, sempre a partire dalle frequenze e ai fini di una più mirata lettura, anche profili sintetici che individuano tre gruppi di *items*, per ognuno dei quali viene restituito al gruppo studiato il proprio livello di congruenza. I tre gruppi riguardano i valori che contribuiscono a un lavoro di gruppo efficace e integrato; i valori che risultano a volte necessari, ma possono essere pericolosi; infine i valori che interferiscono sempre con il gruppo di lavoro (tabella 9.1). Ai fini del presente contributo verrà utilizzata, in riferimento ai dati della ricerca Cgm, quest'ultima modalità sintetica per evidenziare le posizioni dei 68 dirigenti coinvolti nella rilevazione.

Il secondo modo con cui Symlog consente di presentare i dati è il «diagramma di campo» o «field diagram», una rappresentazione bidimensionale delle frequenze ottenute attraverso la somministrazione del questionario. I quattro quadranti del campo mostrano il luogo dove si posizionano nello spazio le immagini degli individui e le opinioni da loro espresse circa i valori individuali e organizzativi (figura 9.1). La collocazione spaziale nel quadrante in alto a destra equivale a una cultura organizzativa e di gruppo orientata al compito e al risultato, all'integrazione, alla capacità manageriale e organizzativa, alla leadership cooperativa, responsabile e costruttiva. Il valore psicometrico della collocazione spaziale è stato testato

Tabella 9.1. *I valori per un efficace lavoro di gruppo*

Valori che contribuiscono a un efficace lavoro di gruppo	2 UP	Popolarità e successo sociale, oggetto di simpatia e ammirazione
	3 UPF	Lavoro di gruppo impegnato verso mete comuni, unità organizzativa
	4 UF	Efficienza, direzione solida e imparziale
	8 UB	Capacità di divertirsi, rilassarsi, alleviare il controllo
	9 UPB	Protezione dei meno capaci, dando supporto quando è necessario
	10 P	Uguaglianza, partecipazione democratica nelle decisioni
	11 PF	Idealismo responsabile, lavoro collaborativo
	16 B	Apertura verso nuove procedure, valori diversi, creatività
	17 PB	Amicizia, gradimento reciproco, svago
	18 DP	Fiducia nelle buone intenzioni altrui
	19 DPF	Dedizione, fedeltà e attaccamento all'organizzazione
Valori che possono a volte essere necessari, ma potenzialmente rischiosi	20 DF	Obbedienza alle gerarchie, rispetto delle autorità
	21 DNF	Capacità di sacrificarsi per raggiungere obiettivi organizzativi
	1 U	Successo economico individuale, prominenza e potere decisionale
	5 UNF	Attiva imposizione dell'autorità, delle leggi e dei regolamenti
Valori che quasi sempre interferiscono con il lavoro di gruppo	6 UN	Determinazione inflessibile a farsi valere
	12 F	Modo conservatore, tradizionale e «correttezza» nel fare
	13 NF	Contenere desideri individuali per obiettivi dell'organizzazione
	7 UNB	Durezza, individualismo, resistenza all'autorità
	14 N	Precedenza ai propri interessi, individualismo, egoismo
	15 NB	Rifiuto delle procedure tradizionali, rifiuto del conformismo
	22 DN	Rifiuto passivo della popolarità, fare per proprio conto
23 DNB	Ammettere l'insuccesso, abbandonare ogni sforzo	
24 DB	Non collaborazione, passività nei confronti dell'autorità	
25 DPB	Pacata soddisfazione, non prendersela troppo	
26 D	Rinuncia a bisogni e aspirazioni personali, passività	

Figura 9.1. Posizioni e significati del diagramma di campo



Nomi delle aree

- |   |                                |   |                          |    |                          |
|---|--------------------------------|---|--------------------------|----|--------------------------|
| 1 | Massima efficacia del teamwork | 4 | Centratura sul gruppo    | 9  | Opposizione al gruppo    |
| 2 | Teamwork più amichevole        | 5 | Centratura sull'autorità | 10 | Opposizione all'autorità |
| 3 | Teamwork più conservatore      | 6 | Area di fluttuazione     | 11 | Opposizione radicale     |
|   |                                | 7 | Frangia libertaria       |    |                          |
|   |                                | 8 | Frangia individualistica |    |                          |

negli anni dal gruppo di Bales e ha consentito di associare alle varie posizioni nei quadranti I significati descritti nella figura 9.2.



Il diagramma di campo ci mostra inoltre il tipo di relazione che esiste sia tra le varie immagini sia tra le immagini e la situazione a cui esse si riferiscono (CUR stato attuale, FUT in futuro, CXP immagine esterna, REW valori esplicitati). Le tre dimensioni polarizzate sono: la dimensione P-N (*Positive-Negative* / polo positivo – polo negativo) posizionata nell'asse delle  $x$ . Il polo positivo indica quella parte dei quadranti dove si posizionano gli individui che tendono a dare grande importanza alle relazioni umane e a essere socievoli nei gruppi di lavoro; chiaramente vale il contrario per il polo negativo. La dimensione bipolare F-B (*Forward-Backward*), si posiziona nell'asse delle  $y$ . Nel polo *Forward*, indicato con una F nei quadranti in alto, si posizionano quegli individui che sono fortemente orientati al compito e che generalmente s'identificano con l'obiettivo, al contrario nel polo *Backward*, nei quadranti in basso, si collocheranno quegli individui che tendono a eludere i compiti e gli obiettivi imposti dal contesto di riferimento. La dimensione bipolare U-D (*Upward-Downward* / dominante-sottomesso), collocata nell'asse delle  $z$  è raffigurata con dei cerchi che presentano circonferenze differenti: più un soggetto si percepisce come dominante, tanto più il cerchio avrà una circonferenza maggiore, viceversa quanto più il soggetto si percepirà come sottomesso, tanto più il cerchio avrà una circonferenza piccola.

A ognuna delle tre dimensioni è assegnato un numero, da 0 a 18, secondo i valori psicometrici di Symlog sopra richiamati: diventa in tal modo possibile cogliere anche a livello di valore numerico il livello del proprio posizionamento rispetto alle tre dimensioni indagate.

In riferimento alla prima domanda, relativa allo stato attuale<sup>7</sup> (CUR), il profilo sintetico ricavato dal grafico a barre ricavato dalle risposte dei 68 dirigenti evidenzia i dati riportati nella tabella 9.2.

I valori *dose* indicano una media uguale a quella del MEP (*Most Effective Profile*<sup>8</sup>); i valori *over* esprimono una media sovrastimata, in eccesso rispetto al MEP; i valori *under* esprimono una media sottostimata, in difetto rispetto al MEP. Notiamo come la maggior parte

<sup>7</sup> In generale, che tipi di valori caratterizzano, allo stato attuale, la cultura della vostra organizzazione?

<sup>8</sup> Si tratta di un «profilo di efficacia» basato sul *benchmark* internazionale ottenuto attraverso molteplici somministrazioni del questionario nel corso degli anni.

Tabella 9.2. *I valori per un efficace lavoro di gruppo. Stato attuale (CUR)*

<i>Items</i>	<i>Close</i>	<i>Over</i>	<i>Under</i>
<i>Valori che contribuiscono a un efficace lavoro di gruppo</i>			
2 UF Popolarità e successo sociale, oggetto di simpatia e ammirazione			X
3 UPF Lavoro di gruppo impegnato verso mete comuni, unità organizzativa	X		
4 UF Efficienza, direzione solida e imparziale			X
8 UB Capacità di divertirsi, rilassarsi, alleviare il controllo	X		
9 UPB Protezione dei meno capaci, dando supporto quando è necessario		X	
10 P Uguaglianza, partecipazione democratica nelle decisioni	X		
11 PF Idealismo responsabile, lavoro collaborativo	X		
16 B Apertura verso nuove procedure, valori diversi, creatività	X		
17 PB Amicizia, gradimento reciproco, svago	X		
18 DP Fiducia nelle buone intenzioni altrui	X		
19 DPF Dedizione, fedeltà e attaccamento all'organizzazione	X		
20 DF Obbedienza alle gerarchie, rispetto delle autorità			X
21 DNF Capacità di sacrificarsi per raggiungere obiettivi organizzativi	X		
<i>Valori che possono a volte essere necessari, ma potenzialmente rischiosi</i>			
1 U Successo economico individuale, prominenza e potere decisionale			X
5 UNF Attiva imposizione dell'autorità, delle leggi e dei regolamenti			X
6 UN Determinazione inflessibile a farsi valere			X
12 F Modo conservatore, tradizionale e «correttezza» nel fare	X		
13 NF Contenere desideri individuali per obiettivi dell'organizzazione	X		
<i>Valori che quasi sempre interferiscono con il lavoro di gruppo</i>			
7 UNB Durezza, individualismo, resistenza all'autorità	X		
14 N Precedenza ai propri interessi, individualismo, egoismo	X		
15 NB Rifiuto delle procedure tradizionali, rifiuto del conformismo	X		
22 DN Rifiuto passivo della popolarità, fare per proprio conto	X		
23 DNB Ammettere l'insuccesso, abbandonare ogni sforzo	X		
24 DB Non collaborazione, passività nei confronti dell'autorità	X		
25 DPB Pacata soddisfazione, non prendersela troppo	X		
26 D Rinuncia a bisogni e aspirazioni personali, passività	X		

delle risposte date ai 26 *items* coincidano con il *benchmark* internazionale di efficacia, mentre invece gli *items* 1, 2, 4, 5, 6, 20 risultano sottostimati e l'*item* 9 sovrastimato.

Se paragoniamo le risposte ottenute alla prima domanda sullo stato attuale (CUR) con quelle evidenziate nella seconda rispetto allo stato futuro<sup>9</sup> (FUT) si ottengono elementi interessanti per una comparazione tra valori riconosciuti come presenti e valori prefigurati come attesi (tabella 9.3).

I valori che possiamo definire come quelli desiderati, relativi appunto al futuro, risultano per la maggior parte degli *items* uguali alla media del gruppo di riferimento (MEP), mentre gli *items* 8, 9, 10, 11, 16, 17 sono risultati sovrastimati e gli *items* 1, 6 e 20 sotto-stimati.

I dati evidenziano una sovrastima delle dimensioni di relazionalità, egualitarismo responsabile, cooperazione e integrazione, a significare probabilmente l'esigenza di un lavoro di radicamento e sviluppo di una leadership partecipata e di una co-responsabilità diffusa. Si può osservare come la disponibilità di tali dati, oltre a restituire linee di tendenza e di regolazione, possa rappresentare una opportunità formativa in una logica di ricerca-intervento in virtù della possibilità di attribuire a essi significati convergenti attraverso un lavoro di analisi, elaborazione e interpretazione condivisa con i dirigenti coinvolti.

Per cogliere alcuni elementi di sintesi a fronte delle evidenze empiriche rilevate conviene richiamare anche la seconda modalità di presentazione dei dati Symlog, rappresentando il diagramma di campo costruito sulla media delle risposte date dai 68 dirigenti coinvolti (figura 9.2).

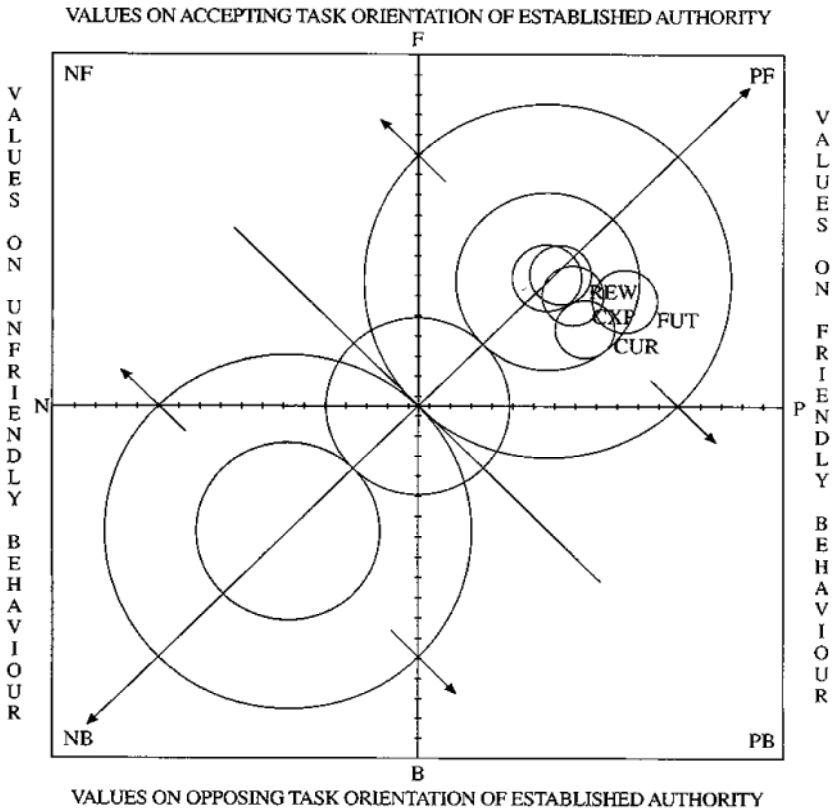
Possiamo evidenziare come il «posizionamento» e la direzione del gruppo Cgm nel diagramma di campo, dato dalla media dei valori ottenuta dall'aggregazione dei dati dei singoli membri del gruppo, si collochi esattamente a metà del quadrante delimitato dagli assi P (*Positive*) e F (*Forward*). Molte ricerche hanno dimostrato che queste due direzioni sono quelle fondamentali per raggiungere

<sup>9</sup> In generale, quali valori dovrebbero essere presenti, in futuro, all'interno della vostra organizzazione per renderla più efficace?

Tabella 9.3. *I valori per un efficace lavoro di gruppo. Stato futuro (FUT)*

<i>Items</i>	<i>Close</i>	<i>Over</i>	<i>Under</i>
<i>Valori che contribuiscono a un efficace lavoro di gruppo</i>			
2 UP Popolarità e successo sociale, oggetto di simpatia e ammirazione	X		
3 UPF Lavoro di gruppo impegnato verso mete comuni, unità organizzativa	X		
4 UF Efficienza, direzione solida e imparziale	X		
8 UB Capacità di divertirsi, rilassarsi, alleviare il controllo			X
9 UPB Protezione dei meno capaci, dando supporto quando è necessario			X
10 P Uguaglianza, partecipazione democratica nelle decisioni			X
11 PF Idealismo responsabile, lavoro collaborativo			X
16 B Apertura verso nuove procedure, valori diversi, creatività			X
17 PB Amicizia, gradimento reciproco, svago			X
18 DF Fiducia nelle buone intenzioni altrui	X		
19 DPF Dedizione, fedeltà e attaccamento all'organizzazione	X		
20 DF Obbedienza alle gerarchie, rispetto delle autorità			X
21 DNF Capacità di sacrificarsi per raggiungere obiettivi organizzativi		X	
<i>Valori che possono a volte essere necessari, ma potenzialmente rischiosi</i>			
1 U Successo economico individuale, prominenza e potere decisionale			X
5 UNF Attiva imposizione dell'autorità, delle leggi e dei regolamenti	X		
6 UN Determinazione inflessibile a farsi valere			X
12 F Modo conservatore, tradizionale e «correttezza» nel fare	X		
13 NF Contenere desideri individuali per obiettivi dell'organizzazione	X		
<i>Valori che quasi sempre interferiscono con il lavoro di gruppo</i>			
7 UNB Durezza, individualismo, resistenza all'autorità	X		
14 N Precedenza ai propri interessi, individualismo, egoismo	X		
15 NB Rifiuto delle procedure tradizionali, rifiuto del conformismo	X		
22 DN Rifiuto passivo della popolarità, fare per proprio conto	X		
23 DNB Ammettere l'insuccesso, abbandonare ogni sforzo	X		
24 DB Non collaborazione, passività nei confronti dell'autorità	X		
25 DPB Pacata soddisfazione, non prendersela troppo		X	
26 D Rinuncia a bisogni e aspirazioni personali, passività	X		

Figura 9.2. *Diagramma di campo relativo ai dirigenti Cgm*



performance elevate nella gestione dei gruppi. Generalmente le persone che si posizionano in questi quadranti tendono a essere manager capaci di portare il gruppo sia al risultato prefissato, sia alla crescita professionale. Il fatto che i membri si siano collocati tutti nello stesso quadrante è indice di una «visione comune» e di aggregazione, data dalla condivisione di valori esplicitati nei comportamenti.

Interessante risulta qui cogliere la lieve ma significativa differenza tra lo stato attuale (CUR) e quello futuro (FUT): come si può vedere, la tendenza del gruppo è orientata a riconoscere, per il futuro, valori più spostati verso l'asse diagonale PF, a significare l'aspettativa di coniugare idealismo responsabile, lavoro con le persone e tensione verso l'*effectiveness*, tutti elementi che possono connotare tratti distintivi di una classe dirigente allargata e capace di produzione istituzionale. Anche il diametro della circonferenza è maggiore nello stato futuro rispetto a quello presente, a significare «una tensione a marcare aspetti di più accentuato esercizio delle dimensioni di autorità e più deciso presidio dei compiti e dell'orientamento al risultato» (cfr. Scaratti e Barbieri 2004, p. 132).

In sintesi i dati Symlog consentono di supportare con ancoraggi empirici il riconoscimento di una prima dimensione di qualità, relativa al profilo di una risorsa umana strategica, quella dirigenziale, per le esigenze di innovazione e trasformazione che il sistema delle imprese sociali sta attraversando, confortando la presenza di una competenza «manageriale spendibile non solo all'interno del circuito Cgm, ma più generalmente anche su un mercato più esterno, sempre più alla ricerca di figure che sappiano interpretare gli obiettivi organizzativi per tradurli in pratica, garantendo funzioni di coordinamento, integrazione e responsabilità diffusa» (*ibidem*, p. 136).

#### 9.4. *Qualità e processi organizzativi interni ed esterni*

Una seconda serie di evidenze e rilevazioni ci conduce a esaminare la seconda e la terza delle centrature individuate come rilevanti per lo studio dell'impatto generato dal lavoro sulla qualità, relative alla ricaduta sui processi organizzativi e sui «prodotti» dei diversi servizi, da un lato, e alla gestione del rapporto con il territorio, dall'altro.

Utilizzeremo come organizzatori per l'aggregazione dei dati alcune tracce che hanno rappresentato stimoli di interazione con gli interlocutori impegnati nelle conversazioni e nei *focus groups*.

Per quanto riguarda i processi organizzativi interni, ai soggetti coinvolti era chiesto di rileggere l'investimento realizzato dal loro

consorzio sui temi della qualità (certificazione di qualità, miglioramento dei sistemi, marchio, ecc.), con attenzione agli esiti dell'esperienza (crescita professionale, efficacia degli interventi, impatto complessivo), indicando punti di forza e di debolezza, opportunità e pericoli per l'organizzazione. In particolare nei *focus* i gruppi di operatori erano sollecitati a evidenziare elementi di innovatività, a segnalare indicatori di impatto, a esprimere una valutazione relativa agli esiti e ai risultati acquisiti nell'ambito dei loro servizi, a fronte dell'investimento operato sulle dimensioni di qualità, esprimendo cosa avesse significato per loro e quali fossero eventuali vantaggi acquisiti in termini di professionalità, miglioramento del servizio e del loro essere organizzazione di impresa sociale.

Proponiamo, rispetto alla ricchezza e densità del corpus di dati qualitativi reso disponibile dalla trascrizione delle interazioni realizzate, una serie di enunciati<sup>10</sup>, rilevati nell'ambito delle diverse conversazioni individuali e gruppali, che rappresentano alcune delle più ricorrenti e trasversali indicazioni emerse.

Sul versante dei punti di forza, il lavoro sulla qualità è rappresentato dagli interlocutori incontrati secondo le seguenti espressioni e metafore, emblematiche di posizioni rilevanti e prevalenti:

- stimolo per il consorzio a migliorare l'organizzazione del lavoro;
- svolta epocale verso una nuova forma mentale;
- un punto di svolta positivo della vita consortile;
- ha permesso una rilettura organizzativa e un processo di «crisi» e di «rinascita» delle cooperative coinvolte;
- occasione di conoscenza più approfondita dell'organizzazione e di *check-up* organizzativo;
- traccia di memoria del cambiamento e dell'identità;

<sup>10</sup> Ai fini del presente contributo riportiamo in forma necessariamente schematica e sintetica gli elementi empirici rilevati. Una più organica e analitica aggregazione dei dati qualitativi raccolti, organizzati con specifica attenzione ai riferimenti contestuali e alle specifiche caratteristiche della situazione studiata, è contenuta nei report inviati a ciascuno dei consorzi coinvolti, nell'ambito della fase di restituzione prevista nel percorso di ricerca-intervento. La lettura più approfondita e articolata, da un punto di vista di elaborazione culturale, dei risultati della ricerca è affidata alla prossima pubblicazione di un volume a essa dedicato.

Giuseppe Scaratti

- consente di raccogliere, ordinare, visibilizzare;
  - inizialmente percepito come elemento pauroso, ha progressivamente portato aspetti positivi;
  - serve a tradurre nero su bianco quello che si fa: certo, è noioso, ma è anche flessibile perché poi adatti tu le procedure che ti servono per economizzare il lavoro;
  - personalmente parlando è un arricchimento;
  - ho visto con occhi diversi persone, colleghi, comunicare anche con i genitori dei bambini dei nostri servizi;
  - ha reso visibile il lavoro quotidiano, in una realtà dove la quota di lavoro non visto era molto alta;
  - consente di affrontare il tema della valutazione in termini più rigorosi;
  - ha generato un senso di appartenenza comune in cui riconoscersi;
  - ci siamo resi conto che il pilastro del sistema qualità sono le persone che lavorano per sostenere l'organizzazione;
  - da noi è ancora agli esordi e riguarda più i responsabili qualità: vediamo l'importanza di lavorare in un'ottica di lungo termine.
- Per quanto riguarda i punti di debolezza, i soggetti incontrati hanno prevalentemente sottolineato le seguenti criticità e rischi:
- per alcune cooperative la certificazione è un orpello distante dal settore sociale, mentre c'è più attesa sui marchi specifici;
  - percezione in alcuni operatori di qualcosa di calato dall'alto;
  - è come avere un motore grosso per girare in città;
  - richiede tempi, carichi, risorse dedicate e noi al solito abbiamo molte «giacche» da vestire;
  - solitudine e «abbandono» del referente qualità;
  - è necessario aumentare gli incontri con gli amministratori e contenere il rischio di burocratizzazione;
  - troppa carta da scrivere, linguaggi diversi, rigidità da evitare;
  - ha scarsa ricaduta sull'esterno in termini di riscontri immediati, i committenti esterni non sono ancora pronti a valorizzare gli aspetti di qualità, ad alcuni comuni non importa nulla se siamo certificati;
  - la certificazione mette in crisi una cooperativa che non riesce a starci dentro;
  - le persone hanno la sensazione di dover lavorare di più;



— occorre condividere il senso e sentirsi concretamente appoggiati dai dirigenti;

— noi ci impegniamo, ma dovrebbero cambiare le modalità delle gare.

Per quanto riguarda le acquisizioni e gli esiti percepiti dai gruppi di operatori in termini di cambiamenti del loro lavoro (miglioramenti visibili, risultati condivisi e diffusi, efficacia) generati dall'investimento sulla qualità, riportiamo alcuni esempi di indicatori di impatto co-costruiti nei *focus* dai gruppi di operatori incontrati (tabella 9.4).

Per quanto concerne il rapporto con il territorio, rilevante ai fini del tema della qualità in quanto connesso a rilevanti indicazioni strategiche di Cgm relative al senso e alla funzione della presenza consortile nell'ambito dei contesti territoriali di appartenenza, è stato chiesto a presidenti, referenti della qualità e membri dei consigli d'amministrazione incontrati, di commentare alcune affermazioni emblematiche, in termini di rilevanza, praticabilità, sintonia a esse attribuita rispetto ai significati sollecitati. Le affermazioni erano le seguenti:

— l'impresa sociale, nelle sue espressioni cooperative e consortili, non occupa, ma si colloca radicandosi su un territorio;

— gli imprenditori sociali producono letture raffinate dei contesti sociali in cui sono presenti, generano nuove visioni e interpretazioni e in base a questo pensano e propongono servizi innovativi;

— il consorzio individua e promuove risorse a vari livelli (motivazionale, professionale, di rete, di economia diffusa) e mobilità anche altri in base a ipotesi di intervento;

— il consorzio sviluppa prodotti e servizi a elevato valore in termini di coinvolgimento del sistema utenti, di mix di soluzioni e interventi, di miglioramento dell'accesso a prodotti e servizi, di promozione di valori e immagine;

— il consorzio sviluppa attrattività e valore attraverso il coinvolgimento di risorse diverse, assetti reticolari interni ed esterni, valorizzazione delle risorse immateriali di fiducia e conoscenza, attivazione di relazioni tra *stakeholders*, clienti, agenzie, *policy makers*;

— il consorzio genera capitale sociale di contesto esprimendo affidabilità, competenza, trasparenza/equità, finalismo convergente.

Tabella 9.4. *Schema riepilogativa degli indicatori di impatto*

<i>A) Esiti concreti, osservabili previsti</i>	<i>Esiti concreti, osservabili, imprevisti</i>
Miglioramento della qualità del lavoro Risparmio di tempo e di energia Sistematizzazione dei processi gestionali e organizzativi Maggior visibilità Uso della certificazione per legare Miglior controllo sull'investimento della formazione e del personale	Accettazione «sul campo dell'utilità» di procedure non accettate all'inizio (per es. valutazione dello sviluppo dei bambini) Presa di coscienza del livello di qualità del proprio lavoro e riscontro con l'esterno (soprattutto da parte dei soci) L'osservazione sul gruppo di bambini nella cooperativa ha avuto un riscontro migliore rispetto agli anni precedenti
<i>Esiti simbolici previsti</i>	<i>Esiti simbolici imprevisti</i>
Miglior definizione di ruoli, mansioni e responsabilità Attenzione a fatti ed elementi cui prima si dava meno importanza Maggior appartenenza al sistema cooperativa Valorizzazione del servizio Maggior lavoro di gruppo e condivisione Professionalità nuova da parte del referente	Non accettazione completa del sistema qualità da parte di alcuni educatori, poiché vissuto come carico extralavorativo e non come strumento migliorativo e indispensabile del proprio lavoro Interesse al sistema qualità anche di chi non direttamente coinvolto Ancora scarsa «visibilità» al genitore del bambino (utente)
<i>B) Esiti concreti, osservabili previsti</i>	<i>Esiti concreti, osservabili, imprevisti</i>
Maggiore efficacia e visibilità Chiarezza su ruolo, funzioni, bisogni, risorse <i>Mission</i> e <i>vision</i> scritte, consultabili, condivisibili Il «certificato», che ha la sua importanza e spendibilità	Migliore comprensione dei progetti e dei processi in corso Soddisfazione da parte di alcune persone che non era scontata Adesso sono loro stessi che si interrogano sulla qualità del lavoro che fanno Assunzione del tema della qualità da parte di alcune risorse interne all'organizzazione

Tabella 9.4. *segue*

<i>Esiti simbolici previsti</i>	<i>Esiti simbolici imprevisti</i>
Conferma del nostro accreditamento sia all'interno sia all'esterno Maggiore attenzione ai progetti di gestione organizzativa	Poco a poco il sistema qualità sta entrando nell'organizzazione come un parametro scontato Consapevolezza di avere alcune caratteristiche Riconoscimento a livello consortile del nostro investimento Rigidità dell'organizzazione
<i>C) Esiti concreti, osservabili previsti</i>	<i>Esiti concreti, osservabili, imprevisti</i>
Strumenti di lavoro Più tempo dedicato a raccogliere esiti Cambiamento nell'organizzazione e nel servizio Evidenze documentali e rintracciabilità Produzione dati fruibili	Strumentazione pesante e non sempre adattabile facilmente Carichi eccessivi Scollamento tra progetto e realizzazione Mancanza di impatto verso l'esterno Creare le basi di bilancio sociale
<i>Esiti simbolici previsti</i>	<i>Esiti simbolici imprevisti</i>
Cultura organizzativa Maggiore trasparenza e visibilità Continuità di condivisione Democrazia partecipata Qualità come processo sistemico Chiarezza di responsabilità	Emergere di tensioni latenti Appesantimento verbale Emergere di aspetti di incoerenza Sensazioni di controllo

Dopo la discussione, gli interlocutori erano invitati ad attribuire un punteggio in riferimento ad alcuni enunciati che esprimevano alcune delle indicazioni strategiche di Cgm rispetto alle modalità di rapporto al territorio.

Riportiamo le medie dei punteggi attribuiti nella tabella di sintesi (tabella 9.5).

Al di là delle irriducibili differenze legate alla specificità contestuali e territoriali, i dati sintetici della tabella consentono di rilevare come complessivamente le rappresentazioni espresse dalli interlocutori rispetto alle sollecitazioni strategiche di Cgm si posizionino su valori sostanzialmente elevati. Interessante è cogliere sia la pre-

Tabella 9.5. *Qualità e territorio (valori medi su scala da 1 a 7, scarso-elevato)*

<i>Caratteristiche / tratti della cultura Cgm di appartenenza</i>	<i>Livello percepito di presenza nel consorzio</i>	<i>Qualità attribuita alla dimensione</i>
<i>Spin-off</i> come strumento di riavvicinamento al territorio	5,3	5,4
Bilancio sociale e sistema di monitoraggio come espressione di legame territoriale	5	5,3
Approccio <i>multi-stakeholder</i> all'impresa sociale	4,6	5,4
Reciprocità Nord-Sud come rilocalizzazione della rete	4,8	5,4
Legalità nelle relazioni con il territorio	5,4	6
Identità organizzativa ed esplicitazione delle regole di entrata/ uscita nelle cooperative e nel consorzio	5,5	6,4
Strategia di partnership di sviluppo con altri soggetti pubblici e privati	5,8	5,9
Logica di transazioni, riagggregazioni e sviluppo di aree concorrenti	4,4	4,5
Esistono investimenti e strumentazioni per migliorare le proprie risorse intangibili (innovazione, pratiche organizzative, capitale umano)	5,5	5,8

senza di punteggi medi sotto il valore 5, considerato come soglia critica per un posizionamento soddisfacente (sintonia con le strategie della rete), sia il delta tra livello percepito di presenza della caratteristica e il livello di attribuzione di importanza alla stessa all'interno del consorzio.

Si segnalano al riguardo le caratteristiche relative alle transazioni con aree concorrenti (media di presenza percepita 4,4; media di importanza attribuita 4,5); all'approccio multi-stakeholder (media di livello di presenza percepita 4,6); alla reciprocità Nord-Sud (media di presenza percepita 4,8). La prima caratteristica sembra rappresentata come non adeguatamente significativa, mentre le seconde evidenziano una tensione rispetto alla differenza tra situazione reale e importanza attribuita (entrambe con un valore medio di 5,4), a segnalare la rilevanza e l'interesse assegnato ai tratti in oggetto. Analogamente risulta significativo anche il delta relativo alla caratteristica sulla legalità delle relazioni con il territorio (media presenza percepita 5,4; media importanza attribuita 6) e a quella relativa alle regole di entrata/uscita (media presenza percepita 5,5; media importanza attribuita 6,4), indice di una tensione evolutiva presente nei processi di regolazione interna ed esterna.

### 9.5. *Considerazioni conclusive*

Dopo la presentazione di una sintesi dei principali riscontri empirici raccolti, è possibile tracciare una lettura complessiva di quanto l'indagine descritta abbia contribuito ad approfondire il tema della qualità all'interno della cooperazione sociale e a evidenziarne elementi di positivo impatto.

L' articolazione del dispositivo di ricerca adottato ha consentito la rilevazione di una notevole quantità di dati, i cui aspetti essenziali cercheremo ora di richiamare, cogliendo le indicazioni contenute nei risultati sopra documentati.

La ricerca ha messo in luce alcuni aspetti rilevanti del mondo della cooperazione sociale e la presenza di una tensione evolutiva che sembra caratterizzare, fra criticità e benefici prefigurati, le organizzazioni nonprofit del sociale (cfr. Carbognin 1999). Si tratta di un vero e proprio processo di trasformazione verso forme di «impresa» che presuppongono un profondo e importante cambiamento, che va gestito e accompagnato.

Diventare impresa significa infatti rileggere e ricollocarsi rispetto a un patrimonio di valori e ideali che sono stati finora fonte generatrice della cooperazione sociale. La sfida di generare capitale eco-

nomico e sociale (cfr. Butera l 999b) è rappresentata come un momento centrale nella vita della cooperazione, dove l'etica deve essere coniugata con il valore, in una prospettiva funzionale a un maggiore benessere della comunità interna (redditi più elevati, soddisfazione lavorativa) ed esterna (servizi di qualità). Il tradizionale modo di interpretare la cooperazione chiede di essere rivisto e rilanciato nell'ottica di una possibile connivenza tra ideali e razionalità, dando portata strategica alla visione valoriale e progettuale, traducendola nella pratica di un percorso/processo di sviluppo organizzativo.

Complessivamente, il lavoro di Cgm sull'implementazione del sistema qualità, pur in presenza di vincoli e di pesantezze, è riuscito a evitare il pericolo di una riduttiva importazione della «cultura manageriale» e a trasformarlo in un processo d'apprendimento sociale e organizzativo, capace d'innescare nuove forme di valore e di convivenza sia interna al sistema organizzativo delle imprese sociali, sia esterna, legata alle interazioni con il territorio e la comunità sociale d'appartenenza.

Gli indicatori di impatto e i punti di forza/debolezza sopra riportati, così come le storie raccontate dai diversi dirigenti intervistati, sembrano confermare questa tensione, anche se introducono il tema della sovrapposizione tra persone e ruoli, tra identità professionali e organizzative: il lavoro sulla qualità ha offerto la possibilità di rileggere i propri processi organizzativi, rendendoli riconoscibili e visibili all'interno e all'esterno; ha aumentato la consapevolezza circa ruoli e funzioni e creato un patrimonio di pratiche e linguaggi spendibili, che può aiutare processi di buon funzionamento.

Potremmo dire che in sintesi l'esperienza sulla qualità è stata:

- occasione per definire in modo più preciso l'identità delle cooperative sociali e dei consorzi territoriali;
- sollecitazione a precisare la propria *mission* territoriale, a offrire dei buoni servizi, a diventare istituzioni di comunità e agenzie strategiche a livello economico, sociale e politico, capaci di render conto ai territori delle proprie attività;
- processo di apprendimento sociale e organizzativo capace di attivare delle nuove forme di valori e di vita in comune;
- processo di produzione e di gestione di nuove forme di sapere e conoscenza situata.

Anche i dati rilevati dall'impiego del questionario Symlog sup-

portano la prevalenza di culture manageriali orientate al risultato, alla responsabilità, alla leadership democratica e funzionale, a logiche di integrazione, di cooperazione e valorizzazione delle risorse.

Sul versante dei processi di produzione e gestione delle conoscenze si è di fronte al passaggio da una personalizzazione a una modalità di condivisione delle conoscenze stesse. Usando il riferimento alla teoria di Nonaka e Takeuchi (1997), è possibile affermare che la rete Cgm stia affrontando il passaggio dalla fase di esternalizzazione delle conoscenze tacite a quella di internalizzazione e combinazione delle conoscenze esplicite acquisite, per sedimentarle in nuova cultura condivisa.

L'impatto del sistema qualità è stato, da questo punto di vista, emblematico, offrendo da un lato la possibilità di rileggere i propri processi organizzativi, rendendoli riconoscibili e visibili, e, dall'altro, rappresentando una sfida per la necessità di elaborare e non meramente importare linguaggi, modalità di concepire saperi, conoscenze e modelli organizzativi esterni.

La consapevolezza circa le culture lavorative, professionali e organizzative attuali rappresenta un patrimonio disponibile e circolante, in cui davvero la conoscenza generata e scambiata diventa fonte di creatività e valore e nuovo fattore di produttività (cfr. Rullani 2004). Tale patrimonio deve peraltro oggi affrontare un'ulteriore e delicata fase evolutiva: il passaggio generazionale dalle figure che hanno iniziato e consolidato la prima esperienza della cooperazione sociale alle nuove leve che vengono inserite e trovano collocazione operativa all'interno della rete cooperativa Cgm. I dati sopra riportati relativi al posizionamento nella tabella qualità e territorio sono da questo punto di vista emblematici.

Due sembrano essere, in conclusione, le indicazioni strategiche che l'impatto della qualità dei servizi, documentato in questo capitolo, sollecita alle imprese sociali: la prima riguarda l'esigenza di un lavoro di cura e presidio per «riempire» il «lavoro invisibile» relativo alle dimensioni relazionali, ai rapporti di fiducia, al processo quotidiano di costruzione congiunta di significati che si riferiscono agli avvenimenti, ai dati, ai problemi operativi, alle rappresentazioni, alle conoscenze situate e negoziate. Se il lavoro sulla qualità ha tenuto è perché ha evitato l'importazione astratta di modelli dall'esterno, attraversando la fatica della costruzione sociale di un proces-

so di trasformazione all'interno dei concreti contesti; un processo peraltro ancora in corso e da tradurre più diffusamente in pratica.

La seconda indicazione riguarda l'esigenza per le imprese sociali di investire su modalità, dispositivi e strumentazioni funzionali a trasmettere, condividere, scambiare e diffondere conoscenze e saperi (cfr. Gherardi 2003) che il lavoro sulla qualità ha cominciato a rendere più riconoscibili e visibili: le pratiche lavorative e organizzative, attivate attraverso i passaggi di sviluppo organizzativo avviati, costituiscono le condizioni e lo strumento per alimentare e consolidare la comunità di apprendimento e di laboratorio istituzionale e sociale che le imprese sociali oggi rappresentano.



## Capitolo decimo

### La cooperazione sociale in una prospettiva di genere

*Barbara Moreschi*

#### *Premessa*

In Italia, come in altri paesi, il settore nonprofit si basa su una forza lavoro composta per la maggior parte da donne.

Questa prevalenza numerica potrebbe indurre a ritenere le istituzioni nonprofit un luogo ideale per la manodopera femminile: in questo tipo di istituzioni le donne, diversamente da quanto avviene nelle imprese private e nel settore pubblico, avrebbero più elevate possibilità di impiego e reali opportunità di accedere a posizioni di potere organizzativo. Alcune studiose statunitensi, tuttavia, hanno dimostrato che la predominanza delle donne nel settore nonprofit non solo non riesce a tradursi per esse in un'attenuazione delle discriminazioni in termini di carriera, retribuzione e accesso ai ruoli di comando, ma rischia anche di implicare, tramite la mancata valorizzazione del loro apporto, la svalutazione economica dell'intero settore (Steinberg e Jacobs 1994). Pertanto, il settore nonprofit, proprio perché composto in prevalenza da donne, rischia di essere tenuto lontano dal potere, finendo per essere confinato in un ruolo secondario, proprio come le donne sono state confinate in ruoli ausiliari nella famiglia e nella società.

Questo contributo si propone di verificare, tramite l'analisi di alcuni dati statistici sui lavoratori delle cooperative sociali<sup>1</sup>, la validità di questo approccio per le istituzioni nonprofit italiane.

<sup>1</sup> I dati presentati sono tratti dall'8° Censimento dell'Industria e dei Servizi svolto nel 2001 (cfr. Istat 2004) e dalla Rilevazione delle cooperative sociali riferita al 2001 (cfr. Istat 2003).

Prima di affrontare l'analisi dei dati, tuttavia, è necessario soffermarsi su alcuni aspetti del lavoro nell'ambito del settore nonprofit, considerata la loro rilevanza in una prospettiva di genere.

I principali aspetti positivi del lavoro all'interno del settore nonprofit sono spesso individuati nelle minori barriere all'entrata e nel più ampio ventaglio di posizioni contrattuali disponibili. In questo senso, le svariate opportunità formative che il settore nonprofit offre come volontario, tirocinante o borsista rappresentano reali porte d'accesso al mercato del lavoro e, per le donne che sperimentano difficoltà a entrare nel mercato del lavoro, possono costituire concreti sbocchi professionali.

Inoltre, le istituzioni nonprofit, grazie alla varietà di posizioni contrattuali offerte, rispondono maggiormente alle esigenze di flessibilità dei lavoratori e, in questo caso, le donne con responsabilità familiari possono trovare più facilmente in questo tipo di istituzioni l'opportunità di svolgere un lavoro compatibile con i loro altri impegni.

La portata dei fattori positivi appena menzionati viene in parte ridimensionata dagli aspetti negativi del lavoro all'interno del settore nonprofit, principalmente riconducibili ai bassi salari e alle limitate prospettive di carriera. In questo senso, le maggiori opportunità formative e la maggiore flessibilità possono trasformarsi in ridotte possibilità di ottenere sicurezza del posto di lavoro, adeguate prospettive di carriera e retribuzioni eque.

Che i salari nel settore nonprofit siano più bassi che negli altri settori dell'economia sembra un risultato ormai acquisito nell'ambito della letteratura sia internazionale sia nazionale (Mirvis e Ackett 1983; Preston 1990 e 1994; Borzaga e Contrini 1998; Borzaga 2000b). Le spiegazioni di queste differenze, tuttavia, sono neutrali rispetto al genere, non considerando l'effetto che la massiccia presenza femminile nel settore nonprofit può avere sulla depressione dei livelli retributivi (Steinberg e Jacobs 1994).

Gli studi in questo campo, infatti, si basano su spiegazioni dei differenziali salariali costruite su ipotesi non sempre verificate o verificabili, come la bassa produttività dei lavoratori del nonprofit o la loro preferenza a lavorare in un settore dove la soddisfazione morale è più importante della ricompensa pecuniaria (Preston 1990).

Riguardo alla prima ipotesi è necessario puntualizzare che la

produttività del settore nonprofit, data la molteplicità di prodotti erogati e la loro caratteristica di operare al di fuori del mercato, è difficile da misurare, ma anche nel caso in cui fosse misurabile sarebbe comunque un indicatore inadeguato per le prestazioni offerte da questo tipo di istituzioni, considerata la rilevanza che in esse assumono l'efficacia e la qualità dei servizi erogati (Kanter e Summers 1987). Rispetto alla seconda ipotesi, invece, occorre sottolineare che la maggior parte delle persone sceglie di svolgere una determinata professione prima, tramite la formazione scolastica e universitaria, o al massimo contemporaneamente alla scelta del settore di occupazione e pochi sarebbero disposti ad accettare retribuzioni inferiori a quelle di mercato se non vi fossero costretti dalle condizioni del mercato del lavoro (Steinberg e Jacobs 1994).

Inoltre, la maggior parte delle ricerche sui differenziali retributivi si basa sull'assunzione che le ideologie e gli stereotipi riguardanti il genere non giochino alcun ruolo nel processo di determinazione del livello dei salari, quasi ignorando il fatto che il settore nonprofit, oltre a essere composto in prevalenza da donne, è per la maggior parte dominato da tipi di lavoro storicamente femminili (Burbridge 1994).

Queste constatazioni assumono particolare rilevanza se si tiene conto che, come è stato dimostrato empiricamente da alcune studiose statunitensi, le professioni dominate numericamente da donne sono retribuite con salari più bassi di quelle dominate da uomini (Hodgkinson, Weitzman, Toppe e Noga 1992).

La carenza di una prospettiva di genere e la conseguente mancata valorizzazione delle differenze di genere nella vita professionale e sociale dei lavoratori costituiscono i principali responsabili della disuguaglianza di trattamento tra uomini e donne nel mondo del lavoro. I pregiudizi e gli stereotipi sulle donne e, in particolare, sulle donne in carriera, la scarsa valorizzazione delle competenze cosiddette femminili e la marcata esclusione delle donne dalle dinamiche del potere e dalle logiche decisionali sono perciò da considerarsi causa ed effetto della permanenza di meccanismi di discriminazione da cui il nonprofit, pur basandosi prevalentemente sul lavoro delle donne, non risulta immune.

Il legame tra il genere e le organizzazioni è attribuito alle analisi di Kanter (1977) e Acker (1990), che individuano nella distinzione

di genere un mezzo per discriminare tra dominanti e dominati all'interno delle organizzazioni. Come afferma Acker, «To say that an organization, or any other analytic unit, is gendered means that advantage and disadvantage, exploitation and control, action and emotion, meaning and identity, are patterned through and in terms of a distinction between male and female, masculine and feminine» (Acker 1990, p. 145)<sup>2</sup>.

In questa prospettiva, il genere diviene la base per definire le relazioni gerarchiche e di potere all'interno della società. In altre parole, «gender is not only the basis upon which society creates distinction among people, ideas, and symbols but also an extremely significant basis upon which society creates systems of domination and subordination, of high and low valuation, of power and powerlessness» (Steinberg e Jacobs 1994, p. 92)<sup>3</sup>.

Di conseguenza, un sistema caratterizzato dalle disuguaglianze di genere implica relazioni gerarchiche nelle quali gli uomini dominano le donne, in modo simile a quanto accade nel mondo della produzione dove le attività produttive (considerate produttrici di ricchezza) dominano le attività di *welfare* (considerate consumatrici di ricchezza).

Per comprendere i modi in cui il genere influenza l'organizzazione e le attività delle cooperative sociali italiane si analizzeranno, in primo luogo, i dati dell'Istat relativi all'8° Censimento dell'Industria e dei Servizi e, successivamente, quelli della prima rilevazione dell'Istat sulle cooperative sociali riferita al 2001.

Per quanto riguarda l'analisi sulle cooperative sociali, l'ipotesi della subordinazione del settore nonprofit agli altri settori dell'economia e la conseguente svalutazione del lavoro svolto all'interno di un settore prevalentemente composto da donne viene verificata con-

<sup>2</sup> Dire che un'organizzazione, o qualsiasi altra unità di analisi, è influenzata dal fattore di genere significa che vantaggio e svantaggio, sfruttamento e controllo, azione ed emozione, significato e identità sono modellati attraverso e in termini di una distinzione tra maschio e femmina, tra maschile e femminile (traduzione a nostra cura).

<sup>3</sup> Il genere non è solo la base sulla quale la società crea le distinzioni tra persone, idee e simboli, ma anche una base estremamente significativa sulla quale la società crea sistemi di dominio e subordinazione, di alto e basso prestigio, di potere e mancanza di potere (traduzione a nostra cura).

siderando, sulla base delle teorie di Steinberg e Jacobs (1994), tre manifestazioni del carattere di genere di queste istituzioni nonprofit:

- il genere del lavoratore tipico delle cooperative sociali;
- i settori di attività tipici delle cooperative sociali;
- le gerarchie organizzative all'interno delle cooperative sociali.

Come si vedrà più avanti, l'elevato grado di *femminilizzazione* delle attività svolte dalle cooperative sociali e il limitato accesso delle donne ai ruoli di potere testimoniano la presenza di meccanismi discriminatori, all'interno del nonprofit, non molto diversi da quelli in atto negli altri settori dell'economia.

### 10.1. *La predominanza numerica delle donne nel settore nonprofit: elementi di quadro*

Nel 2001, secondo i dati dell'8° Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi, in Italia sono presenti 4,3 milioni di unità istituzionali. Le istituzioni nonprofit costituiscono il 5,4% del totale, le imprese il 94,2% e le istituzioni pubbliche lo 0,4% (tabella 10.1).

Considerando gli addetti per tipologia di unità istituzionale, il settore nonprofit raccoglie circa il 2,5% del totale degli addetti. Questo dato, comparato a quello del numero di istituzioni, dimostra come il nonprofit sia in prevalenza composto da organizzazioni di dimensioni contenute. Ma, dimensioni a parte, ciò che risulta profondamente differente tra le diverse tipologie di istituzioni è la composizione per genere dei propri addetti: il 66,7% degli addetti del nonprofit è costituito da donne, contro il 33,7% registrato per le imprese e il 57,3% per le istituzioni pubbliche (tabella 10.2).

Tabella 10.1. *Unità istituzionali per tipologia*

Tipologie	Numero	%
Imprese	4.083.966	94,2
Istituzioni pubbliche	15.580	0,4
Istituzioni nonprofit	235.232	5,4
Totale	4.334.778	100

Fonte: Istat, 8° Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi, 2001.

Tabella 10.2. *Addetti per tipologia di unità istituzionale e genere*

Tipologie	Uomini %	Donne %	Totale (= 100%)	%
Imprese	66,3	33,7	15.712.908	81,0
Istituzioni pubbliche	42,7	57,3	3.209.125	16,5
Istituzioni nonprofit	33,3	66,7	488.523	2,5
Totale	61,6	38,4	19.410.556	100,0

Fonte: Istat, 8° Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi, 2001.

Le donne costituiscono poco più di un terzo degli occupati del nostro paese, mentre nelle istituzioni nonprofit la loro incidenza sale a circa due terzi. La questione è verificare se questa predominanza femminile in termini di addetti si traduca in una pari predominanza delle donne nei ruoli organizzativi gerarchicamente più elevati.

Per rispondere a questa domanda si prenderanno in considerazione i dati relativi a un sottoinsieme di istituzioni nonprofit costituito dalle cooperative sociali attive in Italia alla fine del 2001. Tale scelta deriva dalla considerazione di un insieme di fattori.

Innanzitutto, il ruolo svolto dalle cooperative sociali nel panorama del nonprofit italiano, sia per il numero di persone impiegate (più di 173.000 addetti che costituiscono circa il 35% del totale della forza lavoro impiegata dalle istituzioni nonprofit), sia per la varietà di servizi offerti alle fasce più deboli della popolazione. In secondo luogo, le attività svolte dalle cooperative sociali e la loro funzione di sbocco lavorativo per le donne. Infine, la disponibilità di dati disaggregati per genere su posizioni contrattuali, categorie professionali e posizioni dirigenziali degli addetti delle cooperative sociali.

### 10.2. *Il genere del lavoratore tipico delle cooperative sociali*

Caratteristica distintiva delle cooperative sociali italiane è l'impiego di lavoratori retribuiti, che rappresentano l'85,7% delle risorse umane impiegate.

Analizzando la composizione per genere delle risorse umane non si può fare a meno di notare la significativa presenza di donne.

Tabella 10.1 *Risorse umane per tipologia e genere nelle cooperative sociali (valori percentuali e assoluti)*

Genere	Volontari	Religiosi	Obiettori di coscienza	Dipendenti	Collaboratori	Lavoratori interinali	Totale
Uomini	48,3	76,8	100,0	25,6	29,7	42,0	30,1
Donne	51,7	23,2	0,0	74,4	70,3	58,0	69,9
Totale (= 100%)	24.451	642	2.981	147.166	25.875	307	201.422

Fonte: Istat, Rilevazione delle cooperative sociali, 2001.

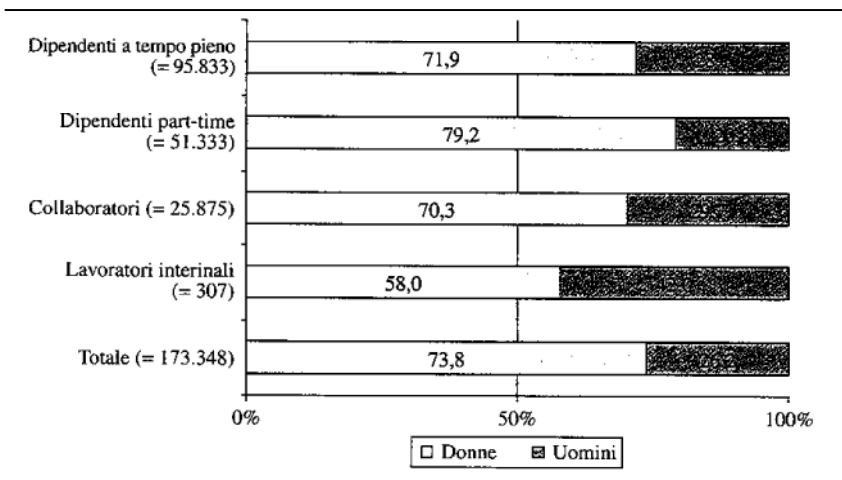
Come mostrato nella tabella 10.3, la quota di donne sul totale delle risorse umane è, infatti, pari al 69,9%. Tale quota sale al 74,4% tra i dipendenti, mentre scende al 51,7% tra i volontari.

Se si prendono in considerazione le sole risorse retribuite, le donne costituiscono il 73,8% del totale del personale. L'analisi per posizione contrattuale (figura 10.1), inoltre, mostra che la quota di donne è massima tra i dipendenti part-time (79,2%), scende al 71,9 e al 70,3% tra i dipendenti a tempo pieno e tra i collaboratori e passa al 58,0% tra i lavoratori interinali.

La distribuzione degli addetti secondo la tipologia della cooperativa e il genere mostra alcune particolarità, in gran parte riconducibili alla diversità di servizi offerti dalle varie tipologie di cooperative (principalmente servizi socio-sanitari ed educativi per le cooperative di tipo A, e attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate per le cooperative di tipo B).

Infatti, nelle cooperative di tipo A, in quelle ad oggetto misto e nei consorzi le donne costituiscono la maggioranza assoluta degli addetti, mentre nelle cooperative di tipo B sono gli uomini a risultare più numerosi. Tale dato può essere evidenziato attraverso il calcolo di un indice di eccedenza<sup>4</sup>, che permette di rappresentare sinteticamente la prevalenza nell'impiego di donne, se positivo, o di uomini,

<sup>4</sup> L'indice si ottiene rapportando la differenza tra donne e uomini al totale e moltiplicando il risultato per 100. Il valore dell'indice varia da 100 a -100: è pari a 100 se tutte gli addetti sono donne; a -100 se tutti gli addetti sono uomini; a 0 se il numero di uomini e il numero di donne si equivalgono.

Figura 10.1. *Addetti delle cooperative sociali per posizione contrattuale e genere*

Fonte: Istat, Rilevazione delle cooperative sociali, 2001.

se negativo (tabella 10.4). In particolare, nelle cooperative di tipo A l'indice è pari a 63,6 (l'81,8% degli addetti è, infatti, costituito da donne) e il suo valore sale a 75,3 tra i dipendenti part-time (dove la quota di donne raggiunge l'87,6%); nei consorzi e nelle cooperative ad oggetto misto, l'indice di eccedenza scende, rispettivamente, a 19,2 e 12,8 (la quota di donne scende, infatti, al 59,6% nei consorzi e al 56,4% nelle cooperative ad oggetto misto) e raggiunge valori più elevati soprattutto tra i dipendenti part-time per i consorzi e tra i collaboratori per le cooperative ad oggetto misto. Al contrario, nelle cooperative di tipo B l'indice di eccedenza presenta un valore negativo, pari a -3,7 (in questo caso sono gli uomini a essere in maggioranza con una quota pari al 51,9%) e scende ulteriormente tra i dipendenti a tempo pieno (dove il 61,0% degli addetti è costituito da uomini) e tra i lavoratori interinali (con il 74,0% di uomini).

Queste differenze nell'impiego di personale tra le tipologie di cooperative sembrano, perciò, strettamente dipendenti dal diverso



Tabella 10.4. *Addetti per tipologia della cooperativa, posizione contrattuale e genere (indici di eccedenza)*

Tipologie	Dipendenti a tempo pieno	Dipendenti part-time	Collaboratori	Lavoratori interinali	Totale
Tipo A	62,9	75,3	47,0	61,6	63,6
Tipo B	-21,9	20,2	0,1	-48,1	-3,7
Oggetto misto (A+B)	-4,3	28,7	31,5	-38,5	12,8
Consorzio	19,8	51,7	1,9	0,0	19,2
Totale	43,8	58,4	40,6	16,0	47,6

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali, 2001.

grado di femminilizzazione delle attività svolte dalle cooperative sociali di tipo A, rispetto a quello delle altre tipologie di cooperative e, soprattutto, delle cooperative di tipo B, ma sulla caratterizzazione di genere delle attività tipiche del nonprofit si tornerà più avanti.

Passando, invece, a considerare la distribuzione degli addetti secondo l'area geografica e il genere, si osserva una certa omogeneità di comportamenti sul territorio nazionale. Le cooperative sociali del Nord, infatti, presentano un indice di eccedenza (e, quindi, una percentuale di addetti donne) solo lievemente superiore a quella del Centro e del Mezzogiorno, riproducendo in minima parte le differenze nell'occupazione femminile riscontrabili nel mercato del lavoro nazionale. In particolare, nel Nord-Ovest e nel Nord-Est (dove le donne impiegate nelle cooperative sociali sono, rispettivamente, il 74,3 e il 75,8% del totale degli addetti delle rispettive aree) l'indice è pari a 48,7 e 51,7, mentre al Centro e nel Mezzogiorno (dove esse costituiscono il 72,0 e il 71,7%) scende a 43,9 e 43,4 (tabella 10.5).

Dettagliando ulteriormente l'analisi, si nota una discreta varietà di situazioni. L'indice di eccedenza calcolato a livello regionale assume un valore particolarmente elevato in Sardegna, Basilicata, Valle d'Aosta ed Emilia Romagna, dove le donne costituiscono circa l'80% degli addetti, mentre scende a un valore prossimo allo zero nella provincia di Bolzano, dove le donne sono di poco superiori alla metà degli occupati. Le differenze regionali sono in gran parte causate dalla maggiore o minore presenza di donne nelle diverse

Tabella 10.5. *Addetti per regione, posizione contrattuale e genere (indici di eccedenza)*

Regioni	Dipendenti a tempo pieno	Dipendenti part-time	Collaboratori	Lavoratori interinali	Totale
Piemonte	54,1	52,4	37,7	-80,0	52,3
Valle d' Aosta	57,6	77,8	33,3	0,0	59,2
Lombardia	40,9	62,9	44,3	50,8	48,8
Trentino Alto Adige	15,0	68,1	18,3	-60,0	37,0
<i>Bolzano-Bozen</i>	-34,6	50,5	6,5	-60,0	7,7
<i>Trento</i>	25,9	73,3	27,8	0,0	45,5
Veneto	41,8	64,0	34,6	-78,6	46,8
Friuli Venezia Giulia	44,0	66,6	42,9	0,0	51,4
Liguria	19,2	47,8	27,8	0,0	30,7
Emilia Romagna	58,2	62,9	38,9	-19,1	57,0
Toscana	52,5	58,7	35,8	80,0	53,3
Umbria	42,8	55,1	39,0	56,5	44,6
Marche	34,8	65,0	26,1	-33,3	50,4
Lazio	27,5	30,6	35,1	-12,0	30,8
Abruzzo	44,0	59,7	62,1	-66,7	51,7
Molise	39,0	60,9	74,7	0,0	55,6
Campania	-1,2	32,0	46,4	0,0	25,5
Puglia	12,0	17,9	48,7	21,7	21,9
Basilicata	57,1	68,6	61,9	0,0	61,2
Calabria	9,3	44,1	14,9	0,0	22,1
Sicilia	19,2	71,9	25,0	45,5	48,0
Sardegna	61,5	74,1	57,8	0,0	65,5
ITALIA	43,8	58,4	40,6	16,0	47,6
Nord-Ovest	45,4	58,4	42,1	32,4	48,7
Nord-Est	49,6	64,5	36,5	-43,5	51,7
Centro	41,4	52,9	34,8	51,4	43,9
Mezzogiorno	29,5	57,3	46,2	15,0	43,4

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali, 2001.

posizioni contrattuali. Nelle regioni con una maggiore presenza femminile, le donne sono relativamente più frequenti tra i dipendenti part-time, mentre in quelle con una minore presenza femminile esse risultano meno rappresentate tra i dipendenti a tempo pieno.

Da questi dati emerge il seguente profilo del lavoratore tipico delle cooperative sociali italiane: è generalmente una donna, spes-

so impiegata come dipendente e soprattutto con contratto part-time, più frequentemente che in media operante in una cooperativa di tipo A.

### 10.3. I settori di attività tipici delle cooperative sociali

Come risulta dalla tabella 10.6, riferita a tutte le unità istituzionali dell'economia, i settori della Pubblica amministrazione, della Sanità e Assistenza sociale e dell'Istruzione possono considerarsi altamente femminilizzati: in tali settori, infatti, le donne costituisco-

Tabella 10.6. *Percentuali di addetti donne per settore di attività e tipologia di unità istituzionali*

Settori di attività	Istituzioni			Totale
	Imprese	pubbliche	nonprofit	
Agricoltura, caccia e silvicoltura	21,9	7,3	40,1	20,7
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	13,7	-	-	13,7
Estrazione di minerali	12,2	-	-	12,2
Attività manifatturiere	30,6	-	56,8	30,6
Produzione e distribuzione energia elettrica, gas e acqua	13,7	14,8	-	13,8
Costruzioni	8,9	21,0	-	8,9
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa	38,5	-	36,9	38,5
Alberghi e ristoranti	48,6	-	71,0	48,6
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	24,5	36,3	-	24,5
Intermediazione monetaria e finanziaria	38,4	42,8	45,3	38,4
Attività immobiliari, noleggio, informatica, altre attività professionali e imprenditoriali	43,1	39,1	65,3	43,1
Pubblica amministrazione	-	57,9	-	57,9
Istruzione	61,8	43,1	70,1	56,9
Sanità e Assistenza sociale	52,3	60,5	73,1	60,6
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	49,6	47,1	49,8	49,5
Totale	33,7	57,3	66,7	38,4

Fonte: Istat. 8° Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi, 2001.

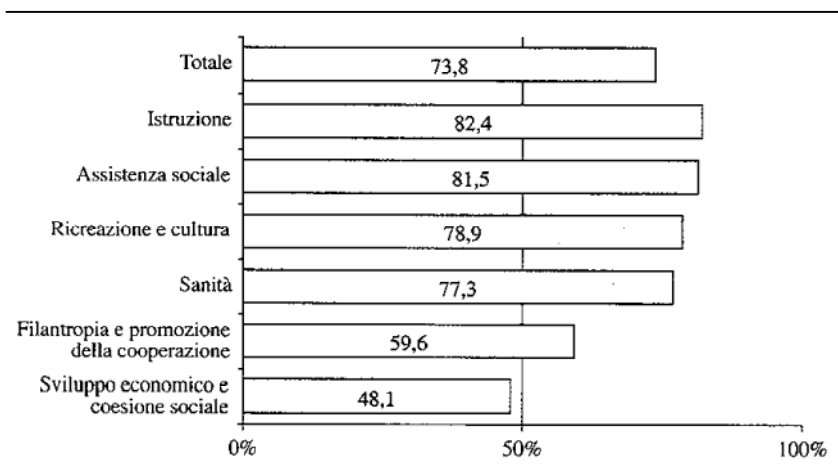
no più del 50% degli addetti, una quota di molto superiore al 38,4% rilevato a livello nazionale.

Rivolgendo l'attenzione alle sole istituzioni nonprofit, l'elevato grado di femminilizzazione dei settori dell'Istruzione e della Sanità e Assistenza Sociale risulta ancora più evidente: per tale tipologia di unità, infatti, la quota di donne in questi settori raggiunge almeno il 70%.

L'elevata femminilizzazione dei settori tipici del nonprofit comporta l'attrazione delle donne verso questo tipo di istituzioni. Ne segue che, in base a quanto dimostrato da Burbridge per l'economia statunitense (Burbridge 1994), la concentrazione di donne nel settore nonprofit è soprattutto riferibile alle attività che questo tipo di istituzioni svolgono e molto meno alle preferenze, più o meno espresse, di queste lavoratrici a operare in un settore dove la soddisfazione del lavoro sarebbe più elevata che altrove.

Con riferimento alle cooperative sociali, la figura 10.2 mostra che la maggiore concentrazione di donne (più dell'80%) si registra

Figura 10.2. *Percentuali di donne impiegate nelle cooperative sociali per settore di attività*



Fonte: [stat, 8° Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi, 2001.

per le cooperative che operano in via prevalente nell'Istruzione e nell'Assistenza sociale. Al contrario, un valore molto più contenuto (meno del 60%) si riscontra in quelle cooperative la cui attività prevalente si riferisce soprattutto allo Sviluppo economico e coesione sociale (che comprende le attività di inserimento lavorativo delle cooperative di tipo B) e alla Filantropia e promozione della cooperazione (che comprende le attività di sostegno alla gestione delle cooperative svolte dai consorzi).

In sostanza, come già si è avuto modo di notare a proposito delle cooperative di tipo A, la maggiore concentrazione di donne all'interno di queste istituzioni nonprofit deriva direttamente dall'elevato grado di femminilizzazione delle attività in esse svolte. Di conseguenza, nei settori dominati dalle attività di cura la distribuzione degli addetti è molto più sbilanciata verso le donne.

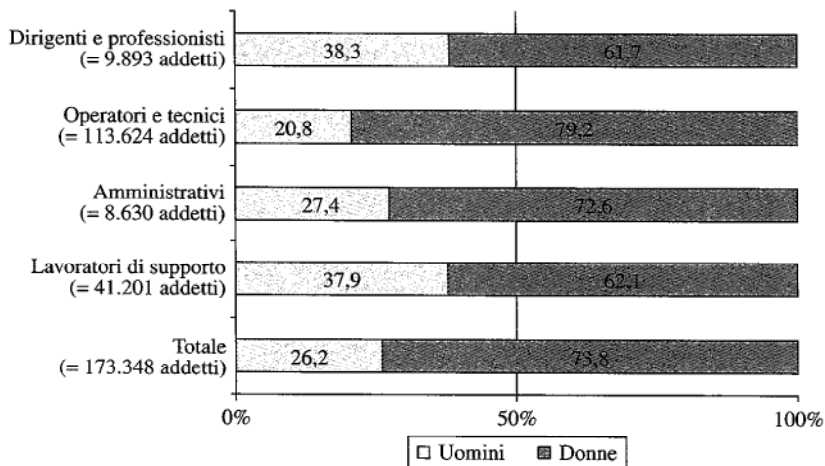
Inoltre, confrontando le quote percentuali di donne impiegate nell'Istruzione, nella Sanità e nell'Assistenza sociale ottenute per le cooperative sociali, con quelle relative all'intera economia, si nota che le prime non solo sono superiori a quelle rilevate per le imprese e per le istituzioni pubbliche, ma anche a quelle registrate per il complesso delle istituzioni nonprofit. Le cooperative sociali, perciò, presentano una caratterizzazione di genere delle proprie attività addirittura più accentuata di quella rilevabile per gli altri tipi di istituzioni nonprofit.

#### 10.4. *Le gerarchie organizzative all'interno delle cooperative sociali*

Con riferimento ai ruoli professionali interni alle cooperative sociali, i dati mostrano che le donne riescono solo in parte a occupare posizioni dirigenziali in una percentuale proporzionale alla loro presenza, risultando molto più frequentemente impiegate nelle categorie professionali degli operatori e tecnici e degli amministrativi.

La figura 10.3, che riporta la distribuzione degli addetti delle cooperative sociali per categoria professionale, mostra, infatti, che la maggiore concentrazione di donne (79,2%) si ritrova nella classe che raggruppa gli operatori e i tecnici, composta in massima parte da assistenti domiciliari, educatori, infermieri e fisioterapisti. Segue

Figura 10.3. Addetti delle cooperative sociali per categoria professionale e genere



Fonte: Istat, Rilevazione delle cooperative sociali, 2001.

la categoria degli amministrativi (con il 72,6%), che comprende impiegati di concetto e personale di segreteria.

Ciò che potrebbe sorprendere, semmai, è l'elevata percentuale di donne nella classe che raggruppa i dirigenti e i professionisti che, seppure inferiore a quella di esse sul totale degli addetti, raggiunge comunque il 61,7%.

Questo dato starebbe a indicare che in molti campi le donne sono riuscite ad abbattere le barriere che ostacolano il loro accesso a professioni storicamente maschili e a posizioni elevate nella gerarchia organizzativa. Tuttavia, anche in questo caso, la spiccata caratterizzazione di genere dei lavoratori delle cooperative sociali può, almeno in parte, spiegare le ragioni di questo successo.

Nella cultura dominante esiste, infatti, un tabù rispetto alla capacità delle donne di dirigere gli uomini- per le donne è, quindi, relativamente più semplice ottenere posizioni dirigenziali in organizzazioni dove esse sono principalmente chiamate a dirigere altre donne.

A conferma di questa spiegazione, i dati relativi agli addetti per tipologia della cooperativa mostrano che l'indice di eccedenza nella categoria dei dirigenti e professionisti è positivo per le tipologie di cooperative dove esse sono relativamente più presenti (tabella 10.7). In particolare, nelle cooperative sociali di tipo A, dove le donne rappresentano i quattro quinti degli occupati, l'indice assume un valore pari a 35,4; al contrario, negli altri tipi di cooperative esso si attesta su valori negativi, fino a raggiungere il valore di -47,5 nel caso dei consorzi.

Rispetto alla distribuzione per area geografica e regione, la tendenza sopra descritta si presenta in forme sostanzialmente analoghe a quella rilevata per tipologia: le aree geografiche e le regioni con un più elevato valore dell'indice di eccedenza per il totale degli addetti, presentano anche valori più elevati dell'indice stesso per la categoria dei dirigenti e professionisti (tabella 10.8). È così per il Nord-Est, dove le donne rappresentano i tre quarti degli occupati e si presentano con un indice tra i dirigenti e professionisti pari a 52,3 ed è così soprattutto per l'Emilia Romagna, dove l'indice di eccedenza in questa categoria professionale sale a 69,4. In controtendenza, quasi a testimoniare livelli di discriminazione di genere ancora più accentuati, troviamo il Nord-Ovest, dove l'indice di eccedenza per i dirigenti e professionisti si attesta a 2,6, grazie soprattutto al contributo della Liguria, che presenta un valore dell'indice pari a -36,6.

Tabella 10.7. *Addetti per tipologia della cooperativa, categoria professionale e genere (indici di eccedenza)*

Tipologie	Dirigenti e professionisti	Operatori e tecnici	Amministrativi	Lavoratori di supporto	Totale
Tipo A	35,4	65,9	57,3	65,0	63,6
Tipo B	-19,5	-0,8	26,2	-7,7	-3,7
Oggetto misto (A+B)	-9,5	26,6	11,8	0,6	12,8
Consorzio	-47,5	29,4	43,1	21,1	19,2
Totale	23,4	58,3	45,2	24,2	47,6

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali, 2001.

Tabella 10.8. *Addetti per regione, categoria professionale e genere (indici di eccedenza)*

Regioni	Dingenti e professionisti	Operatori e tecnici	Ammini- strativi	Lavoratori di supporto	Totale
Piemonte	2,7	64,7	65,0	45,0	52,3
Valle d'Aosta	20,0	70,0	47,6	-31,4	59,2
Lombardia	7,0	60,0	51,4	20,9	48,8
Trentino Alto Adige	-10,1	50,2	32,7	11,3	37,0
<i>Bolzano-Bozen</i>	-25,0	22,2	24,4	0,3	7,7
<i>Trento</i>	-3,4	53,9	35,0	22,4	45,5
Veneto	2,2	59,4	49,4	15,0	46,8
Friuli Venezia Giulia	15,0	63,1	37,4	1,7	51,4
Liguria	-36,6	44,1	34,2	6,7	30,7
Emilia Romagna	69,4	65,6	46,9	22,9	57,0
Toscana	-1,9	61,3	52,4	40,4	53,3
Umbria	14,5	54,1	31,9	23,6	44,6
Marche	27,8	59,7	38,7	30,3	50,4
Lazio	15,6	42,0	26,4	6,0	30,8
Abruzzo	60,9	66,7	39,8	2,3	51,7
Molise	46,7	63,4	29,7	-4,4	55,6
Campania	-0,5	35,4	4,1	15,2	25,5
Puglia	-6,3	39,5	7,2	-1,5	21,9
Basilicata	13,3	65,0	37,7	63,8	61,2
Calabria	27,2	29,0	20,7	5,7	22,1
Sicilia	37,6	52,3	44,3	35,7	48,0
Sardegna	40,9	73,6	62,3	41,8	65,5
ITALIA	23,4	58,3	45,2	24,2	47,6
Nord-Ovest	2,6	60,2	55,7	30,1	48,7
Nord-Est	52,3	62,3	45,3	17,1	51,7
Centro	13,0	53,6	35,9	25,8	43,9
Mezzogiorno	25,5	54,0	32,5	19,5	43,4

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali, 2001.

Fino a questo punto si è visto che nelle cooperative sociali le donne riescono, talvolta favorite proprio dalla loro superiorità numerica, a occupare posizioni abbastanza elevate nell'ambito della gerarchia organizzativa. Rimane, tuttavia, da verificare in che misura esse riescano a ricoprire anche le cariche istituzionali apicali.



Tabella 10.9. *Presidenti e addetti delle cooperative sociali per genere*

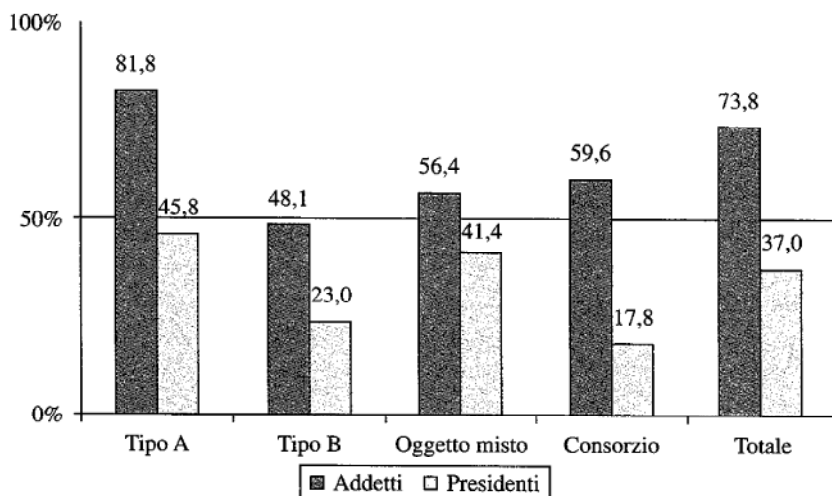
	Uomini	Donne	Totale (= 100%)
Presidenti	63,0	37,0	5.515
Addetti	26,2	73,8	173.348

Fonte: Istat, Rilevazione delle cooperative sociali. Anno 2001.

Riguardo a questo aspetto i dati mostrano che i presidenti delle cooperative sociali sono generalmente uomini. Dalla tabella 10.9 risulta che, a fronte del 73,8% di addetti donne, solo nel 37% dei casi il presidente è una donna.

L'analisi per tipologia mostra, anche in questo caso, che le donne presidenti sono più frequenti laddove esse sono più numerose e cioè nelle cooperative di tipo A (figura 10.4). Tuttavia, in verità, sono le cooperative ad oggetto misto a mostrare la proporzione più equili-

Figura 10.4. *Percentuali di addetti e presidenti donne per tipologia della cooperativa sociale*



Fonte: Istat, Rilevazione delle cooperative sociali, 2001.

brata tra addetti e presidenti donne (con una differenza tra quote percentuali pari a 15), mentre i consorzi fanno registrare quella meno equilibrata (dove la differenza tra quote percentuali sale a 41,9). Analogamente a quanto già evidenziato rispetto alle categorie professionali, quindi, sono i consorzi a mostrare, rispetto alle altre tipologie, una più accentuata tendenza alla discriminazione di genere.

Riguardo alle aree geografiche e alle regioni, gli squilibri tra addetti e presidenti donne sono abbastanza sorprendenti (tabella

Tabella 10.10. *Differenze tra quote percentuali di addetti e presidenti donne per regione*

Regioni	Differenze tra quote percentuali
Piemonte	42,8
Valle d'Aosta	53,1
Lombardia	46,3
Trentino Alto Adige	43,9
<i>Bolzano-Bozen</i>	25,3
<i>Trento</i>	51,0
Veneto	42,0
Friuli Venezia Giulia	44,9
Liguria	40,8
Emilia Romagna	45,2
Toscana	36,9
Umbria	30,9
Marche	42,8
Lazio	26,9
Abruzzo	25,5
Molise	32,2
Campania	25,9
Puglia	16,3
Basilicata	39,6
Calabria	26,7
Sicilia	32,5
Sardegna	8,3
ITALIA	36,7
Nord-Ovest	45,2
Nord-Est	44,5
Centro	33,7
Mezzogiorno	24,2

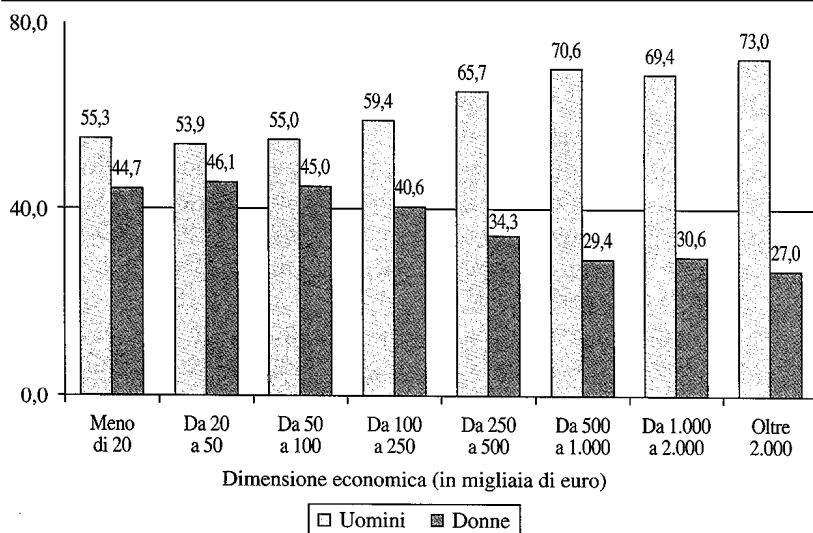
Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle cooperative sociali, 2001.

10.10): le più elevate differenze tra quote percentuali si registrano, infatti, nelle cooperative del Nord-Ovest (45,2), soprattutto in Valle d'Aosta, (53,1), mentre quelle più contenute si registrano nel Mezzogiorno (24,2), soprattutto in Sardegna (8,3) e in Puglia (16,3).

Ma particolarità regionali a parte, la presenza di meccanismi di esclusione nei confronti delle donne viene confermata anche considerando i dati relativi alla dimensione economica delle cooperative sociali (misurata in termini di volume delle entrate annuali) in connessione al genere dei loro presidenti.

Come mostrato nella figura 10.5, al crescere della dimensione delle cooperative diminuisce la percentuale di presidenti donne: questa ultima, infatti, passa dal 44,7% tra le cooperative con meno di 20.000 euro di entrate, al 27,0% tra quelle con più di 2 milioni di euro.

Figura 10.5. Cooperative sociali per dimensione economica e genere del presidente



Fonte: Istat, Rilevazione delle cooperative sociali, 2001.

Da questi risultati consegue che le donne che lavorano all'interno delle cooperative sociali, anche se più degli uomini e anche se occupate in settori di attività a loro più congeniali, sembrano sperimentare le stesse difficoltà di carriera che altre donne affrontano in altri settori dell'economia. Inoltre, anche se riescono a raggiungere posizioni dirigenziali e di responsabilità di un certo rilievo organizzativo, a esse viene spesso preclusa la guida delle organizzazioni e in particolar modo di quelle più grandi.

### 10.5. *Considerazioni conclusive*

Questo contributo si è proposto di fornire un approfondimento sistematico sulla questione delle disuguaglianze di genere all'interno del settore nonprofit e, in particolare, nell'ambito delle cooperative sociali.

I dati mostrano l'elevato grado di femminilizzazione delle attività svolte dalle cooperative sociali e la loro funzione di attrazione per le donne. Nello stesso tempo essi confermano la presenza di potenti meccanismi discriminatori rispetto al genere, tanto più sorprendenti quanto più si consideri l'elevata presenza di donne tra i lavoratori di queste organizzazioni. Infatti, laddove le donne costituiscono il 73,8% degli addetti delle cooperative sociali, esse occupano la posizione di presidente solo nel 37,0% dei casi. Si registra, pertanto, una contraddizione di fondo fra la dinamicità delle esperienze e delle competenze femminili che le cooperative sociali rappresentano e il permanere di ostacoli che impediscono alle donne in esse operanti di accedere in modo naturale alle posizioni più elevate nella gerarchia organizzativa.

Secondo questa prospettiva, dunque, le cooperative sociali, lungi dal configurarsi come luoghi sociologicamente neutri o addirittura alternativi rispetto ai modelli di segregazione prevalenti, sembrano riprodurre i meccanismi di esclusione di genere tipici di altri settori dell'economia, accentuandone addirittura la dimensione e la portata organizzativa.

## Capitolo undicesimo

### Cooperativa sociale come impresa sociale?

#### Le condizioni di imprenditorialità nel terzo settore

*Michele Andreaus*

#### *Premessa*

Come noto<sup>1</sup>, a partire dai primi anni novanta il dibattito dottrinale attorno alle aziende nonprofit (Anp), già molto vivace soprattutto nel campo dell'economia e della sociologia<sup>2</sup>, incomincia a registrare significativi contributi anche nell'ambito delle scienze aziendali<sup>3</sup>.

In particolare, l'economia aziendale ha tradizionalmente individuato all'interno del «genere» azienda due differenti «specie»: l'azienda di erogazione e l'azienda di produzione. La prima raggiunge i propri scopi attraverso il consumo di risorse messe a disposizione da terze economie, essendo essa incapace di produrre autonomamente tali risorse. Si pensi al caso delle associazioni, degli enti pubblici, di un ente culturale. Le aziende di produzione sono invece così dette in quanto atte a produrre autonomamente, attraverso un'attività di produzione e vendita di beni e servizi, le risorse finanziarie ed economiche necessarie per il raggiungimento del proprio scopo. Tali aziende vengono comunemente chiamate imprese.

In questa dicotomia trovano con difficoltà una collocazione le aziende nonprofit e in particolare le società cooperative, con specifico riferimento a quelle sociali che, tra il 1985 e il 1995 mostrano la maggiore fase di espansione.

<sup>1</sup> Sull'argomento, si vedano i saggi contenuti in: Centro studi Cgrn 2002.

<sup>2</sup> Si vedano al proposito Borzaga 1990 e Ascoli 1996.

<sup>3</sup> Una panoramica d'insieme dell'evoluzione della dottrina economica e aziendale si può ritrovare in Borzaga, Fiorentini e Maticena 1996

Oggi tale dibattito si è per certi versi assestato. In particolare, al termine «cooperativa» sociale si sostituisce, quasi come sinonimo, quello di «impresa» sociale. Al di là delle distinzioni terminologiche, che lasciano il tempo che trovano e che acquistano rilevanza quasi esclusivamente all'interno di comunità scientifiche, preme soffermare l'attenzione su alcuni aspetti sostanziali.

Il presente capitolo, anche attraverso alcuni dati empirici, cercherà, dopo aver brevemente illustrato l'evoluzione dell'interpretazione aziendalistica del fenomeno, di definire il concetto di impresa sociale e di applicare tale concetto alle cooperative sociali. La tesi vuole infatti evidenziare nella definizione di impresa, ancorché sociale, la prevalenza non tanto della forma giuridica — impresa cooperativa, commerciale o associazione — quanto piuttosto:

- della concreta attività svolta;
- di come tale attività sia svolta;
- delle regole di definizione della strategia e di *governance* dell'azienda.

### 11.1. *L'evoluzione della cooperazione sociale: da movimento anticipatorio della domanda a strumento di gestione dei servizi pubblici?*

La cooperazione sociale ha in Italia radici ormai consolidate. Con gli anni novanta acquista un peso sempre crescente, non solo all'interno del settore nonprofit, ma nell'economia in generale. I motivi di tale andamento sono strettamente connessi all'evoluzione del terzo settore. Riprendendo alcuni spunti già evidenziati, la cooperazione sociale cresce man mano che le politiche pubbliche ridefiniscono l'erogazione di determinati servizi pubblici.

Va peraltro evidenziato come il rapporto tra enti pubblici e cooperazione sociale sia particolare e contenga in sé alcune specificità non individuabili in altre forme di Anp. Negli anni che potremmo definire «pionieristici» dello sviluppo del settore, collocabili nella prima metà degli anni ottanta, era generalmente la cooperativa a creare e quindi proporre all'ente pubblico l'avvio di un nuovo servizio. I cooperatori sociali, presenti e ben distribuiti su alcuni territori — prevalentemente collocati nelle regioni del Nord — ne avvertivano

le necessità e i fabbisogni e si attivavano per soddisfare una precisa domanda che non poteva o non voleva essere soddisfatta direttamente dall'ente pubblico. In questa fase i contributi in conto esercizio hanno avuto un peso rilevante.

Si badi che il contributo non deve essere necessariamente inteso come una sovvenzione o una forma di assistenza. Potremmo piuttosto vedere il contributo come una condivisione, da parte dell'ente pubblico e quindi della comunità di riferimento, delle finalità sociali di una determinata iniziativa. È però vero che in taluni casi il contributo fa passare in secondo piano l'importanza di una gestione basata su corretti criteri di efficienza, nel senso di razionale utilizzo delle risorse a disposizione. In altri termini, l'attenzione delle cooperative sociali è prevalentemente spostata sull'efficacia piuttosto che sull'efficienza.

Nella fase successiva il legame prevalente tra cooperativa sociale ed ente pubblico è quello della convenzione, attraverso la quale l'ente pubblico «delega» a una realtà del privato sociale l'erogazione di un determinato servizio. Muta di conseguenza il «carattere» della cooperativa sociale, in quanto non è più essa stessa a farsi promotrice di iniziative, ma si «attrezza», anche attraverso attività di *lobbying*, dettate dall'interesse di stringere rapporti sempre più stretti con gli enti pubblici.

Per certi versi, tale atteggiamento appanna forse la capacità e la sensibilità di una parte delle cooperative a individuare i fabbisogni della comunità. Il fattore prezzo, prima poco significativo, incomincia ad acquistare rilevanza e si inizia lentamente a intravedere anche il problema della concorrenza tra aziende cooperative o comunque tra Anp.

Il sistema delle convenzioni cresce di anno in anno e contestualmente aumenta lo spazio a disposizione del terzo settore. Alcune, anche pesanti, modificazioni del contesto sociale, politico ed economico, portano negli anni novanta ad abbandonare progressivamente il meccanismo dei contributi, da alcuni, forse giustamente, accusato di scarsa trasparenza e troppo basato sui rapporti interpersonali. Le nuove regole del gioco, che prendono il posto delle vecchie, sono sempre più basate da un lato sulla trasparenza, dall'altro sui costi e l'affidamento di molti servizi sociali avviene ormai attraverso gare di appalto. Tale meccanismo porta con sé alcune implicazioni che,

soprattutto nei primi anni hanno determinato alcuni pericolosi vuoti nella copertura di servizi sociali.

Per poter stare sul mercato con queste regole la Cooperativa sociale, accanto alle competenze che le erano già richieste, deve acquisire una gestione manageriale. Per certi versi, anche se in realtà esistono meccanismi di protezione del terzo settore<sup>4</sup>, l'ente pubblico affida il servizio all'azienda che è in grado di erogarlo alle migliori condizioni, e le migliori condizioni sono ancora troppo spesso fortemente legate al prezzo. La cooperativa deve quindi essere in grado da un lato di conoscere il costo di ciò che produce, dall'altro di individuare e rimuovere ogni sacca di inefficienza.

In secondo luogo, ma si tratta di due facce della stessa medaglia, la cooperazione sociale deve iniziare a fronteggiare una concorrenza prima sconosciuta. Se nei primi anni ottanta una cooperativa sociale individuava un preciso fabbisogno, ad esempio il trasporto invalidi e lo proponeva all'ente pubblico, lavorando quindi in regime di (quasi) monopolio, oggi è l'ente pubblico che si rivolge al mercato per acquistare un servizio di trasporto invalidi, mettendo in concorrenza tra loro più aziende.

Soprattutto nelle prime gare di appalto, la mancata considerazione delle implicazioni derivanti dall'introduzione delle nuove regole, ha determinato vuoti a livello locale che hanno danneggiato il settore. Tali vuoti sono stati – e in parte sono tuttora – dovuti essenzialmente a difficoltà, spesso anche di carattere psicologico, delle cooperative a introdurre sistemi di gestione manageriale, ossia difficoltà ad accettare le leggi dell'efficienza. La conseguenza è stata la messa in liquidazione di numerose cooperative che «vendevano» servizi a un prezzo inferiore rispetto al costo di produzione.

L'affidamento del servizio all'azienda che presentava l'offerta economicamente più conveniente ha fatto passare in secondo piano la qualità del servizio – e quindi l'efficacia della cooperativa – che ha determinato, in casi estremi, il rifiuto del servizio stesso da parte degli utenti.

Inizia di conseguenza ad acquistare sempre più importanza il problema della valutazione della qualità del servizio, che deve sì te-

<sup>4</sup> Si veda quanto scrive al riguardo Lepri 1997



nere in considerazione il costo dello stesso, ma deve anche contemperare altri parametri, come ad esempio:

- il rapporto utenti-operatori;
- il radicamento dell'azienda sul territorio;
- la preparazione professionale degli operatori;
- la presenza di volontari;
- il rispetto delle normativa in tema di sicurezza sul lavoro e lavoro dipendente<sup>5</sup>.

Lo sviluppo della cooperazione non è peraltro avvenuto in modo omogeneo a livello territoriale. Al di là delle differenze tra Nord, Centro e Sud Italia, che verranno esaminate nella seconda parte del capitolo, l'evoluzione e soprattutto il «carattere» della cooperazione sociale sono stati profondamente influenzati dal modo di agire del settore pubblico, non certamente omogeneo. Tale eterogeneità non deve essere valutata negativamente, in quanto, entro certi limiti, ogni ente pubblico territoriale è sovrano nella scelta delle proprie priorità e dei criteri per realizzarle.

È stato inoltre dimostrato come differenti caratteristiche del contesto socioeconomico di riferimento determinino differenti matrici di cooperazione sociale<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ulteriori approfondimenti sull'evoluzione del rapporto tra cooperative sociali ed ente pubblico si possono ritrovare in Carbognin 1999.

<sup>6</sup> Tali aspetti sono stati ben rappresentati da Carbognin 1999 e successivamente ripresi in Andreus 2002a. Per agevolare il lettore, si riporta la matrice individuata da Carbognin, nella quale vengono rilevate quattro tipologie di cooperativa, e a cui si farà di seguito più volte riferimento:

Tipo di <i>welfare</i>	Assetto economico	
	Imprenditorialità diffusa	Grandi imprese o economia assistita
Tradizione di <i>welfare</i> pubblico forte e interventista	<i>Cooperative di subfornitura di servizi sociali</i>	<i>Cooperazione assistita</i>
<i>Welfare</i> pubblico poco interventista	<i>Imprese sociali di servizi</i>	<i>Cooperazione marginale</i>

### 11.1.1. *Condizioni di imprenditorialità nella cooperazione sociale*

La dottrina ha più volte avuto modo di evidenziare come le cooperative sociali rappresentino, all'interno del settore nonprofit, quelle aziende caratterizzate da una maggiore vocazione imprenditoriale<sup>7</sup>.

In realtà, a ben vedere è possibile individuare tra i vari modelli e tipologie di cooperazione sociale forme nelle quali non si evidenziano quei requisiti che costituiscono presupposto della definizione di impresa, ancorché sociale.

In altri termini, non mancano esempi di cooperative sociali che operano al di fuori del mercato, ovvero cedendo beni e servizi a prezzi non correlati ai costi di produzione. Non si tratta di situazioni necessariamente contraddittorie, perché possono essere legate alla natura dei servizi offerti, per i quali non esiste mercato, in quanto l'eccessivo costo di produzione annulla la domanda, scattando di conseguenza il meccanismo del terzo pagante<sup>8</sup>. Stessa situazione si riscontra in quei casi nei quali la cooperativa sociale è diretta espressione del volontariato e non è in condizione di muoversi sul mercato.

Altri casi nei quali la cooperativa si muove al di fuori delle leggi del mercato si possono riscontrare allorché la cooperativa agisce in un contesto di quasi monopolio.

Rientrano infine in una sorta di zona grigia quelle cooperative, che talvolta nascono su diretta iniziativa dell'ente pubblico, la cui sopravvivenza è garantita unicamente da sovvenzioni e, come si avrà modo di argomentare tra breve, convenzioni e commesse pubbliche.

In definitiva, nei quattro modelli di cooperazione sociale ripresi nello schema della precedente nota 6, esistono le medesime condizioni di imprenditorialità o invece ci troviamo di fronte non a semplici sfumature all'interno di una medesima categoria, ma a differenze sostanziali? In altri termini, come evidenziato nella tesi mi-

<sup>7</sup> Fra i molti autori, si veda Travaglini 1997.

<sup>8</sup> Per un'analisi, anche critica, delle possibili forme di esternalizzazione dei servizi pubblici si vedano, fra i molti, Ascoli e Pasquinelli 1993.

ziale, per rispondere a questo interrogativo, le tassonomie giuridiche cedono il posto agli aspetti più sostanziali, legati al comportamento, alla governance e al rapporto con il mercato.

Ma quali sono le caratteristiche che si dovrebbero sempre riscontrare in un'impresa? Nelle considerazioni introduttive al presente capitolo, si è cercato di fissare alcune basi che consentano di escludere da questi requisiti la presenza del profitto, per privilegiare l'equilibrio economico e quindi gli aspetti legati all'efficienza della gestione.

Si tratta di un aspetto comune sia al settore for-profit che al settore nonprofit. Il profitto altro non è se non una modalità di utilizzo del margine che deriva dal rispetto delle condizioni di efficienza, che viene comunque utilizzato per massimizzare l'efficacia, ossia la capacità di raggiungere i propri obiettivi. L'azienda for-profit efficiente utilizzerà tale margine per massimizzare il proprio profitto, parametro di sintesi condiviso, ancorché imperfetto, per misurare la performance gestionale. Ma se negli obiettivi di un'impresa vi fosse al primo posto la crescita sui mercati internazionali e tale obiettivo venisse raggiunto a scapito della redditività di medio periodo, nessuno metterebbe in dubbio che ci si trova comunque di fronte a un'impresa profit.

Allo stesso modo, la cooperativa sociale efficiente utilizza il margine che deriva da tale tensione per migliorare la propria efficacia, e quindi migliorare in termini qualitativi e/o quantitativi i servizi offerti. Tale passaggio è certo meno evidente, in quanto non è individuabile in una specifica voce del conto economico, dal momento che il miglioramento dell'efficacia ritorna a monte del saldo del conto economico, sotto forma di maggiori costi e/o minori ricavi.

La presenza di condizioni di efficienza è inoltre legata a doppio filo a quello che è il principale requisito per essere impresa: la capacità di produrre autonomamente e durevolmente nel tempo le risorse che vengono utilizzate per il conseguimento dei propri obiettivi. L'impresa profit produce autonomamente un margine attraverso la vendita sul mercato di beni e servizi. L'impresa nonprofit soddisfa la domanda di servizi sociali, assistenziali e altro, attraverso risorse che essa produce cedendo beni e servizi.

Questo passaggio evidenzia due ulteriori aspetti: la durabilità e l'autonomia. Il primo concetto non richiede particolari considera-

zioni: è evidente che un'organizzazione che non ha l'obiettivo di durare nel tempo non è né azienda, né tantomeno impresa<sup>9</sup>.

Il concetto di autonomia è invece più articolato. Si lega alle considerazioni formulate in relazione al soggetto economico, ma trova riferimento, come si avrà modo di evidenziare tra breve, al complessivo rapporto tra impresa e mercato e alle regole di governo dell'azienda stessa<sup>10</sup>.

In definitiva, i requisiti affinché si possa parlare di impresa sono quindi i seguenti:

- capacità di generare valore attraverso la vendita di beni e servizi;
- durabilità;
- autonomia.

Accanto all'individuazione delle quattro tipologie di cooperativa, è possibile individuare tre differenti modalità di muoversi sul mercato.

— Scambi liberi, con prezzo correlato al costo: la cooperativa si muove sul mercato come un'impresa for-profit, cedendo beni e servizi prodotti a prezzi di mercato. Il margine che deriva da tale attività viene impiegato per il perseguimento di obiettivi extra-economici. Si tratta della forma più pura di impresa sociale.

— Scambi liberi, con prezzo non correlato al costo: tale situazione, come si avrà modo di evidenziare di seguito, può racchiudere in sé aspetti fisiologici — ad esempio terzo pagante — o patologici, ad esempio per effetto di una negazione del vincolo di efficienza, ovvero per uno sbilanciamento sull'efficacia a scapito dell'efficienza.

<sup>9</sup> Può essere utile ricordare una delle principali definizioni di azienda, che consiste in «istituto economico destinato a perdurare che, per il soddisfacimento dei bisogni umani, ordina e svolge in continua coordinazione la produzione, o il procacciamento o il consumo della ricchezza». Cfr. Zappa 1956, p. 37.

<sup>10</sup> Al riguardo è utile riproporre un'ulteriore definizione di impresa, che viene vista come «... un'unità per i rapporti che lo costituiscono, ma che proprio si manifestano in un modo e non in altro e con vincolo degli elementi e fattori a carattere di complementarità *per esser rivolti a un insieme di fini comune*. Dicono i sociologi che l'istituto è rivolto a un'opera comune. (...) L'istituto presenta inoltre il *carattere dell'essere autonomo*, ma di un'autonomia relativa per i nessi con le altre componenti della società umana. La ricerca intorno a un *istituto* è necessariamente di tipo interdisciplinare». Cfr. Masini 1970, p. 10.

— Prelievo giuridicamente coattivo e non correlato alle prestazioni: la cooperativa è priva di condizioni di autonomia e basata su sovvenzioni e contribuzioni esterne, che a loro volta rappresentano talvolta veri e propri prelievi giuridicamente coattivi. In questo caso la cooperativa è priva di condizioni di imprenditorialità e rappresenta semmai una modalità di gestione di servizi pubblici da parte dell'ente pubblico, come una sorta di *longa manus* delle politiche pubbliche.

La figura 11.1 facilita la lettura di tali concetti.

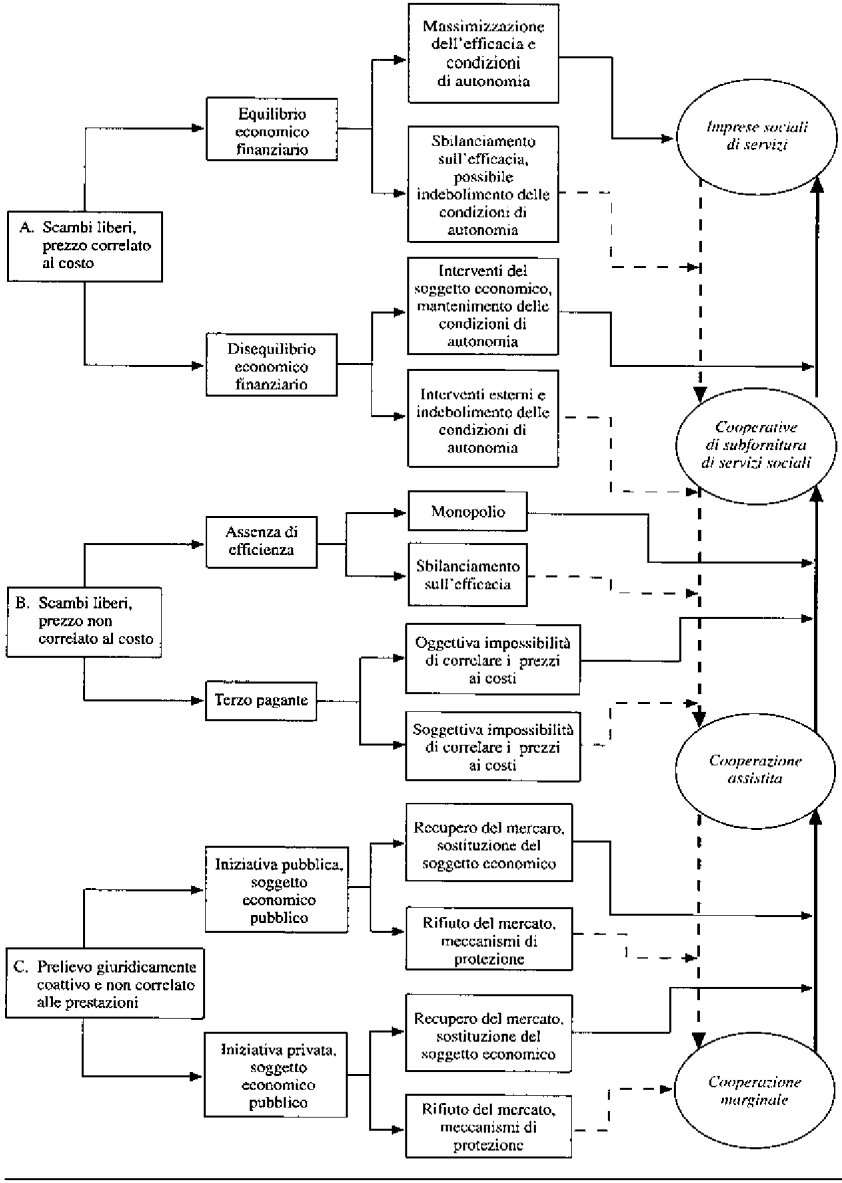
Come accennato, la prima situazione è quella che più facilmente consente di individuare nella cooperativa sociale i tipi dell'impresa sociale di servizi: prezzi correlati ai costi, equilibrio economico e finanziario e conseguente massimizzazione dell'efficacia. Un allentamento di tali elementi tra loro concatenati, vuoi per uno sbilanciamento verso l'efficacia, vuoi per condizioni di squilibrio finanziario ed economico<sup>11</sup>, fa scivolare la cooperativa verso il basso, ossia verso forme di cooperazione sociale nelle quali risulta meno immediata l'individuazione delle caratteristiche dell'impresa.

Una situazione di scambi liberi e di prezzo non correlato al costo può essere dovuta essenzialmente a due motivi. Vi può innanzitutto essere una mancanza di efficienza, che porta i costi a superare i ricavi, ovvero a determinare i prezzi semplicemente in base alla domanda, senza alcun riferimento ai costi di produzione dei servizi. Si tratta di una situazione relativamente diffusa nei primi anni di sviluppo della cooperazione sociale, in aziende che operano in regime di monopolio o quasi-monopolio. Va peraltro precisato che tale contesto non necessariamente genera perdite d'esercizio in quanto, soprattutto in situazioni di mercato protetto, i prezzi di vendita possono essere ampiamente superiori ai costi. È importante peraltro evidenziare come l'azienda, proprio in virtù della protezione assicurata dal mercato, non considera prioritaria l'attenzione all'efficienza e quindi si pone automaticamente in una posizione di debolezza.

Nel momento in cui cessa tale condizione di oggettivo favore, se l'azienda ha saputo cogliere l'opportunità per attrezzarsi in modo adeguato, è probabile che riesca a trasformarsi in modo compiuto in

<sup>11</sup> Non è questa la sede per indagare i possibili motivi di tale situazione, ma, in linea di massima, possono essere ricondotti a errori direzionali e/o strategici.

Figura 11.1. *Modelli di cooperazione sociale e condizioni di imprenditorialità*



impresa sociale, riuscendo a gestire le complesse dinamiche del mercato. In caso contrario si sposterà ulteriormente verso la parte bassa dello schema, ossia verso forme di cooperazione assistita.

La parte di destra dello schema riporta infatti due possibili scenari: uno virtuoso (linea continua che sale), nel quale l'azienda tende a salire verso la forma di impresa sociale di servizi, che rappresenta l'idealtipo della cooperativa sociale, l'altro negativo (linea tratteggiata che scende), nel quale l'azienda, per motivi che come si avrà modo di osservare tra breve possono essere endogeni o esogeni, si sposta sempre più verso forme di cooperazione assistita fino a marginalizzarsi, minando quelle condizioni di durabilità in assenza delle quali non è più possibile parlare di azienda<sup>12</sup>.

L'assenza di una correlazione tra prezzi e costi legata a una scarsa attenzione verso l'efficienza può essere inoltre dovuta anche a una prevalenza dell'efficacia all'interno del vettore degli obiettivi che caratterizza una cooperativa sociale. Tale situazione può verificarsi in un contesto di settore protetto o comunque nel quale le politiche sociali e assistenziali sono fortemente gestite dall'ente pubblico; la presenza di consorzi forti, in grado di agire come *generai contractor* nei confronti degli enti pubblici può innescare tale processo, in quanto si possono determinare situazioni di quasi monopolio nella gestione dei servizi sociali sul territorio.

È evidente infatti che in situazioni nelle quali vi è un unico soggetto che interagisce con i committenti pubblici, vi è il rischio di ritornare in una situazione di monopolio, a meno che gli appalti non vengano poi «girati» ai membri del consorzio sulla base di procedure trasparenti e in grado di premiare l'azienda migliore, sia sotto il profilo dell'efficacia (qualità del servizio), sia sotto il profilo dell'efficienza.

Se l'azienda si accorge per tempo di essersi eccessivamente sbilanciata verso l'efficacia, è probabile che abbia al proprio interno le

<sup>12</sup> «L'autonomia economica è l'attributo che condiziona l'esistenza dell'azienda come *sistema compiuto*. Mancando l'autonomia economica, qualunque sistematico processo di produzione per il mercato o di consumo per l'erogazione è privo del carattere che ne determina le condizioni di esistenza come azienda. L'azienda esiste solo in quanto tale processo abbia *capacità propria di esistenza*». Cfr. Fen-ero 1968, p. 209.

motivazioni e le forze per recuperare le condizioni di efficienza necessarie a collocarsi nella parte superiore dello schema, altrimenti scivolerà inevitabilmente verso la parte inferiore.

Nelle pagine precedenti abbiamo accennato come l'assenza di una correlazione tra prezzo e costo possa inserirsi in una situazione di terzo pagante. Se offerto alle normali leggi della domanda e dell'offerta, il costo di determinati servizi escluderebbe ampie schiere di consumatori. Nel momento in cui tali servizi sono considerati essenziali, o comunque prioritari nelle scelte dei *policy makers*, scatta il meccanismo del terzo pagante, in base al quale chi paga il servizio non è il destinatario.

Generalmente tale meccanismo scatta nel momento in cui è oggettivamente impossibile correlare i prezzi ai costi. In questo caso la cooperativa che produce tali servizi ha in ogni caso le caratteristiche dell'impresa sociale e quindi, fatte salve situazioni di aziende gestite in modo non corretto, non vi è motivo per non legarla a quel percorso che abbiamo definito virtuoso.

Talvolta il meccanismo del terzo pagante cela invece una soggettiva impossibilità, meglio sarebbe dire incapacità, di determinare i prezzi sulla base dei costi sostenuti. In altri termini, si ricade in una situazione di cooperazione assistita, derivante da una scarsa attenzione ai vincoli economici e finanziari che la gestione di un'impresa sociale pone.

Forme di cooperazione assistita e forme di cooperazione marginale sono collocate vicino, ma non direttamente collegate, al profilo istituzionale del prelievo giuridicamente coattivo e non correlato alle prestazioni (si veda al riguardo la precedente figura 11.1).

In questi contesti si assiste a quello che in dottrina viene definito come sdoppiamento del soggetto economico. Accanto a un soggetto economico palese, i soci della cooperativa, ve ne è un secondo, talvolta non visibile, che assicura all'azienda le risorse economiche necessarie alla sua durabilità.

Abbiamo visto come tale situazione possa essere dovuta a una insufficiente attenzione verso gli aspetti economici, che ha come conseguenza immediata e diretta un'incapacità dell'azienda di sopravvivere autonomamente. È chiaro che un'azienda priva di economicità è un'azienda priva di «capacità propria di esistenza», destinata a dissolversi. Può comunque sopravvivere grazie all'intervento



di terze economie, in grado di attribuire all'azienda una «vitalità economica riflessa»<sup>13</sup>.

Si viene in tal modo a determinare una perdita di autonomia del soggetto economico<sup>14</sup>, che può comportare uno «svuotamento» delle peculiarità originarie dell'azienda. Infatti, mentre nell'azienda dotata di autonomia propria vi è un unico soggetto economico che esercita, direttamente o indirettamente, il potere volitivo, nelle aziende prive di autonomia si assiste a un suo sdoppiamento. Ve ne è uno «formale» e visibile — che Ferrero definisce «giuridico» — e uno «reale» talvolta non esplicito, che garantisce la durabilità dell'azienda, e che ha il potere di influire, talvolta anche in modo determinante, nella definizione delle linee strategiche aziendali<sup>15</sup>.

Una cooperativa sociale può rientrare in questa situazione innanzitutto nel momento in cui è sorta su iniziativa dell'ente pubblico. In questi casi, che possono avere varie motivazioni, il pubblico si premura anche di creare le condizioni di sopravvivenza dell'azienda, o attraverso forme di sovvenzione o attraverso l'affidamento di servizi in regime di mercato protetto. In genere tali cooperative hanno logiche di funzionamento che non si discostano molto da quelle del settore pubblico. In tal caso ci si trova di fronte a un soggetto economico pubblico.

Ma allo stesso modo è possibile che si trovi in questa situazione anche quella cooperativa la cui attività è completamente dipendente dalle commesse pubbliche, soprattutto se la cooperativa ha perso quelle capacità di individuare nuovi bisogni e innovare i servizi sociali che hanno contribuito in modo determinate alla crescita dell'intero settore. Si tratta di situazioni nelle quali la cooperativa per certi versi «smette di pensare», per limitarsi ad agire per conto di un committente, come un vero e proprio subfornitore di servizi sociali, senza alcun margine di discrezionalità nell'organizzazione del proprio lavoro.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 203.

<sup>14</sup> Per un esame delle principali definizioni di soggetto economico si rinvia ai paragrafi seguenti. Per il momento il soggetto economico può comunque essere definito come il massimo organo del potere volitivo all'interno dell'azienda.

<sup>15</sup> Per un approfondimento del ruolo e della collocazione del soggetto economico della cooperazione sociale si rinvia ai successivi paragrafi.

Tale situazione non deve essere valutata in modo necessariamente negativo. È possibile che il settore pubblico si faccia promotore e volano dello sviluppo del privato sociale e, nel momento in cui la cooperativa è in grado di raggiungere quell'ideale linea di sopravvivenza economica, si ritiri, lasciando che la cooperativa recuperi il ruolo del mercato. In tal caso è probabile che l'azienda intraprenda il percorso di crescita verso la parte alta dello schema (figura 11.1).

Una situazione di mercato protetto e comunque un costante intervento dell'ente pubblico è peraltro possibile che determini una sorta di «ingessamento» della gestione, che si adagia e non cerca nuovi stimoli e nuove opportunità. Il rapporto con i dipendenti tende a burocratizzarsi ed è probabile che anche il fenomeno del volontariato tenda a essere del tutto assente. In questa situazione, a meno di non assistere a un pesante *turn-over* della compagine sociale, è probabile che l'azienda sia incapace di recuperare la sua dimensione di impresa, legandosi in tal modo alla parte inferiore dello schema, sino a una sua marginalizzazione.

Il rischio d'impresa è infatti legato a una ridefinizione delle priorità da parte del soggetto economico reale che in questi contesti, giova ricordarlo, è esterno alla cooperativa e, in via del tutto approssimativa, si potrebbe far coincidere con il committente. Se le nuove priorità prevedono servizi che la cooperativa non è in grado di erogare, si determina il venir meno dell'effettivo soggetto economico, che ha come conseguenza immediata e diretta l'emergere dell'assenza di condizioni proprie di economicità e quindi di durabilità.

Forme di assistenzialismo pubblico sono altresì possibili in situazioni di iniziativa privata, ma assistite dall'ente pubblico. Si tratta di una degenerazione di alcune situazioni già incontrate, nelle quali l'assenza di efficienza viene mascherata attraverso forme di protezione e di intervento pubblico. In tal caso vi è un vero e proprio sdoppiamento del soggetto economico: da una parte i soci e gli amministratori, dall'altra l'ente pubblico che, direttamente o indirettamente, tenderà a influenzare, talvolta anche pesantemente, la gestione dell'azienda.

Anche in questo caso sono possibili i due scenari *già* esaminati. Si può infatti assistere a un recupero del mercato, creando in tal modo quelle premesse necessarie per avvicinarsi alla forma di impresa sociale, ovvero un rifiuto del mercato, con una conseguente marginalizzazione della cooperativa.

## 11.2. Condizioni di imprenditorialità e cooperazione sociale: una breve analisi empirica

Risulta a questo punto interessante fornire una sintesi di una più ampia ricerca volta appunto ad appurare le condizioni di imprenditorialità della cooperazione sociale italiana. Tale ricerca è stata in buona parte condotta con criteri empirici, cercando in altri termini di osservare il comportamento di un campione consistente di cooperative sociali. I dati di partenza sono costituiti dai verbali di revisione delle cooperative sociali forniti da Confcooperative. Si tratta di un data base inizialmente contenente oltre 9.300 osservazioni<sup>16</sup>. Dopo una fase di pulizia dei dati si è pervenuto a un numero di cooperative con tutti i dati completi pari a 1.693 per un totale di osservazioni pari a 6.093<sup>17</sup>.

Ulteriori informazioni non presenti nel verbale di revisione sono state inoltre raccolte attraverso la somministrazione di un questionario a cooperative selezionate secondo un campionamento probabilistico stratificato, che ha portato all'individuazione di un campione di 400 cooperative, ritenuto adeguato ai fini dell'analisi.

I risultati cui il gruppo di lavoro sta pervenendo sono molto più ampi dell'oggetto di questo capitolo e quindi verranno di seguito presentati alcuni dati la cui lettura e interpretazione è utile per cercare di dare risposta all'interrogativo iniziale, ossia se le cooperative, indipendentemente dalla forma giuridica, possono essere considerate imprese in quanto caratterizzate da condizioni di efficienza, durabilità e autonomia.

### 11.2.1. *L'analisi del campione*

La breve analisi di seguito presentata isola innanzitutto le seguenti variabili.

<sup>16</sup> Si tenga presente che ogni cooperativa viene osservata più volte all'interno del *data-base*, che copre un arco temporale che va dal 1994 al 2002.

<sup>17</sup> Si ricorda che in questa analisi l'universo è dato dai verbali di revisione di tutte le cooperative sociali aderenti a Confcooperative ad esclusione di quelle operanti in regioni autonome a statuto speciale, e quindi è rappresentativo di una particolare «filosofia» di cooperazione sociale.

— Valore della produzione: il campione è suddiviso in tre classi di valore della produzione, ognuna delle quali raggruppa un terzo delle cooperative che hanno risposto alla domanda circa la composizione del valore della produzione.

— *Età*: il campione è diviso in due classi, in base all'età. In particolare, vengono suddivise le cooperative che al 31 dicembre 2000 hanno più o meno di 11 anni di vita. L'età rappresenta la mediana del campione.

— *Composizione ricavi*: tale domanda prevede cinque possibili risposte (privati, convenzioni, appalti, contributi, altro). Per motivi di immediatezza, in questa prima fase di presentazione dei risultati si ritiene opportuno suddividere i ricavi in due sole classi: pubblico e privato.

Non si ritiene inoltre opportuno suddividere l'analisi in base alla tipologia di cooperativa. Cooperative di tipo A e di tipo B sono infatti caratterizzate da specificità troppo profonde per poter essere esaminate all'interno di un unico insieme. Differenti tipologie di beni e servizi prodotti implicano infatti differenti strutture produttive, diverso rapporto con il mercato e quindi si inseriscono in modo differente nelle politiche di esternalizzazione dei servizi sociali intraprese nell'ultimo decennio dagli enti pubblici territoriali.

Vediamo quindi innanzitutto una prima analisi riguardante le cooperative di tipo A (tabella 11.1). Si nota in particolare come in tutte le colonne vi sia una prevalenza — a volte più netta, altre più sfumata — di ricavi di derivazione pubblica. Vedremo tra breve una

Tabella 11.1. *Distribuzione delle cooperative di tipo A per valore della produzione e classe di età (valori percentuali)*

Valore della produzione	fino a 300.000 euro		da 300.000 a 750.000 euro		oltre 750.000 euro	
	≤ 11	> 11	≤ 11	>11	≤ 11	> 11
Privato	39,0	31,3	14,7	23,8	38,5	17,1
Pubblico	60,1	68,7	85,3	76,0	58,2	82,1
Altro	0,9	0,0	0,0	0,2	3,3	0,8
Totale cooperative	24	29	29	26	29	44

disaggregazione della composizione dei ricavi, al fine di isolare convenzioni e appalti, in quanto si tratta di tipologie di contracting out differenti, soprattutto per quanto riguarda il livello professionale richiesto per gestire il rapporto con il committente e i margini di discrezionalità che rimangono alla cooperativa.

È interessante osservare come le cooperative più giovani (meno di 11 anni di età) e più piccole (meno di 300.000 euro di valore della produzione) siano meno dipendenti da ricavi pubblici. Al crescere delle dimensioni, cresce la dipendenza dal pubblico, probabilmente per effetto di quel ridimensionamento della capacità di dare risposta alla domanda privata da parte della cooperativa precedentemente accennato. Anche le cooperative di grandi dimensioni meritano alcune considerazioni. Vi è innanzitutto una traccia di altri ricavi non meglio specificati, riepilogati in voci residuali del conto economico, ovvero che esulano dalla gestione caratteristica. Anche in questa classe vi sono differenze consistenti tra le cooperative più giovani e quelle più mature. Qui sono probabilmente comprese cooperative in grado di gestire servizi complessi, che si rivolgono a utenze particolari, ad esempio non autosufficienti, e talvolta erogati in forma residenziale, come può essere ad esempio la gestione di una struttura per anziani o disabili.

Risulta peraltro evidente la sostanziale difficoltà della cooperativa di diversificare i ricavi. Pur prestando la massima attenzione alle singole situazioni, è evidente una potenziale situazione di rischio, che tipicamente accompagna tutte quelle imprese, profit o non-profit, che si trovano di fronte a un cliente prevalente. Rimane inoltre il dubbio circa l'effettiva possibilità e capacità delle singole cooperative di partecipare alla progettazione del servizio e ancora a monte alla sua individuazione. E questo, come accennato nelle pagine precedenti, il punto sul quale probabilmente si gioca l'essere impresa da parte della cooperazione sociale. Si è infatti avuto modo di evidenziare come, data per scontata la capacità di generare valore, rivesta particolare importanza l'elemento dell'autonomia e dell'effettiva capacità del soggetto economico di esercitare il potere decisionale all'interno dell'azienda.

Differenze significative rispetto al contenuto della precedente tabella 11.1 emergono dall'esame delle cooperative di tipo B (tabella 11.2). Queste infatti oltre a produrre servizi, molto spesso produco-

Tabella 11.2. *Distribuzione delle cooperative di tipo B per valore della produzione e classe di età (valori percentuali)*

Valore della produzione	da 300.000					
	fino a 300.000 euro		a 750.000 euro		oltre 750.000 euro	
Età	≤ 11	>11	≤ 11	>11	≤ 11	>11
Privato	59,3	73,7	45,0	52,0	58,3	61,8
Pubblico	37,8	23,8	55,0	47,8	39,7	38,2
Altro	2,9	2,5	0,0	0,2	2,0	0,0
Totale cooperative	27	17	24	14	9	14

no beni, che vengono venduti sul mercato e la composizione dei ricavi risulta quindi molto più diversificata, soprattutto in alcune classi. Si noti in particolare come solo nelle cooperative di medie dimensioni e di giovane età vi sia una, seppur leggera, prevalenza di ricavi pubblici.

Indubbiamente va considerato il diverso approccio delle cooperative di tipo B che, anziché gestire un servizio, operano talvolta nella produzione di beni e servizi che vengono collocati sul mercato, in quanto, in questi casi, un mercato esiste, sul quale si trovano a operare fianco a fianco imprese for-profit e imprese nonprofit. Si pensi ad esempio al caso della gestione di aree verdi.

Certamente però, in base alle ipotesi fatte, emerge un minor grado di rischio derivante da una maggiore diversificazione dei ricavi. A sua volta, tale diversificazione sposta quasi completamente nelle mani del soggetto economico il potere decisionale: è infatti probabile che in queste situazioni sia la cooperativa sociale a proporre e non il committente a fissare le regole del gioco scendendo sino al livello dei dettagli.

Riprendendo le precedenti tabelle I Ll e 11.2, e disaggregando in 6 classi le precedenti tre classi di ricavi, si ottengo ulteriori informazioni (tabella 11.3). Concentrando l'attenzione unicamente sui ricavi di provenienza pubblica, si nota una marginalità dei contributi e una prevalenza, anche se solo in pochi casi netta, dei ricavi derivanti da convenzione su quelli derivanti da appalti. Tali dati si riferiscono all'anno 2000. È probabile che ad oggi la situazione veda un

Tabella 11.3. *Distribuzione delle cooperative di tipo A per valore della produzione e classe di età. Dettaglio composizione ricavi (valori percentuali)*

Valore della produzione	fino a 250.000 euro		da 250.000 a 600.000 euro		oltre 600.000 euro	
	≤ 11	>11	≤ 11	>11	≤ 11	>11
Età						
Privati	33,8	26,5	20,0	21,5	33,1	18,7
Altre cooperative e/o consorzi	0,0	1,3	1,2	1,8	2,4	1,6
Appalti	31,0	19,0	16,1	25,3	28,3	35,3
Convenzioni	33,8	44,2	59,0	44,4	31,6	39,3
Contributi	0,4	9,0	3,7	7,0	1,8	4,3
Altro	1,0	0,0	0,0	0,0	2,8	0,8
Totale cooperative	20	26	28	25	34	48

incremento o addirittura una prevalenza degli appalti, a dimostrazione di un costante mutamento nella gestione delle politiche sociali da parte degli enti pubblici territoriali, come evidenziato nel precedente paragrafo.

In linea di massima, l'appalto è uno strumento che, se non gestito a monte anche attraverso un'attività di *lobbying*, rischia di inaridire la cooperazione sociale che si limita ad acquisire commesse pubbliche definite da un capitolato e un preciso contratto.

In particolare, è interessante notare come i ricavi derivanti da appalti siano relativamente consistenti in termini percentuali anche nelle cooperative di minori dimensioni e di età più giovane. Tale situazione va probabilmente letta come ulteriore conferma del fatto che spesso le cooperative sociali nascono adulte, ovvero già con un mercato ben individuato e con professionalità in grado di gestire dinamiche gestionali complesse.

Si tratta di aziende che nascono talvolta per gemmazione, ovvero su spinta di altre cooperative e associazioni che, individuato un mercato, creano lo strumento per operarvi. Anche questo punto si presta peraltro a una duplice interpretazione, certamente provocatoria: l'individuazione di questo mercato parte dall'individuazione di un fabbisogno o di una possibile commessa?

Nelle cooperative di tipo B il discorso non muta nella sostanza (tabella 11.4). Va comunque evidenziato come in questa classe di cooperative gli appalti siano meno presenti nella classe fino a 250.000 euro di valore della produzione.

### *Esame delle frequenze*

La lettura delle tabelle precedenti ha evidenziato un'incidenza media elevata dei ricavi di provenienza pubblica. I dati medi tendono peraltro ad appiattire le code della distribuzione, di fatto nascondendo quelle cooperative completamente - o quasi completamente - sbilanciate su ricavi pubblici o su ricavi privati. Per questo motivo è opportuno un breve esame delle frequenze. Per motivi di sintesi vengono presentate solo le analisi significative ai fini del presente capitolo.

Tralasciando la distinzione per età, per il momento non significativa, nella tabella 11.5, si nota come vi sia un numero elevato di cooperative (147 sulle 219 che hanno fornito tale dato, pari al 67%) i cui ricavi sono per oltre l'80% di provenienza pubblica e come ve ne siano ben 58 (delle 147) che hanno risposto a questa domanda del questionario, che dipendono completamente da convenzioni e appalti con enti pubblici. Tenendo conto del fatto che si tratta di analisi svolte su un campione rappresentativo dell'universo, il dato è senza dubbio significativo, e in ogni caso, tenendo conto delle

Tabella 11.4. *Distribuzione delle cooperative di tipo B per valore della produzione e classe di età. Dettaglio composizione ricavi (valori percentuali)*

Valore della produzione	fino a 250.000 euro		da 250.000 a 600.000 euro		oltre 600.000 euro	
	≤11	>11	≤11	>11	≤11	>11
Privati	56,5	79,0	41,4	56,9	54,7	50,2
Altre cooperative e/o consorzi	3,7	1,5	1,3	1,7	3,0	1,7
Appalti	9,2	10,6	22,8	18,2	14,6	23,4
Convenzioni	27,7	5,5	28,5	17,3	24,0	22,9
Contributi	2,9	0,6	2,4	5,6	2,5	1,8
Altro	0,0	2,8	3,6	0,3	1,2	0,0
Totale cooperative	24	15	21	12	15	18



Tabella 11.5. *Cooperative con ricavi derivanti per oltre l'80% da enti pubblici senza suddivisione per età (valori assoluti)*

Valore della produzione	fino a 300.000 euro		da 300.000 a 750.000 euro		oltre 750.000 euro		Totale							
	Tipo A	Tipo B	Tipo A	Tipo B	Tipo A	Tipo B								
Ricavi	priv.	pubbl.	priv.	pubbl.	priv.	pubbl.	priv.	pubbl.						
80-90%	1	6	4	2	1	4	3	11	4	4	13	36		
90-100%	1	8	7	0	0	16	4	3	4	23	2	3	18	53
100%	10	15	11	5	3	19	7	4	4	15	6	0	41	58
Totale	12	29	22	7	4	39	11	16	11	49	12	7	72	147

considerazioni che seguiranno, conferma l'esistenza di più modelli di cooperazione in Italia.

Si tratta di cooperative facilmente classificabili come sub-fornitori di servizi sociali nelle quali, stante il ragionamento svolto, non è automaticamente individuabile il rispetto delle condizioni di efficienza e soprattutto le condizioni di autonomia e durabilità senza le quali non è possibile parlare di impresa, ancorché sociale.

Si noti inoltre come il rapporto tra cooperative di tipo A e di tipo B si inverta a seconda che si consideri la prevalenza di ricavi pubblici o di ricavi privati (fig. 11.2).

La figura 11.3 propone invece la rappresentazione grafica della prevalenza dei ricavi pubblici o privati nelle tre classi considerate. Tale rappresentazione funzionale a evidenziare un possibile fattore di rischio, derivante dalla presenza di un cliente unico o comunque prevalente. La situazione probabilmente migliore, ammesso che tale semplificazione sia possibile, è probabilmente quella che vede un

Figura 11.2. *Distribuzione della tipologia delle cooperative per provenienza ricavi (valori assoluti e percentuali)*

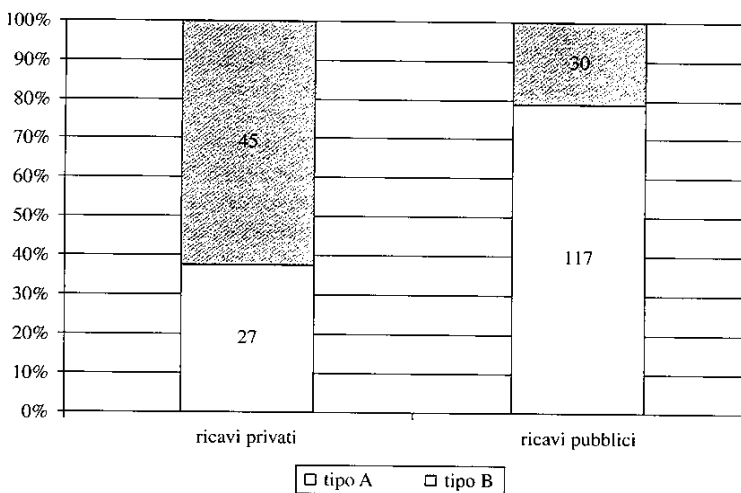
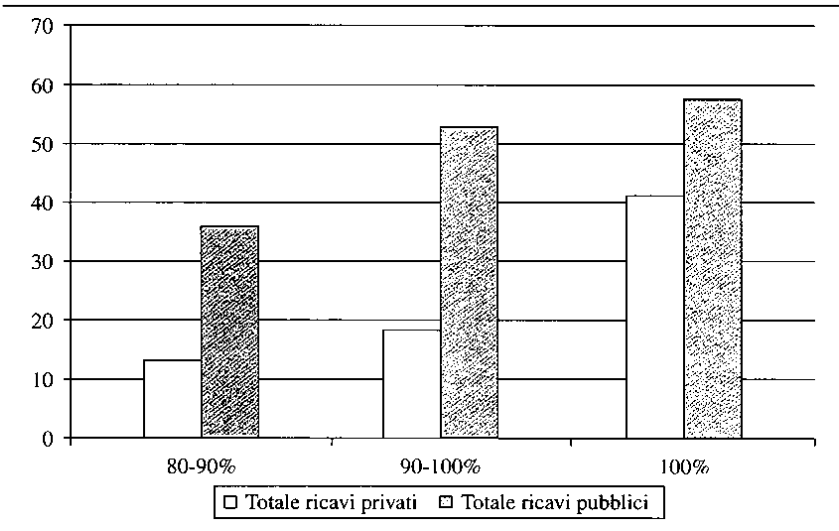


Figura 11.3. *Incidenza dei ricavi privati e pubblici per classe d'ampiezza (totali senza distinzione per età; valori assoluti)*



giusto bilanciamento tra pubblico e privato. Una prevalenza di ricavi pubblici è probabilmente legata alla presenza di un unico cliente, date anche le dimensioni generalmente piccole delle imprese sociali.

Una prevalenza di clienti privati si accompagna in genere a un frazionamento delle vendite a una molteplicità di soggetti privati. Va da sé che i rischi sopra accennati sono peraltro identici in una situazione di ricavi privati, però comunque derivanti da un unico cliente, situazione nella quale possono ad esempio trovarsi alcune imprese che operano come terzisti a servizio di industrie di dimensioni maggiori.

L'analisi svolta ha sin qui evidenziato un gruppo di 160 cooperative, pari al 36,75% del campione<sup>18</sup>, che ha una forte prevalenza o addirittura esclusività di ricavi pubblici.

<sup>18</sup> La numerosità di tale insieme non coincide con il totale della tabella 11.5 (147 casi), in quanto per 13 casi non è stato possibile ricostruire il valore della produzione, ma gli amministratori hanno dichiarato la composizione, in termini percentuali, dei ricavi di vendita.

Risulta a questo punto utile fornire un breve approfondimento circa le caratteristiche di questo sottoinsieme.

Il primo indicatore considerato riguarda la collocazione territoriale da cui risulta una prevalenza delle cooperative con sedi in regioni del Nord Italia (66%), rispetto al Centro (21%) e Sud Italia (13%). La prevalenza di cooperative nelle regioni del Nord influenza le distribuzioni di frequenza: se infatti si osserva la distribuzione geografica delle cooperative a ricavi prevalentemente privati non si notano significative differenze.

Approfondendo il sottoinsieme caratterizzato da ricavi prevalentemente pubblici, si evidenzia una debole propensione al volontariato. Il 40% infatti dichiarano di non usufruire di alcuna ora di volontariato e un ulteriore 30% non supera le 600 ore annue (tabella 11.6).

È questo un punto sul quale si può individuare una specificità delle cooperative a prevalenza di ricavi pubblici. Lo stesso dato osservato nelle cooperative a prevalenza di ricavi privati (maggiori o uguali all'80%) evidenzia infatti (tabella 11.7) una situazione profondamente differente.

Seppur ridotto, il campione è sufficientemente consistente per il confronto. Si noti in particolare come la classe che contiene il maggior numero di casi sia quella con più di 600 ore annue di volontariato, mentre le cooperative che dichiarano di non disporre di volontariato sono la metà rispetto alle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici.

Il settore di attività delle cooperative a prevalenza di ricavi pubblici, vede una dominanza delle attività assistenziali, che sfiorano il

Tabella 11.6. *Presenza del volontariato (in ore di lavoro) nelle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici (valori percentuali)*

Nessuna	40,0
Da 1 a 600	29,4
Più di 600	29,4
Totale	98,8
Mancante di sistema	1,2
Totale cooperative	160

Tabella 11.7. *Presenza del volontariato nelle cooperative a ricavi prevalentemente privati (valori percentuali)*

Nessuna	28,6
Da 1 a 600	23,3
Più di 600	48,1
Totale cooperative	77

Tabella 11.8. *Settore di attività nelle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici (valori percentuali)*

Non risponde	0,6
Accoglienza e consulenza psicologica	18,1
Attività di assistenza	59,4
Altro-tipo A	3,1
Servizi ad aziende o privati	14,5
Servizi alla persona	3,1
Attività di produzione di beni	0,6
Altro-tipo B	0,6
Totale cooperative	160

60% del totale. Si tratta di un ambito vasto, all'interno del quale vi sono varie specificità e situazioni oggettivamente differenti, ma nell'ambito del quale si concentra la quota più significativa di esternalizzazioni da parte degli enti pubblici locali (tabella 11.8)

Lo stesso aspetto esaminato nel sottoinsieme a prevalenza di ricavi privati, evidenzia innanzitutto una cospicua presenza di attività di produzione di beni, legata essenzialmente alla particolare tipologia del campione che, come evidenziato nella precedente figura 11.2, è fortemente sbilanciato sulle cooperative di tipo B. È in ogni caso interessante osservare (tabella 11.9) come anche le cooperative a prevalenza di ricavi privati operino con una frequenza non marginale nel settore dei servizi di assistenza. Non è possibile al momento specificare ulteriormente il servizio, ma è comunque interessante osservare come anche in questo particolare settore di attività, considerato di fatto un regime di monopolio pubblico, esista una signifi-

Tabella 11.9. *Settore di attività nelle cooperative a ricavi prevalentemente privati (valori percentuali)*

Non risponde	2,6
Accoglienza e consulenza psicologica	5,2
Attività di assistenza	29,9
Servizi ad aziende o privati	9,1
Servizi alla persona	1,2
Attività di produzione di beni	45,5
Altro-tipo B	6,5
Totale cooperative	77

cativa domanda privata, probabilmente concentrata nell'ambito dei servizi domiciliari e nei servizi alla persona in generale.

È probabile peraltro che da parte delle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici vi sia in ogni caso una maggiore complessità dei servizi erogati, in parte di tipo residenziale. La gestione di questi servizi richiede un'elevata professionalità, erogata in modo continuativo nel tempo ed è questo uno dei principali motivi di «spiazzamento» del volontariato, soprattutto nell'ambito della produzione del servizio<sup>19</sup>. Come naturale conseguenza prevalgono le aziende con un numero elevato di dipendenti e il volontario si colloca semmai ai vertici dell'organizzazione, con un ruolo differente, legato a competenze gestionali e manageriali talvolta di prim'ordine. Come evidenziato nella seguente tabella 11.10, oltre il 57% del sottoinsieme ha più di 22 dipendenti.

Anche per quanto riguarda il numero di dipendenti emerge un ulteriore fattore di specificità. Le cooperative meno dipendenti dai ricavi pubblici (tabella 11.11) presentano infatti un minor numero di addetti, con una distribuzione tra le quattro classi abbastanza omogenea, fatta eccezione per la classe da 7 a 10 dipendenti. Vi è un numero significativo di aziende di piccolissime dimensioni, ma va comunque evidenziato come anche in questo caso circa un terzo del campione si collochi nella fascia delle cooperative a elevato numero di addetti.

<sup>19</sup> Si rinvia per approfondimenti su tale aspetto a Borzaga e Fazzi 2000.

Tabella 11.10. *Dipendenti delle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici (valori percentuali)*

Da 0 a 6	9,4
Da 7 a 10	8,1
Da 11 a 22	25,0
Più di 22	57,5
Totale cooperative	160

Tabella 11.11. *Dipendenti delle cooperative a ricavi prevalentemente privati (valori percentuali)*

Da 0 a 6	28,6
Da 7 a 10	14,3
Da 11 a 22	26,0
Più di 22	31,2
Totale cooperative	77

Prima di passare all'esame di alcuni sintetici indicatori di efficienza, va osservato come l'età media (riferita all'anno 2000) delle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici sia pari a 12,8 anni, contro i 10,8 delle aziende a ricavi prevalentemente privati. Si tratta di una differenza di età percepibile, però sufficientemente forte per spiegare la minore dipendenza da convenzioni e appalti pubblici.

In chiusura può essere utile un breve esame anche di alcuni dati in grado di dare un'idea, seppur in modo approssimativo, delle condizioni di efficienza. Va peraltro precisato che, soprattutto se ci si trova di fronte a bilanci redatti in forma abbreviata, risulta molto difficile svolgere un'analisi accurata e soprattutto precisa di tali aspetti. In ogni caso vengono qui riportati due indicatori.

Innanzitutto viene posto a confronto il Risultato d'esercizio (saldo del conto economico) con il Valore della produzione, secondo il seguente indicatore:

$$\frac{\text{Risultato d'esercizio}}{\text{Valore della produzione}}$$

Pur con evidenti limiti, si ritiene che tale indicatore sia in grado di dare comunque un'idea dell'equilibrio gestionale dell'azienda. In base a quanto scritto nei paragrafi introduttivi, alle cooperative sociali, in quanto imprese, viene chiesto di generare un valore maggiore rispetto al costo dei fattori produttivi consumati per realizzarlo. Il parametro risultato d'esercizio altro non è se non una voce residuale, che rimane dopo aver distribuito il valore creato ai vari interlocutori, passaggio particolarmente evidente in una riclassificazione del conto economico a creazione e distribuzione del valore aggiunto.

Le situazioni che possono essere considerate «normali» in uno studio di settore, che esula dall'esame dei singoli casi, vedono un risultato d'esercizio modesto o una leggera perdita d'esercizio. Risultati particolarmente negativi o particolarmente positivi sono indice di possibili anomalie. Un indice minore o uguale a  $-6\%$ , evidenzia situazioni nelle quali la cooperativa è caratterizzata da una sostanziale incapacità di generare valore, ovvero si trova in una situazione di squilibrio tra costi e ricavi, magari per uno sbilanciamento sull'efficacia (distribuzione di ricchezza), a scapito dell'efficienza. Un indice maggiore o uguale a  $6\%$ , evidenzia invece una cooperativa che trattiene per sé, sotto forma di utile d'esercizio, una quota non marginale della ricchezza prodotta. Si tratta di una situazione nella quale la cooperativa può trovarsi nella necessità di accantonare risorse ad esempio in vista di un piano di investimenti, che viene così in parte coperto attraverso autofinanziamento. Se così non fosse, ci si troverebbe di fronte a una cooperativa caratterizzata, almeno apparentemente, da minori condizioni di efficacia, in quanto l'elevata quota di ricchezza trattenuta non può che andare a scapito della ricchezza distribuita agli interlocutori, tra i quali vi sono gli utenti e la comunità.

La tabella 11.12 evidenzia per le cooperative a dipendenza pubblica una distribuzione normale, con circa l'80% delle risposte<sup>20</sup> concentrate nelle fasce centrali, quindi con un risultato d'esercizio compreso tra  $-6\%$ , e in questo caso si tratta di una leggera perdita d'esercizio, e  $+6\%$ , quindi con una capacità di accantonare parte del

<sup>20</sup> Si noti che per 12 cooperative non è stato possibile costruire l'indicatore.



Tabella 11.12. *Rapporto tra risultato d'esercizio e valore della produzione delle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici (valori percentuali)*

Meno di -0,06	6,1
Da -0,06 a 0	43,2
Da 0 a 0,06	37,2
Più di 0,06	13,5
Totale cooperative	148

Tabella 11.13. *Rapporto tra risultato d'esercizio e valore della produzione delle cooperative a ricavi prevalentemente privati (valori percentuali)*

Meno di -0,06	13,7
Da -0,06 a 0	41,1
Da 0 a 0,06	30,1
Più di 0,06	15,1
Totale cooperative	73

valore prodotto. Va peraltro rilevato come molto spesso il regime delle convenzioni inibisca la realizzazione — e il conseguente accantonamento — di utili, in quanto l'utile realizzato in un esercizio viene detratto dall'importo della convenzione dell'esercizio successivo.

Il confronto con il campione a bassa dipendenza da ricavi pubblici (tabella 11.3) non presenta particolarità degne di rilievo, se non una maggiore incidenza della prima classe. Interessante osservare come comunque anche in questo sottoinsieme emerge un sostanziale equilibrio nel conto economico. Da sottolineare inoltre una frequenza leggermente maggiore nell'ultima classe, certamente spiegabile attraverso la maggiore incidenza in questa categoria di cooperative di tipo B, le quali evidenziano tendenzialmente maggiori investimenti in capitale fisso e quindi una maggior incidenza dell'autofinanziamento attraverso l'accantonamento di utili d'esercizio.

Il secondo indicatore cerca di fotografare le condizioni di equilibrio patrimoniale del campione. Spesso ci si trova di fronte al luogo comune che le cooperative sono sottocapitalizzate, ossia eccessivamente dipendenti dal capitale di debito, in quanto strutturalmente incapaci di creare mezzi propri in misura adeguata al fabbisogno.

Tali considerazioni si basano essenzialmente su due presupposti.

— Nelle cooperative — soprattutto in quelle sociali — il capitale sociale non rappresenta una fonte di finanziamento, come invece nelle imprese for-profit, ma piuttosto la condivisione di un progetto sociale. La non distribuzione di utili e il principio mutualistico «una testa un voto» non legano infatti il valore delle quote sottoscritte a un'aspettativa di rendimento.

— L'essere nonprofit blocca, o comunque inibisce, la capacità di realizzare utili da destinare a riserva e quindi all'autofinanziamento dell'azienda<sup>21</sup>.

— Tali considerazioni sono indubbiamente vere, ma non tengono conto di due ulteriori aspetti.

— Innanzitutto, se è vero che il patrimonio netto delle cooperative sociali è in valore assoluto tendenzialmente piccolo, è altrettanto vero che, salvo casi particolari, è altrettanto modesto l'importo del capitale investito e quindi in termini relativi il patrimonio netto si presenta spesso adeguato. Va inoltre considerato che molte cooperative sociali dispongono di parte del capitale investito, soprattutto per quanto riguarda la sede e altre immobilizzazioni materiali, in comodato gratuito.

— In secondo luogo, l'assegnazione di eventuali utili a riserva, derivante dal vincolo alla non distribuzione di utili né sotto forma diretta, né sotto forma di remunerazione degli apporti di fattori produttivi da parte di soci, ad esempio dei soci lavoratori, consente nel tempo una politica dell'autofinanziamento molto più equilibrata rispetto ad altre tipologie di aziende cooperative.

L'indicatore che viene qui utilizzato pone quindi a confronto il totale patrimonio netto (classe A del passivo dello stato patrimoniale) con il capitale investito:

$$\frac{\text{Totale patrimonio netto}}{\text{Capitale investito}}$$

<sup>21</sup> Vi è ad esempio chi sostiene che «... alla lunga tali organizzazioni [le aziende nonprofit, *n.d.a.*] vedranno compromesse le proprie condizioni di equilibrio economico con la conseguenza che, gradualmente, finiranno per perdere la propria autonomia, venendo a dipendere da soggetti esterni ai quali si “chiede aiuto” o che intervengono con il chiaro intento di acquisirne il controllo e il governo». Cfr. Antonelli 2002, p. 224.

La tabella 11.14 evidenzia, tra le cooperative a dipendenza pubblica, una piccola parte con patrimonio netto negativo. Si tratta di casi, tipici dello start-up e delle ultime fasi di vita dell'azienda, di patrimonio netto negativo, nei quali la perdita d'esercizio ha ormai intaccato non solo le riserve, ma anche il capitale sociale. Sono quindi aziende destinate alla liquidazione a meno che il soggetto economico — formale o reale che sia — intervenga per mettere a disposizione dell'azienda ulteriori risorse finanziarie.

Circa il 50% del campione si colloca invece nelle due fasce più elevate, con un 34% di casi che evidenziano un patrimonio netto che supera il 35% del capitale investito.

Un buon tasso di patrimonializzazione si riscontra anche nelle cooperative a bassa dipendenza pubblica (tabella 11.15). Il patrimonio netto negativo caratterizza in particolare una percentuale leggermente inferiore rispetto alla categoria precedente. Interessante osservare come anche la classe superiore evidenzi una frequenza, seppur di poco, maggiore. Probabilmente tale situazione è legata sia alla maggiore libertà di azione di queste cooperative, meno vincolate da convenzioni spesso rigide e quindi più libere di programmare an-

Tabella 11.14. *Indice di patrimonializzazione delle cooperative a ricavi prevalentemente pubblici (valori percentuali)*

Meno di 0	10,7
Da 0 a 0,15	24,8
Da 0,15 a 0,35	27,6
Più di 0,35	36,9
Totale cooperative	149

Tabella 11.15. *Indice di patrimonializzazione delle cooperative a ricavi prevalentemente privati (valori percentuali)*

Meno di 0	9,6
Da 0 a 0,15	30,1
Da 0,15 a 0,35	23,3
Più di 0,35	37,0
Totale	73

che la propria gestione economico-finanziaria, sia alla maggiore presenza di cooperative di tipo B caratterizzate, come detto, da maggiore autofinanziamento e quindi, nel tempo, da crescenti riserve di utili, che vanno via via a incrementare i mezzi propri.

### 11.3. *Conclusioni*

Attraverso i dati presentati nel paragrafo precedente, si è cercato di porre a confronto le cooperative caratterizzate da un'elevata dipendenza da ricavi pubblici (oltre l'80% dei ricavi), con le cooperative a bassa dipendenza pubblica (meno del 20%). Dal punto di vista economico il confronto non evidenzia differenze significative. L'analisi, per quello che i dati a disposizione riescono a dire, rivela un complessivo equilibrio economico e finanziario della cooperazione sociale facente capo a Confcooperative. In linea di massima, fatto ovviamente salvo l'esame di casi specifici, il requisito dell'efficienza della gestione sembra sostanzialmente rispettato e quindi, da questo punto di vista, si può parlare di imprese sociali.

Rimane comunque irrisolto il nodo dell'autonomia gestionale. L'indagine svolta su un campione di 1.693 verbali di revisione, per 6.093 osservazioni ha evidenziato un elevato numero di cooperative pesantemente o completamente dipendenti da ricavi pubblici. Tale situazione è emersa anche attraverso l'analisi di un questionario somministrato a un campione rappresentativo dell'universo, somministrato a 400 cooperative. Di queste ben il 36,7% dipende in modo consistente da ricavi pubblici. È evidente come un'analisi di settore giunga a conclusioni che mediano tra i singoli casi, ma rimane evidente il rischio di un indebolimento delle condizioni di autonomia e di durabilità di queste aziende. L'autonomia viene infatti minata dalla dipendenza da un soggetto esterno che vede talvolta nella cooperazione non un partner, ma semplicemente una modalità di erogazione di un servizio sociale, in un'ottica di vero e proprio *out-sourcing*.

La cooperazione perde qui quella capacità di innovare, coinvolgere la società, soddisfare nuovi bisogni che in passato ha caratterizzato il settore e lo dovrebbe caratterizzare ancora oggi. Già si è accennato alla minore capacità di innovare: è chiaro che se chi deci-

de il contenuto della convenzione o il bando per l'appalto non si confronta prima con le cooperative, la capacità di innovare sia sui prodotti che sui servizi è estremamente limitata.

L'analisi ha evidenziato, attraverso l'andamento del parametro volontariato, un minor coinvolgimento della società nelle cooperative maggiormente dipendenti da enti pubblici. Rispetto alle cooperative a ricavi prevalentemente privati, le cooperative dipendenti dal pubblico evidenziano una disponibilità di ore di volontariato nettamente inferiore. In parte questo è dovuto alla natura dei servizi erogati, ma in parte è certo dovuto a una minore contiguità con la comunità, per privilegiare un rapporto, talvolta soffocante, con il grande cliente.

Le medesime considerazioni formulate per la capacità di innovare valgono anche per la capacità di soddisfare i nuovi bisogni.

La minore autonomia rischia inoltre di minare le condizioni di durabilità dell'azienda. Certamente le cooperative a ricavi prevalentemente privati sono costrette dal mercato a un'elevata diversificazione della clientela, con una conseguente frammentazione del rischio d'impresa. Il cliente unico o prevalente rischia invece di creare all'interno dell'azienda un rilassamento che riduce le difese nel momento in cui il cliente prevalente se ne va: qui si innesca il vero fattore di rischio del particolare segmento esaminato nelle pagine precedenti. Se da parte degli amministratori e dei soci vi è consapevolezza di tale situazione, è probabile che la cooperativa abbia nel cassetto una diversificazione in grado di garantire, se non nell'immediato almeno nel medio termine, la stabilità. Se invece non vi è consapevolezza, la cooperativa si trova evidentemente esposta al rischio e quindi ancora più dipendente, quasi aggrappata, al cliente unico.

Risulta peraltro difficile sulla base dei dati a disposizione formulare ulteriori considerazioni, così come risulta difficile capire come si sia creata questa situazione. Indubbiamente, riprendendo la precedente figura 11.1, la cooperazione di subfornitura di servizi sociali appare la forma prevalente. A questo punto si può ritenere in linea di massima corretto considerare la cooperativa sociale come impresa sociale, sebbene i tratti caratteristici dell'impresa siano in parte inficiati da un progressivo indebolimento delle condizioni di autonomia del settore.



## Capitolo dodicesimo

Oltre il *contracting out*: nuove forme di relazione  
con le amministrazioni pubbliche

*Franco Dalla Mura*

### 12.1. *Perché ora?*

In occasione delle partenze per le vacanze si ripete il rito annuale dei consigli per evitare i furti negli appartamenti; una delle teorie più gettonate è quella di chi sostiene che le cose cui si tiene vadano lasciate il più possibile in bella vista: i ladri, secondo questa corrente di pensiero, pensano che le cose più importanti siano nascoste e le vanno a cercare in luoghi nascosti; così, ciò che è mostrato direttamente ha qualche speranza di non essere visto. È proprio ciò che è successo nel corso degli anni novanta alle cooperative sociali e alle pubbliche amministrazioni che con esse entravano in rapporto: gli strumenti giuridici adatti per costruire relazioni nuove erano già a disposizione e sotto gli occhi di tutti, ma pochi se ne sono accorti.

È sorprendente come l'interesse per nuove forme di relazione fra le cooperative sociali e le pubbliche amministrazioni si sia significativamente sviluppato con un approccio fortemente problematico e prevalentemente in questi ultimi anni, mentre la spinta politico-culturale che ha innescato e prodotto la nascita della cooperazione sociale e le fonti normative che la disciplinano e, in particolare, quelle che forniscono gli «strumenti» per costruire un nuovo sistema di rapporti sono chiare e ormai risalenti nel tempo. Ben tredici anni ci separano dalla legge che ha sancito la nascita della cooperazione sociale e quattordici dalla legge che — addirittura prima della «nascita» della cooperazione sociale — ha «capovolto» il modello classico di amministrazione e ha fornito in tal modo proprio quegli «strumenti» di cui v'era bisogno.

Nell'arco di tre anni — dal 1989 al 1991 — infatti, hanno visto la luce le quattro leggi su cui, ormai, appoggia l'intero sistema di cui ci occupiamo. la Legge 30 dicembre 1989, n. 439 di ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985; la Legge 8 giugno 1990 n. 142, di riforma del sistema delle autonomie locali; la Legge 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento amministrativo; e, infine, la Legge 8 novembre 1991 n. 381, sulla cooperazione sociale.

La concomitanza dell'approvazione delle quattro leggi citate non è un caso: esse sono il frutto di un lungo dibattito politico-culturale che ha sviluppato in modo coerente un tema vitale e vecchio quanto il mondo: quello della sintesi nel valore della responsabilità individuale, collettiva e comunitaria del rapporto fra «potere» e «libertà». Che cosa esprime, se non il valore della «responsabilità» quale superamento della diade liberal-ottocentesca «potere/libertà», la definizione delle cooperative sociali quali soggetti che «hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità» (alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini)? Le radici dell'affermazione di soggetti sociali che rifiutano di essere posti in un ruolo imprenditoriale alternativo al «potere» e che si offrono quali partner naturali delle istituzioni per «perseguire l'interesse generale della comunità» si trovano già nell'articolo 2 della Costituzione («La Repubblica... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»), ma ha potuto svilupparsi solo quando le condizioni culturali, socioeconomiche e istituzionali lo hanno permesso; in particolare, quando il «potere» e le sue funzioni si sono trasferiti dal centro al territorio, finalmente avvicinandosi ai soggetti che avrebbero potuto assumere quei «doveri inderogabili di solidarietà» di cui parla la Costituzione. Come ben colto qualche anno dopo dalla «legge Bassanini»<sup>1</sup>, è solo in uno stato delle autonomie che la responsabilità e la solidarietà comunitaria possono svilupparsi: «le responsabilità pubbliche» sono affidate «alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati», «anche al fine di favorire l'assol-

<sup>1</sup> Legge 59/1997.



vimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità», recita l' articolo 4 della legge Bassanini.

Dopo le Leggi 439/1989 e 142/1990, a spianare la strada alla nascita dell'impresa sociale mancava il tassello più importante, quello che avrebbe permesso di rendere concretamente operanti i soggetti che avessero inteso assumere i doveri di solidarietà di cui parla l'articolo 2 della Costituzione, attraverso lo svolgimento di «compiti di rilevanza sociale» entrando in rapporto con le istituzioni (rapporto necessario, come meglio si vedrà, non per il riconoscimento di un «ruolo», che non ha bisogno di riconoscimenti, bensì per creare un «sistema»): l'apertura dell' amministrazione al consenso e alla partecipazione, cioè la Legge 241/1990.

Anche se banalizzata — nella percezione diffusa — al ruolo di legge che permette, per la tutela dei propri interessi, l'accesso ai documenti utilizzati in un procedimento amministrativo, la Legge 241/1990 ha innescato una vera e propria rivoluzione nel modo di configurare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e i cittadini e le loro formazioni sociali. Essa offre lo «strumento» giuridico che permette al privato di «entrare» concretamente nelle funzioni pubbliche e connota, coerentemente, la posizione giuridica di «interesse legittimo» del privato in modo omogeneo con quella che caratterizza l'amministrazione. L'interesse legittimo del privato assume la natura di «potere» che si confronta (ora in via collaborativa, ora in via oppositiva) con il potere dell'amministrazione e che con esso può positivamente integrarsi nel perseguimento del valore che costituisce l'essenza della funzione pubblica.

La legge sulla cooperazione sociale, dunque, ha visto la luce nel 1991 in uno scenario normativo appropriato, in cui avrebbe potuto da subito sviluppare quelle nuove modalità di rapporto pubblico/privato che ancora vengono poco o nulla utilizzate e su cui ora, dopo oltre tredici anni, paradossalmente concentriamo la nostra attenzione, definendole «nuove».

Le ragioni per cui il processo evolutivo dei rapporti si è posto in *surplace* per oltre un decennio sfuggono in gran parte a un'analisi giuridica e possono trovare risposta solo sotto il profilo economico e sociologico, oltre che, *lato sensu*, culturale. Da quest'ultimo punto di vista una probabile lettura del fenomeno può spiegare quanto è

accaduto (o, meglio, non è accaduto), con il gap culturale che tuttora separa l'alto profilo delle riforme degli anni novanta dal livello di conoscenze e di aspirazioni di una classe politica che, dopo Tangentopoli, ha in larga misura smarrito la percezione del proprio ruolo e della maggioranza di una classe burocratico-amministrativa che, nel nostro paese, tale percezione non ha mai avuto. Anche la cooperazione sociale — sia pure in misura forse minore — non è indenne da tale arretratezza, anche se al suo interno le spiegazioni vanno ricercate forse più sul versante economico che su quello meramente culturale.

Ad ogni buon conto, qualche cosa è parso risvegliarsi allo squillo della legge di riforma del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali (Legge 328/2000) e, ancor più, a quello della riforma del Titolo quinto della Costituzione, e non solo, come si vedrà, dell'articolo 118, e cioè del principio di sussidiarietà.

Pubblica amministrazione (d'ora in poi RA.) e cooperazione sociale si interrogano oggi con consapevolezza maggiore di quanto non sia stato nell'ultimo decennio circa i rapporti alternativi che possono caratterizzare i rispettivi ruoli, nel più vasto quadro dei rapporti fra Repubblica e formazioni sociali di cui parla l'articolo 2 della Costituzione. Pubblica amministrazione e cooperative sembrano percepire l'inadeguatezza del tradizionale modello privatistico, che si fonda sullo scambio fra la produzione privata di servizi e il pagamento di un corrispettivo pubblico, cioè sul modello contrattuale dell'appalto di servizi.

Il basso livello delle conoscenze giuridiche, l'affanno delle istituzioni locali per la scarsità di risorse finanziarie, il disorientamento di fronte all'ineludibile necessità di scelte politiche esplicite e trasparenti, l'esigenza quotidiana di far quadrare i conti di imprese sociali vissute sempre più dalle amministrazioni quali strumenti di ammortizzazione e assorbimento dei danni al sistema provocati dai «tagli» apportati alle risorse finanziarie destinate al sociale e al socio-sanitario, costituiscono pericolose dissuasioni per il movimento, appena iniziato, verso un nuovo modo di intendere il ruolo del terzo settore e, in particolare, della cooperazione sociale.

Ma il nodo più importante da sciogliere riguarda il significato da attribuire al principio di sussidiarietà e alla sua applicazione nel sistema dei servizi sociali.

## 12.2. *Quale sussidiarietà?*

L'esplicitazione del principio di sussidiarietà nell'articolo 118 della Costituzione lo fa uscire dal limbo metagiuridico in cui era prima collocato.

Nel concetto di sussidiarietà (espresso o inespresso che sia) convergono da sempre interessi, pensieri, ideali che concernono i valori fondamentali dell'esistenza e delle relazioni sociali: potere, libertà e responsabilità si confrontano, nella concretezza dei rapporti, con il modello più o meno nitidamente tracciato dai diversi ordinamenti giuridici. Non c'è dunque da meravigliarsi se molti siano gli equivoci che ne hanno accompagnato e ne accompagnano l'interpretazione.

L'alternativa fondamentale, comunque, è fra una visione «negativa» del principio di sussidiarietà e una tendenzialmente «positiva»: nella prima, la funzione pubblica e l'autorità che con la funzione si accompagna vengono limitate a vantaggio delle libertà individuali e la funzione pubblica torna ad attivarsi, quasi a malincuore, o per compassione, ove l'esercizio delle libertà individuali produce situazioni eticamente inaccettabili. Nella seconda, la funzione pubblica non si limita a ritrarsi per lasciare spazio alle libertà e alle responsabilità individuali, ma sostiene e promuove l'assunzione di tali responsabilità da parte dei singoli e dei corpi sociali intermedi, evitando, ove possibile, di fornire essa stessa dei risultati e privilegiando gli interventi mirati all'irrobustimento dei soggetti, in modo da renderli adeguati al perseguimento non solo del bene individuale ma anche di quello comune. Non a caso il novellato articolo 118 della Costituzione parla di «attività di interesse generale».

Anche se nella nostra Costituzione il principio di sussidiarietà è stato inserito (per evidenti ragioni di contingenza) in un contesto non appropriato (il Titolo quinto della Parte terza della Costituzione, dedicato alle autonomie locali, anziché nella Parte prima, dedicata ai principi fondamentali), dalla sua interpretazione sistematica nel contesto costituzionale non può che emergere una lettura «positiva» e non meramente «negativa»; ciò, in particolare, ove esso sia riferito a quei diritti «civili e sociali» che, nel novellato articolo 117, compete allo stato definire e che devono essere «garantiti» su tutto il territorio nazionale.

Pare quindi evidente che nel nostro sistema costituzionale (oltre che nella nostra cultura nazionale ed europea) il principio di sussidiarietà non possa essere interpretato secondo una logica residuale, di stampo liberali-ottocentesco, ma secondo una logica solidaristica, che assicura ai cittadini e alle loro formazioni sociali le più ampie libertà di esprimere e di perseguire finalità proprie, ma che li chiama anche a esercitare le proprie libertà in coerenza con i valori che esprimono gli interessi comuni: in altre parole, a svolgere pubbliche funzioni.

Come esemplarmente espresso in un recente parere del Consiglio di Stato<sup>2</sup>, la sussidiarietà non ha nulla a che vedere con i rapporti fra lo stato e l'esercizio delle attività imprenditoriali e gli aiuti di stato alle imprese. Peraltro, pensare che le varie forme di *contracting out* attraverso cui le istituzioni acquistano servizi da soggetti terzi (siano o non siano essi caratterizzati dall'assenza di fini di lucro) costituisca espressione e realizzazione del principio di sussidiarietà significa rovesciare completamente il senso di tale principio. L'acquisto, in varia forma operato, di servizi da parte delle istituzioni e la distribuzione (in varia forma e con vari criteri) di tali servizi agli utenti costituisce una forma di intervento diretto delle istituzioni nella risposta ai bisogni della comunità e dei suoi componenti, e cioè l'esatto opposto del principio di sussidiarietà; questo, infatti, privilegia il sostegno e la promozione dell'autoresponsabilità degli individui e delle formazioni sociali intermedie attraverso il loro rafforzamento, senza per ciò negare, e anzi valorizzando, la conservazione in capo alle istituzioni di un compito di «garanzia totale» che, in quanto tale, non può che appartenere alle istituzioni stesse, pena la scomparsa della funzione pubblica, intesa come doveroso perseguimento dei valori comuni.

Pare, quindi, ragionevole concludere che, non da un punto di vista meramente politico, ma da un punto di vista giuridico, sia in qualche misura possibile individuare nel nostro ordinamento un concetto relativamente preciso di sussidiarietà; tale concetto comporta la necessità di ricondurre alla sfera del diritto pubblico amministrativo e non a quella del diritto privato la ricerca/elaborazione di

<sup>2</sup> Sezione consultiva atti normativi, 25 agosto 2003 n. 140.

nuove forme di relazione fra cooperative sociali e pubbliche amministrazioni, attraverso cui «dare gambe» alle scelte fondamentali risalenti all'inizio dello scorso decennio; scelte che hanno fatto nascere un soggetto giuridico del tutto peculiare, pensato «su misura», proprio in funzione di un principio (la sussidiarietà) vecchio quanto il mondo, anche se, all'epoca, non ancora formalmente espresso né a livello costituzionale né a livello di legge ordinaria.

La consapevolezza ormai raggiunta (anche se con grave ritardo), rende improcrastinabile la ricerca/elaborazione di nuovi strumenti di rapporto nella sussidiarietà; l'uso di tali strumenti, che ora vengono «pensati» con specifico riferimento alla cooperazione sociale, non è certo limitato alle imprese sociali, ma si estende a tutti quei corpi sociali intermedi, caratterizzati dall'estraneità rispetto a finalità di profitto, che sono presi in considerazione nel parere del Consiglio di Stato sopra citato e che sono esemplificati nel quarto comma dell'articolo 1 della Legge 328/2000 sul sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali.

### *12.3. I rapporti «nella sussidiarietà» e il nuovo sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali*

Nonostante l'intervenuta riforma del Titolo quinto della Costituzione e lo «spostamento» nell'ambito delle potestà legislative esclusive delle regioni della materia dei servizi sociali, non più nominata nell'articolo 117, è concordemente riconosciuto che la Legge 328/2000 rappresenta, nel suo complesso, la sintesi di un percorso evolutivo della cultura del sistema dei rapporti e dei servizi ancor prima che delle norme giuridiche che lo regolano. Tutte le leggi regionali di riordino del sistema dei servizi sino a ora approvate si identificano espressamente nei principi fondamentali contenuti in questa normativa.

Nel mutato quadro istituzionale, però, i legislatori regionali hanno in qualche misura peccato sia per eccesso che per difetto. Sotto il primo profilo, essi hanno voluto (peraltro, in piena legittimità costituzionale) «riscrivere» la legge nazionale senza che ve ne fosse veramente bisogno, lasciandone peraltro inalterata la struttura fondamentale; in altre parole, le regioni hanno approvato altre leggi qua-

dro, in buona parte «copie» della legge nazionale, senza migliorare la qualità della legge originaria (anzi, aggiungendo talora nuove opacità e incertezze alla svariate già presenti), senza dimostrare di essersi poste il problema dell'opportunità di andare oltre la genericità (talvolta, l'imprecisione) dei contenuti della Legge 328/2000. à pur vero, infatti, che le varie leggi regionali in questione rinviano a provvedimenti consiliari o dell'esecutivo la definizione di elementi di dettaglio (e non solo), lasciati indefiniti dalle leggi, ma la disinvoltura con cui ciò è stato stabilito denota talvolta una non completa consapevolezza della lacunosità della Legge 328/2000 e delle stesse leggi regionali; ciò, in particolare, a proposito dell'elaborazione di nuovi modelli di relazione «nella sussidiarietà» fra istituzioni pubbliche locali e soggetti nonprofit (cooperative sociali, per quanto ora interessa); modelli la cui importanza non consigliava certo un rinvio totale a provvedimenti amministrativi e imponeva una disciplina legislativa, ancorché minimale.

Da alcune delle leggi regionali esaminate, pare emergere, peraltro, un equivoco di fondo circa il significato che in un provvedimento legislativo regionale dovrebbe essere attribuito alla qualificazione della legge quale «legge quadro». Infatti, nell'uso che di tale espressione è sempre stato fatto, la funzione di fungere da «quadro» ha avuto quale oggetto fonti normative promananti da soggetti diversi da quello che tali leggi «quadro» adottavano: le leggi quadro dello stato hanno sempre svolto la funzione di «cornice» rispetto alle potestà legislative regionali, nelle materie attribuite alla legislazione concorrente dello stato e delle regioni. Soprattutto alla luce dello «spazio» normativo ora riservato dal novellato articolo 117 della Costituzione alle fonti statutarie e regolamentari di comuni e province «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite», parrebbe corretto pensare a «leggi quadro» regionali che si ponessero quali «cornici» rispetto alle fonti normative comunali e provinciali, piuttosto che rispetto a fonti normative secondarie delle stesse regioni; l'esigenza di assicurare «i requisiti minimi di uniformità» rappresentate nell'articolo 4 della «legge La Loggia» (recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3») giustificherebbe a pieno titolo, infatti, un intervento legislativo regionale a garanzia delle necessaria uniformità di sistema, quanto

meno a proposito dei tratti fondamentali degli strumenti innovativi di rapporto «nella sussidiarietà» nella materia dei servizi e degli interventi sociali, ormai di competenza esclusiva delle regioni.

#### 12.4. *L'oggetto e le forme delle nuove modalità di relazione fra pubbliche amministrazioni e cooperative sociali*

Non occorre ritornare sull'assunto di base: l'oggetto dei rapporti nella sussidiarietà ha natura pubblicistica (e non privatistica) ed è costituito da pubbliche funzioni. Nel nostro caso, dalla funzione sociale.

Ciò ricordato, si pongono preliminarmente tre questioni fondamentali:

- 1) se lo svolgimento di pubbliche funzioni da parte delle cooperative sociali richieda sempre e comunque un provvedimento di conferimento o quanto meno di esplicito e puntuale riconoscimento da parte dell'Autorità;
- 2) se al conferimento/riconoscimento debba aggiungersi un «patto» fra la P.A. e la cooperativa;
- 3) se la funzione svolta dalla cooperativa debba limitarsi al momento «prestazionale» ovvero possa estendersi a quello dell'esercizio della funzione di programmazione e di progettazione sociale.

Sotto il primo profilo, sarebbe un grave errore pensare che il riconoscimento dello svolgimento di pubbliche funzioni da parte delle formazioni sociali presupponesse sempre e comunque un riconoscimento istituzionale: tale scelta finirebbe con l'ingessare il sistema, snaturando il reale significato del principio di sussidiarietà, ingabbiandolo in una logica illiberale, di stampo vagamente corporativistico. Dal semplice gesto, del tutto libero e spontaneo, di colui che libera una strada da un ostacolo che possa costituire pericolo per la circolazione, al complesso progetto di utilità sociale liberamente e autonomamente pensato e attuato da una cooperativa sociale, non può essere negata la sostanza di svolgimento di funzioni pubbliche alle iniziative che, per dirla con il lessico costituzionale, consistano in «attività di interesse generale». Ma, a ben vedere, tale considerazione, pur fondamentale sul piano dei principi, è assolutamente inconferente su quello delle concrete politiche sociali: la «presa d'at-

to» dello svolgimento di pubbliche funzioni da parte di una cooperativa sociale (così, come da parte di qualunque altra formazione sociale) può esprimere una qualche utilità concreta solo se collegata a quel «favorire» (articolo 118) che, pur nella sua inevitabile genericità, costituisce la vera essenza della norma costituzionale; non c'era, infatti, bisogno di ri-affermare la libertà di iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali nel porre in essere attività non vietate dalle norme e addirittura utili per la collettività. La novità della norma costituzionale è data dal limite posto all'esercizio delle pubbliche funzioni da parte delle autorità e dalla connessa doverosità del sostegno pubblico alle attività private che possano costituire sostanziale esercizio di pubbliche funzioni: ma, allora, sotto entrambi i profili pare emergere con chiarezza la necessità, quanto meno, di una valutazione istituzionale circa l'adeguatezza delle libere attività private rispetto al perseguimento del valore che costituisce l'essenza della funzione; perseguimento la cui garanzia è comunque offerta dalle istituzioni cui la legge attribuisce direttamente il dovere; quel medesimo dovere che per i privati deriva, ovviamente, non da una prescrizione inderogabile di legge (se non in casi del tutto eccezionali) ma da una libera e volontaria adesione. Pare di tutta evidenza come l'astensione delle PP.AA. dallo svolgimento di attività necessarie od opportune per il raggiungimento delle finalità stabilite dalla norma, per lasciare spazio a corrispondenti iniziative dei privati (sussidiarietà cosiddetta «negativa»), così come l'attribuzione di utilità economiche pubbliche (cioè, di risorse pubbliche) a favore dei privati che tali iniziative si proponessero di svolgere (o abbiano già svolto), ai sensi dell'articolo 118, (sussidiarietà cosiddetta «positiva») presuppongano inevitabilmente una valutazione (compiuta ex ante o ex post) dell'adeguatezza dell'impegno privato rispetto a ciò che nell'ambito delle proprie funzioni le istituzioni hanno l'irrinunciabile compito di garantire alla comunità e della congruenza del sostegno pubblico offerto rispetto al valore effettivo e all'utilità sociale delle attività «di interesse generale» così sostenute.

La scelta, dunque, che l'ordinamento costituzionale affida alla discrezionalità (certamente, non alla discrezione) delle amministrazioni non riguarda l'*an* della valutazione, cioè il fatto di valutare o non valutare le «attività di interesse generale» poste (o da porre) in essere dall'«autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati»



(valutazione la cui necessità è fuori discussione, ove sia prodromica al «favorire»), ma, caso mai, il «come» e il «quando» di tale valutazione.

Si tratta, quindi, di decidere:

a) se la valutazione debba essere fatta *ex ante* o *ex post* rispetto alle «attività di interesse generale» da porre o già poste in essere;

b) se tale valutazione debba comportare un giudizio non solo circa l'oggettiva utilità sociale, ma anche circa la corrispondenza delle iniziative private rispetto alla programmazione/progettazione pubblica dei servizi e degli interventi e, nel caso in cui si ritenga opportuno che tale valutazione sia fatta;

c) se essa debba essere più o meno penetrante e puntuale.

Se si vuole evitare di scivolare su posizioni meramente ideologiche, le tre domande non possono, ovviamente, avere una risposta invariabile a prescindere dalle specifiche circostanze e caratteristiche dei soggetti, delle attività, delle specifiche funzioni, delle risorse, ecc., coinvolti; soprattutto, non possono avere una risposta univoca a prescindere dalla circostanza che i valori cui attendono riguardano o non riguardano quei «diritti civili e sociali» corrispondenti ai «livelli essenziali delle prestazioni garantite su tutto il territorio nazionale».

In questa sede si può, dunque, in via di prima approssimazione, solo osservare come:

a) la valutazione *ex ante* favorisca una più incisiva finalizzazione dei sostegni pubblici rispetto alle finalità da perseguire e affidate alla responsabilità istituzionale, mentre la valutazione *ex post* favorisce una maggiore responsabilizzazione dei corpi sociali rispetto ai rischi che le loro iniziative comportano (in questo caso, infatti, non vi è certezza del sostegno istituzionale sino al compimento delle attività). La valutazione *ex post*, peraltro, produce non solo il positivo effetto di responsabilizzare le formazioni sociali, ma anche quelli negativi di scoraggiare iniziative particolarmente impegnative e di favorire i soggetti «vicini» al potere (che possono confidare in un sostegno non formalmente annunciato, ma informalmente «promesso» da «amici») rispetto ad altri che si collochino in posizioni più autonome, o addirittura critiche, nei confronti del «potere» e che, nell'oggettiva incertezza del sostegno *ex post*, avrebbero un forte interesse a «far uscire allo scoperto» in via preventiva i propri interlocutori.

b) La limitatezza delle risorse pubbliche da destinare al sostegno delle «autonome iniziative» delle cooperative sociali consiglierebbe di privilegiare le iniziative coerenti con la programmazione sociale (oltre tutto, come si vedrà, partecipata dai soggetti nonprofit) e con i progetti in quella sede elaborati attraverso le «istruttorie pubbliche di coprogettazione»; tale ragionevole scelta non deve però essere tale da impedire, in corso di vigenza della programmazione di zona, la proposta di nuovi progetti, anche da parte di soggetti che non abbiano partecipato all'elaborazione del piano. Se così fosse, la programmazione sociale si trasformerebbe da strumento di promozione della solidarietà a strumento di insabbiamento e di burocratizzazione del sistema: risultato che si collocherebbe agli antipodi di quello auspicato in un settore, quello sociale, in cui l'elasticità, la capacità di percepire le continue trasformazioni del contesto, di rispondere diversamente alle diversità dei bisogni, ecc. sono particolarmente importanti.

Ne discende la necessità di delineare un modello procedurale «a due velocità» in cui alla definizione di linee fondamentali costanti di sviluppo destinate a guidare il sistema sino alla loro naturale scadenza, si aggiunga quella di linee di programmazione e progettazione più elastiche e plasmabili nel tempo, sempre aperte a nuove proposte, in cui ai progetti di servizio e di intervento sociale originari se ne possano aggiungere altri nel corso del tempo.

c) Nel caso di sostegno concesso *ex post* non ha senso parlare di «patti»: in questo caso, evidentemente, le «attività di interesse generale» sono già state poste in essere dal privato, e il sostegno non è altro che un riconoscimento, un premio e uno stimolo a continuare in iniziative riconosciute utili per la comunità. Nel caso di sostegno concesso *ex ante*, pare evidente la necessità di legare la concessione allo scopo per cui le risorse pubbliche vengono erogate al beneficiario. Se così non fosse si avrebbe un potenziale spreco di risorse, certamente illegittimo (da giudicare tale oltre che sulla base dei principi generali dell'azione amministrativa anche alla luce di norme specifiche quali l'articolo 12 della Legge 241/1990). Il problema che si pone non è quindi «se» un «patto» vi debba essere, ma quale veste giuridica tale patto possa assumere e quale debba essere il grado di dettaglio dei reciproci impegni.

Quanto alla veste giuridica, si pone innanzitutto la scelta tra un

«tradizionale» provvedimento amministrativo (risolutivamente o sospensivamente) condizionato e un accordo procedimentale da stipulare ai sensi dell'articolo 11 della Legge 241/1990: la natura pubblicistica dell'accordo esclude l'utilizzo di altri strumenti contrattuali, di natura privatistica.

Lo spirito che caratterizza il principio di sussidiarietà e la profonda evoluzione subita dall'ordinamento a partire proprio dalla Legge 241/1990 rendono anacronistica l'ipotesi del provvedimento unilaterale condizionato: la partecipazione alla funzione sociale da parte delle cooperative sociali deve, in linea di principio, articolarsi in un quadro di amministrazione consensuale e non nel vecchio e rigido solco dell'amministrazione autoritativa; oltretutto, la frequente complessità, anche tecnica, dei progetti da sostenere renderebbe comunque inadatto lo strumento del provvedimento condizionato e reclamerebbe un'adeguata articolazione delle condizioni negoziali, realizzabile solo con una struttura di tipo contrattuale.

Premesso, dunque, che di norma un «patto» dovrà esservi, e che tale patto consisterà in un accordo procedimentale ai sensi dell'articolo 11 della Legge 241/1990, il concreto problema riguarda solo il grado di dettaglio dei reciproci impegni: grado che dovrà essere sapientemente dosato in modo da non esporre il rapporto ai due opposti pericoli: quello di un contratto esageratamente dettagliato (e quindi tale da irrigidire l'attuazione del progetto) e quello di un contratto troppo generico (e dunque tale da rendere indeterminati gli impegni). Problema che sarà affrontato nel paragrafo seguente.

Resta da rispondere alla terza domanda formulata: la funzione svolta dalla cooperativa deve limitarsi al momento «prestazionale» ovvero può estendersi a quello dell'esercizio della funzione di programmazione e di progettazione sociale?

La risposta non può che essere la seconda: senza un'adeguata partecipazione alla funzione di programmazione sociale di zona e alla progettazione di massima dei servizi e degli interventi che ne costituisce il contenuto operativo, uno degli aspetti più qualificanti delle riforme resterebbe incompiuto.

Anche in questo caso, il vero problema non è dato dal «se», ma dal «come» la partecipazione delle formazioni sociali private non-profit all'esercizio della funzione programmatica possa avvenire. La complessità e l'inevitabile reciproco contrasto degli interessi

coinvolti rende necessario prevedere un modello partecipativo articolato su più livelli e che si avvalga di un'adeguata gamma di strumenti tecnici e giuridici attraverso cui permettere e rendere al massimo funzionale la partecipazione alla programmazione e alla progettazione di servizi e interventi.

A tale proposito si confrontano esigenze fra loro ontologicamente contrastanti, che vanno temperate e, per quanto possibile, valorizzate in un costruttivo confronto dialettico. L'ovvia necessità di assicurare un adeguato livello di professionalità nel momento della partecipazione operativa alla concreta elaborazione degli strumenti di programmazione e progettazione dovrà essere temperata con la necessità di non finire in tale modo col permettere, di fatto, la partecipazione alle sole oligarchie dei soggetti «strutturalmente» presenti sullo scenario locale (ad esempio, in quanto da tempo fornitori «storici» di servizi alla P.A.) ma di aprirla a tutte le formazioni sociali, a tutti i corpi intermedi, a tutti gli individui, anche singolarmente intesi, che abbiano la volontà di impegnarsi, ancorché non in possesso di «credenziali» derivanti dall'esperienza o da specifiche competenze tecniche. L'apertura alla partecipazione, ove alcune delle forme in cui essa può realizzarsi impongano una selezione fra i soggetti che si candidino, dovrà confrontarsi anche con la necessità di individuare criteri di rappresentatività e di rappresentanza, oltre che metodi di valutazione.

In altre parole, non è possibile pensare a una sola modalità, a un solo luogo e a un solo livello di partecipazione alle funzioni di programmazione e di progettazione sociale e occorrerà elaborarne molteplici, in modo tale da evitare sia forme chiuse di perpetuazione del potere (a tutto vantaggio di interessi di parte), sia che la più ampia partecipazione si traduca in minima efficacia o, peggio, diventi un fatto di mera facciata (privo di concrete ricadute sulle scelte istituzionali), o si presti a manipolazioni tese alla promozione del consenso o a situazioni di tipo paternalistico o clientelare.

### 12.5. *Quali «tipi» di accordi «nella sussidiarietà»?*

Il grado di dettaglio e di strutturazione del rapporto contrattuale (pubblicistico) costituisce il criterio principale attraverso cui ipotiz-

zare una prima classificazione di modelli negoziali di accordo fra cooperative sociali e PP.AA. nella sussidiarietà.

Le condizioni la cui presenza permette di pensare a una strutturazione minima di tali rapporti sono, in linea di massima, riconducibili ai casi in cui il sostegno pubblico abbia scarsa (o nulla) importanza economica e il cui impatto con la realtà sociale di riferimento sia modesto; ciò comporta l'esclusione, ovviamente, di servizi e interventi riferiti ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Sono compatibili, ad esempio, con bassi livelli di definizione contrattuale del rapporto le forme di sostegno per la realizzazione di progetti semplici da parte di organizzazioni di volontariato cui venga concesso un sostegno consistente nella rifusione (attraverso erogazione di somme di denaro o la messa a disposizione di beni) di spese vive di modesta entità e del costo dell'assicurazione dei volontari, ovvero il sostegno dato per analoghi progetti a cooperative sociali che reperiscano fonti alternative di finanziamento (*fund raising*, sponsorizzazioni, ecc.), o che riguardino attività «di interesse generale» per le quali sia ragionevole e socialmente accettabile aspettarsi entrate in grado di coprire in misura significativa i costi.

Le condizioni la cui presenza giustifica, e anzi richiede, più elevati livelli di dettaglio e «strutturazione» del rapporto contrattuale sono date dai progetti complessi e di forte impatto sociale in cui l'Amministrazione non si limiti a erogare modeste somme di denaro o altre utilità economiche di basso valore, ma spinga il proprio sostegno sino a coinvolgersi anche organizzativamente nel progetto, realizzando vere e proprie forme di collaborazione (articolo 119 del T.U. n. 267/2000) pubblico/privato nonprofit, correntemente indicate nell'ambiente cooperativistico con il nome di *partnership*. In tali casi, l'integrazione organizzativa pubblico-privata rende indispensabile, anche sotto il profilo tecnico, dettagliare i reciproci impegni in un documento contrattuale adeguatamente strutturato. Certo, un «accordo» di questo tipo (articolo 11 Legge 241/1990, in un rapporto che riguarda servizi e interventi sociali) non può essere concepito come si trattasse di un «normale» contratto di diritto privato; in accordi del genere la descrizione dell'elemento finalistico dovrà prevalere su quella dei meri adempimenti; gli aspetti relazionali fra

P. A. e soggetto convenzionato nel corso di realizzazione del progetto dovranno essere particolarmente curati; si dovrà tenere ben presente il carattere di «instabilità» di tali accordi (instabilità legata alla radice pubblicistica di essi e alla potenziale mutevolezza della valutazione del pubblico interesse al mutare delle condizioni di contesto e dei bisogni dei destinatari dei servizi e degli interventi, ecc.) e conseguentemente prevedere modalità di costante e condiviso monitoraggio e ri-coprogettazione; si dovranno prevedere strumenti di valutazione agili e condivisi cui partecipino anche i portatori di interessi diversi dalla P. A. e dal partner privato (utenti e loro organizzazioni rappresentative, associazioni per la tutela di interessi diffusi, sindacato, gruppi spontanei di partecipazione, ecc.).

In altre parole, un «accordo» del genere che si è ipotizzato non solo non può essere aprioristicamente considerato come «più semplice» di un corrispondente contratto di diritto privato (ad esempio, di un appalto di servizi), ma deve esserne riconosciuta la specificità, legata essenzialmente al carattere di diritto pubblico del suo oggetto.

#### 12.6. *Sostanza e procedura; quale sostanza?*

Nel mondo della cooperazione sociale è ormai cronico l'errore che consiste nel confondere le questioni riguardanti le procedure con quelle riguardanti il contenuto sostanziale dei rapporti: tale errore si esplicita in alcune espressioni tipiche, tra cui la più emblematica è quella di proporre l'alternativa (in realtà priva di senso logico) fra «convenzione» e «gara d'appalto». La «convenzione», infatti, sta, caso mai, a indicare una possibile alternativa al «contratto di appalto» e non alla procedura che precede il contratto di appalto e che si indica, appunto, con l'espressione «gara». L'alternativa alla «gara d'appalto» non può essere una «convenzione», ma una procedura ad evidenza pubblica diversa da quella particolare procedura pubblica tipizzata dalle leggi nella «gara d'appalto».

Ciò necessariamente chiarito in via preliminare, è opportuno riprendere quanto già detto circa il criterio di classificazione dei possibili modelli di relazione fra PP.AA. e cooperative sociali «nella sussidiarietà» e cercare di identificare alcuni semplici modelli che si prestino alla sperimentazione.

A tale proposito, non si può non osservare come un intervento legislativo o quanto meno amministrativo (regolamenti regionali, direttive, atti di indirizzo) delle regioni sarebbe quanto meno opportuno in un momento di incertezza come quello attuale. In mancanza di indicazioni circa i nuovi modelli di relazione, non è agevole per i Comuni (spesso di piccole dimensioni) e per le cooperative sociali procedere del tutto autonomamente a tale elaborazione. Anche sotto questo profilo non si può che ribadire la valutazione in parte negativa delle leggi regionali di riordino del sistema dei servizi e degli interventi sociali adottate dopo la Legge 328/2000; leggi che hanno del tutto trascurato il fondamentale argomento dei rapporti pubblico/privato nonprofit nella sussidiarietà.

In ogni caso, lo «spazio» lasciato vuoto dalla normazione nazionale e regionale dovrà essere riempito e tale compito non potrà non ricadere sui comuni che, con propri regolamenti (i regolamenti sociali, attraverso cui i comuni svolgeranno la funzione espressamente prevista dalla Legge 328/2000 — e analogamente prevista dalla leggi regionali di riordino del sistema dei servizi — e cioè la funzione relativa alla «programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete»), e/o attraverso specifici «capitoli normativi» da inserire nei Piani di zona, dovranno identificare i modelli sostanziali e procedurali in questione.

Il criterio già proposto dato dal grado di dettaglio e «strutturazione» dell'accordo porta a pensare (sotto il profilo sostanziale) a una classificazione quadripartita che si articola in:

- 1) accordi di gratuità;
- 2) accordi di sostegno;
- 3) accordi di collaborazione;
- 4) accordi di concessione e di accreditamento gestionale.

Nel primo tipo ricadono gli accordi che non prevedono la messa a disposizione da parte dell'Amministrazione di utilità economiche di significativo valore; ciò, comunque, non significa che le organizzazioni private convenzionate non possano, come già accennato, reperire fonti alternative di finanziamento.

Nel secondo, ricadono gli accordi che prevedono forme di sostegno pubblico di significativo valore economico. Tali accordi, com'è ovvio, differiscono dai contratti di appalto di servizi non per l'aspetto meramente nominalistico, ma per la loro diversa natura so-

stanziale. Il contratto di appalto è un contratto commerciale «col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di una opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro» (articolo 1655 c.c.); con il sostegno pubblico a un progetto di intervento sociale non si ha alcun corrispettivo a fronte del compimento di un'opera o di un servizio ma il riconoscimento del pubblico interesse del progetto e l'erogazione di utilità economiche finalizzata a «favorire» ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione l'autonoma iniziativa descritta nel progetto. La «causa» (cioè l'oggettiva funzione economico-sociale) dell'accordo in questione non è privatistica ma pubblicistica ed è costituita dal perseguimento del valore cui tende la funzione pubblica di riferimento; l'erogazione delle utilità finalizzate al sostegno non è il corrispettivo per la «vendita» di un «prodotto» (opera o servizio), ma l'aiuto dato dall'istituzione al privato per rendere possibile l'adeguata partecipazione dello stesso alla funzione pubblica, con assenza di qualsiasi finalità (e possibilità) di profitto.

Il finanziamento pubblico a progetti di intervento sociale di altri soggetti pubblici o di soggetti privati nonprofit (nessun collegamento, quindi, con l'ipotesi di aiuti alle imprese e alle questioni legate al concetto «de minimis», nella logica comunitaria) non è certo uno strumento nuovo; relativamente ad esso, oltre al Consiglio di Stato, anche la Corte dei Conti ha avuto modo di pronunciarsi affermando la natura non di corrispettivo delle «utilità» economiche (denaro o altro) erogate dalla RA., e, dunque, l'estraneità dell'erogazione di tali «utilità» dal campo di applicazione dell'Imposta sul valore aggiunto. La normativa di riferimento è data dai regolamenti locali approvati ai sensi dell'articolo 12 della Legge 241/1990 (che devono essere necessariamente «rivisitati» alla luce del loro nuovo utilizzo nell'ambito dei rapporti «nella sussidiarietà»).

Nel terzo (accordi di collaborazione), ricadono gli accordi in cui il ruolo svolto dalla P. A. non è solo quello di promotore e sostenitore dell'impegno del privato attraverso erogazioni di vario tipo, bensì quello di «collaboratore» in un rapporto di partnership in cui le risorse pubbliche si integrano con quelle private anche sotto il profilo organizzativo. La normativa di riferimento è costituita dall'articolo 119 del T.U. approvato con D.lgs. 267/2000 e dall'articolo 43 della Legge 27 dicembre 1997 n. 449, al quale il primo rinvia per una più



puntuale disciplina. Tali accordi hanno natura pubblicistica: tale è, infatti, la loro dichiarata funzione («... al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati...») e sono riconducibili agli accordi endoprocedimentali o, meglio, sostitutivi (in quanto previsti da una norma di legge) del provvedimento (di concessione delle risorse pubbliche che vengono organizzativamente integrate con quelle private).

Il quarto strumento — la concessione del servizio o dell'intervento — va collocato all'estremo limite della sussidiarietà, in quanto rappresenta una forma di affidamento di servizi o interventi: esso infatti è previsto dalla normativa vigente quale modalità per la gestione dei servizi pubblici locali.

In considerazione di tale caratteristica, che lo distingue dagli strumenti per la sussidiarietà strettamente intesi, sarà opportuno svolgere alcune separate considerazioni che riguardano anche la sua applicazione nell'ambito delle procedure di accreditamento.

#### 12.6.1. *La concessione*

Decaduto per fine legislatura il D.d.L. n. 7042, il nuovo e attuale Parlamento, ha preferito, anziché provvedere con un disegno di legge *ad hoc*, su pressione anche della Commissione europea, realizzare la riforma del sistema dei servizi pubblici locali con alcune norme inserite nella finanziaria per il 2002, che hanno modificato il T.U. n. 267/2000 nella parte relativa ai servizi pubblici locali.

In particolare, per quanto ora interessa, vanno ricordate, al fine di permettere una corretta comprensione dell'evoluzione del sistema, anche le disposizioni contenute nella finanziaria suddetta, ancorché modificate, come meglio si vedrà, dal successivo D.L. 30 settembre 2003 n. 269.

1) All'articolo 29, primo comma, ove si afferma un generale principio per cui le PP.AA. anche in deroga alle vigenti disposizioni devono privilegiare, con grande libertà di forme, ove ciò sia conveniente, l'externalizzazione gestionale e tutte le possibili collaborazioni con i soggetti privati per l'acquisizione e l'erogazione di servizi; è pur vero che il regolamento, previsto al quinto comma dello stesso articolo, non è stato ancora adottato, ma il principio afferma-

to al primo comma è di diretta applicazione nei casi in cui tale applicazione non comporti la deroga a norme di legge vigenti (non si vede infatti come ciò che sarebbe stato legittimo prima dell'entrata in vigore della Legge finanziaria n. 448/2001 possa cessare di esserlo solo perché il regolamento previsto al quinto comma non è ancora stato approvato).

2) All'articolo 35, che ha rivisto tutto il sistema dei servizi pubblici locali, introducendo tra l'altro un nuovo articolo 113 *bis*, dedicato ai servizi privi di rilevanza industriale.

A proposito dell'articolo 35 della Legge finanziaria per il 2002, va evidenziato che la modalità gestionale della «concessione» non era più espressamente prevista, ma non poteva, comunque, essere considerata abrogata, dovendo essere ritenuta come (opportuna-mente) ricompresa nella più vasta categoria del cosiddetto «affidamento a terzi»; non solo sarebbe stato irragionevole pensare il contrario, ma la persistente attualità della concessione quale metodo di gestione dei servizi pubblici locali è confermata dalla vigenza dell'articolo 19 della Legge 109/1994 in combinato disposto con l'articolo 3, terzo comma, della Legge 18 novembre 1998 n. 415 (concessione di pubblici servizi); anzi, la vigenza di tali norme è stata recentissimamente confermata dalla Legge 1° agosto 2002 n. 166 (collegato alla Finanziaria) e dalla direttiva comunitaria n. 18/2004.

Recentemente, con D.L. 30 settembre 2003 n. 269, recante «disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito in legge con modificazioni con Legge 24 novembre 2003 n. 326, il legislatore nazionale è intervenuto nuovamente sugli articoli 113 e 113 *bis* del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Per quanto ora interessa, è fondamentale la modifica introdotta dal legislatore attraverso la sostituzione del concetto di «rilevanza industriale» con quello di «rilevanza economica».

Per meglio comprendere il reale senso del cambiamento (altrimenti privo di un preciso significato) occorre riferirsi al significato che l'Unione europea attribuisce al termine «economico» con riferimento ai servizi; a tal fine è utile richiamare quanto affermato dalla Commissione europea nel recente documento denominato «Libro verde sui servizi di interesse generale» e datato 21 maggio 2003. In tale documento (punto n. 44), dopo aver affermato che «ogni attività

che implica l'offerta di beni e servizi su un dato mercato è un'attività economica», si precisa che, se da un lato per certi servizi «può non esserci mercato» per la fornitura di essi alla popolazione, dall'altro per tali servizi «potrebbe esserci un mercato a monte in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi».

Ne discende che certamente ai servizi sociali va riconosciuta la natura di «servizi di rilevanza economica» nel momento in cui la loro gestione viene affidata a terzi; per tale tipo di servizi, infatti, non solo esiste, e anzi va sempre più diffondendosi, un'offerta «di mercato» da parte di operatori privati direttamente nei confronti dell'utenza, ma, ancor più, esiste da tempo un fiorente «mercato a monte», in cui organizzazioni private (solitamente nonprofit) contrattano con le PP.AA. la fornitura del servizio in regime di appalto o altro.

Sempre con riferimento al D.L. n. 269/2003, va anche osservato che l'appalto quale contratto attraverso cui una P.A. «acquista» da terzi la gestione di un pubblico servizio, almeno nella sua forma tradizionalmente assunta nella gestione dei servizi sociali (attraverso cui l'ente «acquista» da privati la produzione di un pubblico servizio di cui l'Ente rimane comunque titolare) è ormai scomparsa dall'ordinamento: il nuovo articolo 113 prevede ormai che l'affidamento a terzi della produzione e dell'erogazione di pubblici servizi aventi rilevanza economica possa avvenire soltanto attraverso il «conferimento della titolarità» del servizio; dunque, attraverso modalità che nel nostro sistema giuridico hanno natura concessoria. D'altra parte, la possibilità di ricorrere a forme di affidamento che preservassero la «titolarità» pubblica del servizio era prevista dal precedente testo dell'articolo 113 *bis*, che al quarto comma prevedeva genericamente che «quando sussistono ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale, i servizi di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere affidati a terzi, in base a procedure ad evidenza pubblica, secondo le modalità stabilite dalle normative di settore». Ma, anche prima della dichiarazione di incostituzionalità dell'intero articolo 113 *bis* (Corte Costituzionale, 27 luglio 2004 n. 272) non solo ormai l'articolo 113 *bis* era applicabile soltanto ai servizi privi di rilevanza «economica» (non più «industriale»), ma, addirittura, l'intero quarto comma era stato espressamente abrogato; quindi,

anche a voler (erroneamente) considerare l'affidamento a terzi della gestione di servizi sociali come affidamento di un servizio privo di rilevanza economica, anche in tal caso la sua gestione non potrebbe essere appaltata presso terzi (ma, eventualmente, essere gestita solo in economia, ovvero tramite azienda speciale, o affidamento a istituzione comunale o a società di capitali interamente in mano pubblica).

Alla luce, quindi, dei citati provvedimenti legislativi, non solo si consolida sotto il profilo gestionale la tendenza a considerare la gestione in economia dei servizi come ipotesi del tutto secondaria, ma si incide profondamente anche sotto il profilo istituzionale sul ruolo delle Autonomie locali, esaltando la funzione dei comuni quali interpreti dei bisogni della comunità locale, garanti della risposta agli stessi e promotori di processi sociali e comunitari tali da permettere la risposta più ampia e migliore ai bisogni dei cittadini. Affidare a privati la «titolarità» di un pubblico servizio non significa, infatti, «privatizzare» *tout court* il servizio rinunciando alla pubblica funzione cui tale servizio risponde.

Il nuovo testo dell'articolo 113 del T.U. n. 267/2000 rivitalizza, dunque, l'antico istituto della concessione: tale circostanza ci impone alcune ulteriori specifiche considerazioni.

Si è già detto che la concessione del servizio è il più «strutturato» fra gli strumenti che possono essere utilizzati nei rapporti pubblico/privato, relativi all'attuazione del principio di sussidiarietà.

È ben noto che la concessione è un istituto giuridico dai confini molto ampi e dalle applicazioni più varie; nelle sue molteplici applicazioni conserva un elemento comune: la natura provvedimentoale dell'atto concessorio, che discende dall'esercizio di poteri pubblici o, comunque, dall'inerenza dell'oggetto dell'atto a una pubblica funzione.

Attraverso la concessione, il servizio pubblico viene affidato al soggetto concessionario, che lo gestisce in nome proprio (in tal senso va intesa la «titolarità» di cui parla l'articolo 113 del T.U. n. 267/2000), ma per conto dell'Amministrazione, nel senso che in tale veste egli agisce «come» se fosse l'Amministrazione concedente, cioè come un sostituto dell'Amministrazione, ed eroga un «pubblico servizio».

Grazie al rinvio contenuto nell'articolo 3 della Legge 18 novem-

bre 1998 n. 415, che estende alle concessioni di servizi le norme poste a disciplina delle concessioni di costruzione e gestione contenute nell'articolo 19, comma 2 bis della «legge Merloni», la concessione di servizi pubblici (e dunque anche di servizi sociali) è ora disciplinata da tale norma e dalla disciplina di dettaglio stabilita dal «contratto» di concessione.

Dalla lettura della norma emerge la conferma del perdurante collegamento del potere del concedente, che si integra con la posizione giuridica del concessionario alla quale (alla luce della riforma operata con la Legge 241/1990) va riconosciuta natura omogenea a quella dell'Amministrazione, e cioè la natura di «potere». Tale potere privato, da riconoscere in capo alla cooperativa sociale concessionaria, si confronta nel corso del rapporto concessorio con il corrispondente potere dell'Amministrazione in forma collaborativa; resta ferma, inevitabilmente, la titolarità della funzione e del potere in capo all'Amministrazione, che può spingersi sino alla modifica d'ufficio delle caratteristiche del servizio (oltre che, ovviamente, alla revoca della concessione) per ragioni di interesse pubblico.

Tali poteri del concedente, così come l'insieme delle regole che caratterizzano in concreto il rapporto di concessione, dovranno essere richiamati nel contratto di servizio, che dovrà anche contenere un quadro analitico di descrizione delle componenti dell'equilibrio economico-finanziario della gestione. In tal modo non solo sarà garantito l'equilibrio economico iniziale (e quindi la fattibilità dell'iniziativa), ma sarà anche possibile utilizzare nel tempo un criterio trasparente per la mutevole disciplina economica e organizzativa del rapporto: tutte le variazioni concordate fra l'Amministrazione e la cooperativa concessionaria, ovvero disposte unilateralmente dall'Amministrazione, o conseguenti a nuove norme di legge o di regolamento, che incidano sulle componenti dell'equilibrio economico finanziario, dovranno essere sopportate (o godute, se comportino vantaggi) dall'Amministrazione concedente; tutte le altre variazioni, corrispondenti al rischio gestionale, dovranno essere sopportate (o, a seconda dei casi, godute) dal concessionario.

Attraverso l'utilizzo della concessione del servizio l'Amministrazione può instaurare con il soggetto concessionario (che in tal modo viene delegato all'esercizio della pubblica funzione che si realizza attraverso il servizio concesso) un rapporto di sussidiarietà

particolarmente solido e coinvolgente, che rappresenta il livello massimo in cui le due variabili costituite dal grado di coinvolgimento dell'Amministrazione e dal livello di strutturazione del rapporto possono trovare espressione.

### 12.6.2. *Quale accreditamento?*

La concessione del servizio può trovare una particolare e interessante applicazione nell'accreditamento.

L'accreditamento è più volte richiamato, ma mai definito dalla Legge 328/2000 per i servizi sociali; per tale ragione l'applicazione dell'accreditamento nel sociale è esposta a un duplice rischio: quello di un'assimilazione acritica all'istituto dell'accreditamento in sanità, disciplinato dal D.lgs. 502/1992, così come modificato ad opera del D.lgs. 229/1999, ovvero quello di una totale estraniamento da tale profilo, attraverso la costruzione di ipotesi assai riduttive rispetto alle caratteristiche peculiari dell'accreditamento, così come storicamente nato e sviluppato nella sanità.

In sanità, infatti, l'accreditamento (come ripetutamente confermato dalla Suprema Corte a Sezioni Unite) ha natura di concessione di pubblico servizio; lo stesso non si fonda su un mero riscontro di qualità (ad esempio, attraverso una certificazione della serie ISO 9000 o simili) ma si concretizza in un impegno dinamico del soggetto accreditato a un percorso di continuo miglioramento della qualità.

Tali aspetti dell'accreditamento in sanità dovrebbero, almeno nei propri tratti essenziali, caratterizzare anche quello nel sociale; dovrebbero, inoltre, trovare espressione particolarmente originale e intensa sotto il profilo dell'integrazione del soggetto accreditato nella rete dei servizi sociali, quale «cellula» funzionalmente non distinguibile dalle altre facenti capo direttamente al soggetto pubblico titolare della funzione. In altre parole, la natura concessoria dell'accreditamento dovrebbe comportare l'inserimento nel contratto di servizio che disciplina i rapporti fra l'Amministrazione e l'accreditato di norme contrattuali atte a garantirne la completa integrazione e assimilabilità ai centri pubblici di offerta di servizi.

Come emerge dalla Legge 328/2000 e dalla natura stessa dell'istituto dell'accreditamento, la finalità cui esso tende è quella di per-

mettere l'esistenza di un gruppo tendenzialmente aperto di concessionari e, quindi, un insieme tendenzialmente aperto di centri di offerta di servizi sociali pubblici, evitando così di operare una selezione «a monte» e immettendo nella rete una pluralità di soggetti accreditati, tutti professionalmente e strutturalmente idonei, tutti potenziali fornitori di servizi sociali corrispondenti agli standard qualitativi definiti dall'Amministrazione (e anzi tendenti a un progressivo miglioramento qualitativo), tutti egualmente inseriti nella «rete». In tal modo la selezione fra i soggetti concessionari potrà avvenire nel momento dell'accesso al servizio da parte degli utenti, che sceglieranno, a parità di condizioni per l'accesso e opportunamente assistiti dal servizio sociale professionale pubblico (nell'ambito della presa in carico e di un progetto di inserimento o reinserimento sociale personalizzato, e per quanto possibile alla luce delle caratteristiche soggettive e oggettive), il centro di offerta da essi ritenuto maggiormente corrispondente alle proprie esigenze.

E inutile precisare che l'applicazione dell'accreditamento nei servizi sociali rappresenta un'opportunità di grande rilievo, ma porta anche con sé difficoltà e rischi di non poco conto.

Non è facile, innanzitutto, definire nel sociale i criteri per l'accreditamento. Tale operazione è complessa anche in sanità, ma in tale contesto può giovare di una forte esperienza nella definizione dei contenuti delle prestazioni sanitarie e delle particolari caratteristiche degli stessi; caratteristiche che si prestano a essere «standardizzate». Nel sociale, invece, i bisogni e i servizi che a essi devono dare risposta risentono fortemente delle caratteristiche territoriali, della cultura degli interessati, delle diversità sociali, ecc.; non vi è nel sociale, inoltre, un'esperienza di descrizione dei servizi e degli interventi così consolidata come in sanità.

Una certa fascia degli utenti dei servizi sociali (in particolare, le categorie «deboli» costituite dai minori, dagli anziani, da certi soggetti portatori di handicap o in temporaneo stato di difficoltà) è spesso caratterizzata da difficoltà tali da rendere problematico o addirittura impossibile l'esercizio del diritto alla libera scelta del fornitore del servizio. In tal caso (e, in qualche misura, anche nei casi in cui sia ipotizzabile il corretto esercizio del diritto di scelta, data, quanto meno, la disparità informativa che comunque normalmente caratterizza il rapporto utente/erogatore) l'applicazione del-

l'accreditamento dovrà essere accompagnata da servizi di consulenza e tutela tali da «accompagnare» validamente l'utente non solo nel momento della scelta del fornitore del servizio, ma anche in quello successivo della fruizione dello stesso, al fine di evitare le strumentalizzazioni e le distorsioni facilmente immaginabili e che non possono essere evitate solo per mezzo di servizi di vigilanza e di valutazione (che dovranno comunque essere istituiti dall'Amministrazione).

Un ulteriore problema di non poco conto che si pone a proposito dell'accreditamento nei servizi sociali è dato dal possibile collegamento fra l'accreditamento e la programmazione locale dei servizi, e cioè fra il numero dei soggetti accreditabili con riferimento alle relative prestazioni e la corrispondente programmazione pubblica (che nel sociale è costituita dal Piano di zona).

L'esperienza ormai decennale della sanità dimostra, infatti, come in quel settore l'assenza di un rigido rapporto fra la programmazione (in termini di numero di prestazioni erogabili) e l'accreditamento abbia portato a una forte induzione al consumo di servizi sanitari e, di conseguenza, a un sensibile aumento della spesa sanitaria (oltre che a un uso presumibilmente improprio delle cure).

V'è però da chiedersi se — almeno in alcuni fra i servizi sociali, tendenzialmente in quelli che non richiedano significativi investimenti strutturali come l'assistenza domiciliare — non sia veramente possibile agire sulla domanda di servizi, attraverso i criteri di accesso, piuttosto che sull'offerta degli stessi, per limitare la spesa e ricondurre il consumo dei servizi alla misura definita «giusta» attraverso la definizione dei «livelli essenziali». È abbastanza improprio e rudimentale, oltre che fonte certa di ingiustizie e di sperequazioni, infatti, affidare la selezione degli utenti alla relativa scarsità dell'offerta. Senza contare che la limitazione programmata degli accreditamenti porta con sé o la necessità di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica per la selezione fra gli aspiranti all'accreditamento (in contraddizione però con la logica stessa dell'istituto) o il risultato di un sistema di offerta in cui si perpetuano i privilegi dei produttori privati «storici» e vengono esclusi o fortemente limitati i nuovi candidati all'accreditamento, con violazione dei fondamentali principi costituzionali di libertà di iniziativa economica, di buona amministrazione, di parità di trattamento.



È quindi necessario chiedersi se nell'accreditamento nei servizi sociali non sia possibile, almeno in certi casi, eliminare o almeno ridurre la cause che in sanità hanno portato all'uso surrettizio dei limiti della programmazione quale mezzo per limitare la spesa e che sono in gran parte riconducibili alle distorsioni dovute al contrasto di interessi di cui sono spesso portatori coloro che hanno il compito di vagliare le condizioni di accesso ai servizi sanitari e ospedalieri e coloro che hanno il compito di controllare gli accessi e di erogare i servizi.

Nel sociale, l'attuale sistema di accesso è affidato al servizio sociale pubblico di base (tranne casi per fortuna marginali di appalto del servizio sociale di base), e se tale dovesse restare, una delle principali cause dell'induzione al consumo di servizi sanitari non dovrebbe ripetersi nel sociale.

Nel sociale, inoltre, dato che i servizi sono talvolta rivolti a utenti in condizioni di «normalità» (e non di patologia) e, comunque, necessariamente caratterizzati da condizioni di accesso differenziate quanto meno sotto il profilo della contribuzione a parziale copertura del costo del servizio (a differenza di quanto avviene in sanità), il meccanismo di induzione al consumo dovrebbe essere quanto meno fortemente limitato.

Le problematiche esposte, comunque, richiedono un importante approfondimento alla luce delle prime esperienze di applicazione e delle specifiche condizioni locali.

### 12.7. *Sostanza e procedura; quale procedura?*

Ciò detto circa le caratteristiche sostanziali delle nuove relazioni fra le PP.AA. e le cooperative sociali, va ora affrontato il problema di «come» l'Amministrazione possa legittimamente procedere all'individuazione della formazione sociale con cui allacciare la nuove forme di relazione «nella sussidiarietà». È pur vero, infatti, che non trattandosi di contratti d'appalto, non ha senso ritenere vincolanti le norme procedurali (nazionali e comunitarie) che riguardano l'individuazione del contraente per tale tipo di rapporto, ma è altrettanto vero che i principi di trasparenza, *par condicio*, economicità e legalità dell'azione amministrativa non possono non valere anche

nei procedimenti amministrativi ora in esame come, del resto, valgono in qualunque altro procedimento amministrativo.

Ne discende che per l'individuazione del/i soggetto/i da sostenere in varia forma o da integrare in un comune impegno attraverso forme di partnership, l'Amministrazione dovrà garantire adeguata trasparenza, e, in sintesi, l'applicazione del principio dell'evidenza pubblica attraverso le previa e adeguata informativa a tutti i soggetti (nonprofit) potenzialmente interessati e idonei; l'informativa riguarderà sia la volontà di porre in essere tali rapporti, sia la procedura e i criteri in base ai quali tali rapporti saranno concretamente instaurati.

Nello specifico settore di nostro interesse (servizi e interventi sociali), va tenuta in adeguata considerazione la normativa nazionale (n. 328/2000) ed eventualmente regionale che disciplinano il nuovo sistema locale di servizi alla persona e che introducono lo strumento di programmazione sociale locale che nella «legge Turco» è denominato «Piano di zona».

Per quanto ora interessa, è proprio sui profili procedurali relativi alla definizione del piano e anche alla sua approvazione tramite accordo di programma, che è opportuno concentrare l'attenzione.

L'attuazione degli obiettivi del Piano di zona, infatti, in una prospettiva di sussidiarietà orizzontale, non differisce qualitativamente dalla definizione del piano stesso: si tratta di due diverse manifestazioni di una stessa funzione, quella sociale, che nella definizione del piano si manifesta nel suo momento programmatico e, successivamente, in quello progettuale e, infine, in quello gestionale.

Alla luce di ciò emerge l'opportunità (anche per un'opportuna economia istruttoria) di pensare a una sequenza procedurale complessa tendenzialmente unitaria, ancorché organicamente formata da distinte sub-fasi, che, partendo dalla definizione partecipata delle «linee portanti» della pianificazione sociale, si snodi attraverso le fasi della progettazione di massima e della progettazione esecutiva, e arrivi sino al momento della realizzazione dei progetti per poi tornare alla prima sub-fase della pianificazione, attraverso la valutazione dello stesso processo programmatico dei servizi e degli interventi.

Naturalmente, le regole procedurali che verranno poste a base di tale procedimento dovranno essere rese note sin dall'inizio in modo

da garantire la necessaria trasparenza, essere rispettose del generale principio di par condicio e permettere (sempre nel rispetto dell'evidenza pubblica) nel corso del tempo l'ingresso di nuovi soggetti che non siano stati presenti al momento dell'avvio del processo programmatico.

La procedura complessiva potrà articolarsi in sub-procedimenti, relativi ai diversi momenti di esercizio della funzione sociale; un principio dovrà essere in ogni caso tenuto presente: la logica del processo partecipativo è del tutto diversa e alternativa a quella che presidia le gare d'appalto. Quest'ultima è governata dalla logica della competizione; la prima è governata invece dalla logica della collaborazione e della ricerca del sinergico consenso, come bene espresso dall'articolo 11 della Legge 241/1990, che prevede (comma 1 *bis* dell'articolo 11) che il responsabile del procedimento, «al fine di favorire la conclusione degli accordi» possa «predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati». I tavoli e gli altri momenti in cui si articola il sistema partecipativo saranno il luogo ideale in cui tentare di ricondurre a unità gli interessi potenzialmente o effettivamente contrastanti in quanto alternativamente candidati alla realizzazione di un progetto attraverso accordi che prevedano il sostegno pubblico o forme di partnership con l'ente pubblico; solo nel caso di mancato accordo a causa del mancato contemperamento di tali interessi, l'evidenza pubblica si piegherà alla necessità di porre in essere sub-procedimenti di confronto concorrenziale in cui, però, la competizione si svolgerà non su «prezzi» (che non esistono, nel caso delle relazioni innovative di cui ci occupiamo), bensì dei progetti, ovviamente «tarati» su valori economici predefiniti al fine di renderli confrontabili tra loro, da valutare secondo la loro qualità.



## Capitolo tredicesimo

### Finalità e organizzazione delle cooperative sociali: alcune indicazioni dal nuovo diritto societario

*Antonio Fici*

#### 13.1. *Il problema delle finalità della cooperazione sociale. L'«interesse generale» di cui all'articolo 1, comma 1, Legge 8 novembre 1991, n. 381*

Uno dei problemi più controversi e di fondamentale importanza nell'affrontare il tema delle cooperative sociali è quello delle finalità istituzionali di queste organizzazioni private, ovverosia degli obiettivi che esse sono tenute a perseguire e sulla base dei quali sono vincolate a conformare la propria azione e struttura organizzativa.

A dire il vero, nella disposizione di apertura della legge istitutiva 8 novembre 1991, n. 381 (art. 1, comma 1), si legge che «le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini» attraverso lo svolgimento delle attività indicate nelle lettere *a)* e *b)*<sup>1</sup>. Ma di questa formula è possibile dare, e di fatto sono state date, due interpretazioni, una, per così dire, debole e una forte.

<sup>1</sup> Da notare che, nel Disegno di legge n. 2595 sulla disciplina dell'impresa sociale, le imprese sociali sono tali se 1) esercitano *un'attività di impresa di utilità sociale*, e se 2) *l'attività da esse svolta è diretta a realizzare finalità di interesse generale* (art. 1, comma 1). Parrebbe dunque che i due profili, dell'utilità sociale dell'impresa e del perseguimento di finalità di interesse generale mediante l'impresa, siano tenuti distinti dal legislatore, come a voler dire che essi non sono necessariamente coincidenti.

### 13.1.1. *La lettura «debole»*

L'interpretazione qui definita «debole» tende a considerare il riferimento legislativo all'interesse generale una mera declamazione o comunque una formula semplicemente riassuntiva della socialità dell'impresa esercitata dalle cooperative sociali. Socialità che sarebbe insita, senza che sia necessario accertare alcunché di ulteriore, nel fatto di condurre imprenditorialmente le attività di gestione di servizi socio-sanitari ed educativi (cooperative di tipo A) o altre attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (cooperative di tipo B).

Tale teoria, avanzata anteriormente alla riforma del diritto societario del 2003, si fonda sostanzialmente sul collegamento, ritenuto imprescindibile, tra cooperazione e scopo mutualistico, inteso quest'ultimo come gestione di servizio con e in favore dei soci, talché da un lato non sarebbe possibile immaginare una cooperativa non mutualistica, dall'altro anche le cooperative sociali, non potendo non essere mutualistiche, sarebbero anch'esse caratterizzate (come tutte le altre cooperative) dallo scopo di perseguire l'interesse (economico) dei propri soci<sup>2</sup>.

Dall'accoglimento di questa teoria deriverebbero le seguenti conclusioni:

— le cooperative di cui alla Legge 381/1991 sono «sociali» (solo) in ragione dell'attività esercitata;

<sup>2</sup> Cfr. Venditti 1994, pp. 19 sgg. In giurisprudenza cfr., di recente, Cass., Il maggio 2004, n. 8916, in *Cooperative e consorzi*, 2004, 602 sgg. La Suprema Corte ha accolto il ricorso contro una sentenza di condanna al pagamento all'Inps di contributi previdenziali, che i giudici di merito avevano motivato sulla base del fatto che la cooperativa in questione non poteva considerarsi sociale non perseguendo essa l'interesse generale della comunità, bensì quello dei propri soci, con e in favore dei quali agiva, al pari di una comune cooperativa di lavoro. La Cassazione ha ritenuto fondato il ricorso, reputando sufficiente, ai fini della qualificazione di una cooperativa come sociale ai sensi della Legge 381/1991, il fatto dello svolgimento delle attività di cui alle lettere a) e 1)) dell'art. 1 Legge citata, e concludendo nel senso che «dungi dal perseguire direttamente interessi generali, ... le cooperative sociali perseguono, al pari di ogni altra società cooperativa, lo scopo mutualistico». Questo orientamento, come motiveremo ampiamente nel testo, risulta oggi palesemente errato alla luce della riforma del diritto societario.

— ai fini della qualificazione come «sociali» non è necessario riscontrare particolari modalità e forme di conduzione dell'attività, né accertare una particolare destinazione dei risultati economici dell'attività d'impresa;

— le cooperative «sociali» si distinguerebbero dunque da tutte le altre cooperative solo per il tipo di attività svolta, trattandosi, a seconda dei casi, di cooperative di consumo, di produzione o di lavoro che si caratterizzano unicamente per il fatto di condurre le attività indicate alle lettere *a)* e *b)* dell'art. 1, comma 1, della Legge 381/1991;

— conseguentemente, anche le cooperative sociali, come le altre cooperative, sarebbero contraddistinte da scopo mutualistico, ovvero dalla finalità di intrattenere scambi/rapporti mutualistici con i propri soci alle condizioni più vantaggiose per questi ultimi, essendo i soci i beneficiari dell'impresa<sup>3</sup>.

In definitiva, accogliendo la lettura «debole» dell'art. I, comma 1, della Legge 381/1991, le cooperative sociali sarebbero società cooperative caratterizzate unicamente dal settore «sociale» di intervento (gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, da un lato, inserimento lavorativo di persone svantaggiate, dall'altro). E in quanto società cooperative, esse sarebbero caratterizzate da finalità «egoistiche», essendo tenute a perseguire l'interesse economico dei propri soci<sup>4</sup>.

Questa lettura è compatibile con un modello di legislazione che,

<sup>3</sup> Non elimina questo dato la circostanza che le cooperative sociali, come tutte le altre cooperative a mutualità prevalente, sarebbero imprese non lucrative in forza dell'art. 3, comma 1, Legge 381/1991. Infatti, la non lucratività non incide o incide parzialmente e indirettamente sulla destinazione dei risultati economici nelle imprese cooperative, stante la possibilità per le cooperative di realizzare illimitatamente l'interesse economico dei soci tramite l'assegnazione di ristorni, cui non si applica il limite di cui al citato art. 3 (relativo, com'è, ai soli dividendi).

<sup>4</sup> La nozione di mutualità interna è stata di recente chiaramente descritta dall'art. 1, comma 3, del Regolamento del Consiglio dell'Unione europea n. 1435/2003 del 22 luglio 2003 sulla Società cooperativa europea (Sce): «la Sce ha per oggetto principale il soddisfacimento di bisogni e/o la promozione delle attività economiche e sociali dei propri soci, in particolare mediante la conclusione di accordi con questi ultimi per la fornitura di beni o di servizi o l'esecuzione di lavori nell'ambito dell'attività che la Sce esercita o fa esercitare».

da un lato, collega, senza eccezione alcuna, cooperativa e scopo mutualistico interno (cioè «gestione di servizio»), dall'altro, riconosce agli enti privati la qualifica di «imprese sociali» soltanto in ragione dell'attività svolta, a prescindere da ulteriori requisiti organizzativi e soprattutto dalle modalità di destinazione dei risultati economici della gestione dell'impresa.

### 13.1.2. *La lettura «forte»*

L'interpretazione che si è chiamata «forte» della disposizione di apertura della Legge 381/1991 è invece quella secondo cui la formula dell'interesse generale ha rilevanza prescrittiva, caratterizzando causalmente l'organizzazione privata cui si riferisce, di cui individua lo scopo istituzionale.

Tale scopo consisterebbe nel dovere di perseguire gli interessi degli utenti dei servizi socio-sanitari ed educativi (nelle cooperative di tipo A) e delle persone svantaggiate (nelle cooperative di tipo B), indipendentemente dalla circostanza che essi siano soci della cooperativa sociale (come peraltro può accadere, e anzi dovrebbe in linea di principio accadere nelle cooperative di tipo B, stante la disposizione di cui all'art. 4, comma 2, Legge 381/1991<sup>5</sup>).

Le cooperative di cui alla Legge 381/1991 sarebbero dunque «sociali» non solo in quanto svolgono determinate attività «sociali» o «di utilità sociale», ma anche (e soprattutto) perché ciò fanno nell'interesse dei destinatari di queste attività, cioè gli utenti di servizi socio-sanitari ed educativi e le persone svantaggiate, che conseguentemente assurgono al rango di «beneficiari» o *stakeholders* istituzionali della cooperativa sociale. La natura di beneficiari in capo a utenti e svantaggiati impone di indirizzare l'attività della cooperativa sociale nell'interesse di questi ultimi e di destinare loro (in forma diretta o indiretta) i risultati della gestione sociale.

Dall'accoglimento della lettura forte dell'art. 1, comma 1, della Legge 381/1991 deriverebbero le seguenti conseguenze:

— le cooperative di cui alla Legge 381/1991 sono «sociali» *sia* in

<sup>5</sup> «Le persone svantaggiate di cui al comma I *devono* costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, *essere socie* della cooperativa stessa».



quanto svolgono determinate attività di rilevanza sociale, sia in quanto agiscono nell'interesse dei destinatari di queste attività: gli utenti e le persone svantaggiate;

— utenti e persone svantaggiate sono sia destinatari dell'attività, sia beneficiari dei risultati delle cooperative sociali;

— le cooperative sociali si distinguono dalle altre cooperative non solo perché agiscono nei settori di cui alle lettere *a) e b)* dell'art. I, comma 1, della Legge 381/1991, ma anche perché non hanno scopo mutualistico (interno), bensì altruistico-solidaristico (o, volendo, mutualistico «esterno»), essendo tenute a perseguire l'interesse non già dei soci ma di una categoria di soggetti, siano o non siano soci della cooperativa stessa;

— in forza di quanto sopra, le cooperative sociali dovrebbero operare in modo tale da massimizzare l'utilità di utenti e persone svantaggiate (siano o non siano soci), in termini di qualità, prezzo, ecc., con l'unico vincolo — derivante dal fatto di essere imprese — del cosiddetto metodo economico, cioè dell'equilibrio tra costi e ricavi dell'attività d'impresa.

In definitiva, la lettura forte sgancia maggiormente la cooperativa sociale dalle altre cooperative (specie di lavoro) e ne accentua in modo notevole la socialità. A tale stregua, le cooperative sociali diventano un fenomeno giuridico e sociale affatto peculiare. Tale lettura è compatibile con un modello di legislazione che, da un lato, non collega necessariamente (come vedremo che avviene per il nuovo diritto societario) cooperativa e scopo mutualistico interno, ammettendo cooperative che non sono destinate ad attuare una gestione di servizio nei confronti dei soci, dall'altro individua le «imprese sociali» non solo in ragione dell'attività svolta o dei settori di intervento, ma anche sulla base di una definizione positiva degli obiettivi (altruistico-solidaristici) che esse sono chiamate a perseguire (come avviene nell'ambito del disegno di legge sull'impresa sociale).

Ci sembra di poter sostenere che già la lettera dell'art. 1, comma 1, della Legge 381/1991, là dove riferisce alle cooperative sociali (e non già all'attività da esse svolta) lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità, sia idonea a confortare l'interpretazione «forte». Tuttavia, per non fondare la teoria esclusivamente su argomenti letterali, affidiamo all'analisi successiva il compito di accer-

tare se la recente riforma del diritto societario fornisca indicazioni utili a supportare questa interpretazione del fenomeno della cooperazione sociale, ad avviso di chi scrive l'unica capace di assegnare a quest'ultima una precisa «identità» nell'ambito della cooperazione da un lato e dell'imprenditorialità sociale o a finalità sociali dall'altro, e con ciò accrescerne la «qualità», anche se a scapito di un (secondo chi scrive, per niente preoccupante) ridimensionamento numerico nel breve periodo.

### 13.2. *Le cooperative sociali nella riforma del diritto societario*

Alle cooperative sociali il legislatore della riforma del diritto societario ha espressamente dedicato il nuovo art. 111 *septies* delle disposizioni di attuazione del codice civile. Secondo questo articolo, «le cooperative sociali che rispettino le norme di cui alla Legge 8 novembre 1991, n. 381, sono considerate, indipendentemente dai requisiti di cui all'art. 2513 del codice, cooperative a mutualità prevalente».

Con la disposizione citata, dunque, le cooperative sociali sono qualificate *ape legis* società cooperative a mutualità prevalente, e con ciò ammesse incondizionatamente, salvo il rispetto delle norme di cui alla loro legge istitutiva (cioè la Legge 381/1991), ai benefici previsti per questa categoria di cooperative, ovverosia alle agevolazioni fiscali di cui alle leggi speciali (art. 223 *duodecies*, disp. att., c.c.).

Qual è il senso di questa disposizione? Quali sono gli obiettivi che l'art. 111 *septies* si propone e quale ne è dunque la *ratio*?

In prima battuta, potrebbe sostenersi che il legislatore della riforma, con l'art. 111 *septies*, abbia soltanto inteso estendere incondizionatamente a cooperative considerate particolarmente meritevoli il regime di agevolazioni che il nuovo diritto societario adesso circoscrive alle cooperative a mutualità prevalente. In tal senso, l'art. 111 *septies* svolgerebbe pertanto la medesima funzione dell'art. 10, comma 8, del D.lgs. 460/1997 in tema di Onlus.

Ma la disposizione in commento ha rilevanza sistematica più ampia, apparendo decisiva ai fini della comprensione del fenomeno giuridico delle cooperative sociali e della corretta individuazione degli scopi istituzionali di queste ultime.

Il punto è che l'art. 111 septies si spiega solo se si muove dal presupposto della preoccupazione legislativa di estendere il regime agevolativo ad alcune cooperative particolari, come le sociali, perché non contraddistinte dallo scopo di intrattenere rapporti mutualistici con i propri soci, bensì da quello di agire nell'interesse di una particolare categoria di soggetti anche non soci. Se una cooperativa si propone infatti l'obiettivo di operare nell'interesse di determinati soggetti anche non soci, diventa allora a priori (giuridicamente) impossibile per essa realizzare quella prevalenza di scambi mutualistici che qualifica le cooperative a mutualità prevalente ai sensi degli articoli 2512 e 2513, c.c. Ecco perché si detta l' art. 111 septies, proprio per evitare che determinate cooperative, come le sociali, che istituzionalmente sono chiamate a perseguire uno scopo diverso da quello di mutualità interna, rimangano sistematicamente escluse dal regime di agevolazioni in favore della cooperazione, non potendo neanche per ipotesi raggiungere la soglia della prevalenza della mutualità che consente l'accesso ai benefici fiscali.

### 13.2.1. *Cooperazione sociale e cooperazione ordinaria*

Quanto affermato sopra, peraltro, non esclude l'appartenenza formale e sostanziale delle cooperative sociali al settore cooperativo, poiché tale settore ammette (oggi, in modo espresso) anche enti cooperativi «non egoistici», ovvero sia non mutualistici.

La riforma del diritto societario delinea, infatti, non due bensì tre tipologie di cooperative: le cooperative a mutualità prevalente, le cooperative a mutualità non prevalente e le cooperative a mutualità esterna.

Le prime sono quelle che intrattengono scambi con i soci in misura prevalente<sup>6</sup>, secondo i criteri di prevalenza analiticamente individuati dall'art. 2513, c.c.

Le seconde sono quelle che, pur essendo (secondo la prevalente dottrina) comunque tenute a intrattenere scambi con i propri soci, non sono tenute a farlo in misura prevalente (anche se si pone qui il

<sup>6</sup> Lo scambio mutualistico può consistere in un rapporto di lavoro (cooperative di lavoro) o di fornitura di beni o servizi da parte del socio alla cooperativa (cooperative di produzione) o da parte della cooperativa al socio (cooperative di consumo).

problema di quale sia la soglia minima di scambi mutualistici necessaria perché possa parlarsi ancora di cooperativa, ancorché a mutualità non prevalente).

Le terze sono quelle, come le cooperative sociali, che sono «destinate a procurare beni o servizi a soggetti appartenenti a particolari categorie anche di non soci», come recita l'art. 2520, comma 2, c.c., il cui scopo è ammettere questa tipologia di cooperative — che è possibile chiamare a mutualità esterna — a condizione però che sia — non contemplate da una legge speciale (con riguardo alle cooperative sociali tale legge speciale esiste già, ed è la Legge 381/1991)<sup>7</sup>.

Se dunque le cooperative «ordinarie» di cui al codice civile sono cooperative a mutualità interna in quanto agiscono con e nell'interesse dei propri soci (cosiddetta gestione di servizio), la legge può prevedere la costituzione di cooperative «speciali» a mutualità esterna, che agiscono *con e nell'interesse* di determinate categorie di soggetti, a prescindere dal fatto che essi siano soci della cooperativa<sup>8</sup>.

Il legislatore italiano, in definitiva, colloca le cooperative sociali di cui alla Legge 381/1991 nell'ambito della sottocategoria delle cooperative a mutualità esterna, e proprio in ragione di ciò, come rilevato, detta l'art. 111 *septies*, volendo che le cooperative sociali, ritenute meritevoli di ammissione ai benefici fiscali, non siano da essi escluse a causa dell'impossibilità (giuridica) di agire sempre con e nell'interesse dei propri soci.

<sup>7</sup> L'art. 2520, comma 2, è una disposizione originale rispetto al «vecchio» diritto societario che si limitava (cfr. art. 2517) a dire che le società cooperative regolate dalle leggi speciali erano soggette alle norme delle leggi speciali e a quelle del codice civile solo se compatibili con le prime. Tale art. 2520, comma 2, è illuminante anche con riferimento all'individuazione degli scopi delle società cooperative «ordinarie» (cioè non istituite da leggi speciali), nella misura in cui esso viene utilizzato dalla dottrina per argomentare — *a contrario* — che le cooperative ordinarie sono causalmente caratterizzate dalla gestione di servizio con e in favore dei soci (ancorché in misura non prevalente, come accade per le cooperative diverse da quelle a mutualità prevalente).

<sup>8</sup> L'enfasi nel testo serve a ribadire quanto già si è tentato di spiegare, e cioè che agire nell'interesse implichi non soltanto agire con, ma anche indirizzare l'attività dell'ente in modo tale da soddisfare al meglio i bisogni dei soggetti appartenenti alla categoria dei beneficiari.

Appare chiaro, dunque, come la riforma del diritto societario offra adeguato supporto giuridico a quella che precedentemente si è individuata come lettura «forte» dell'art. 1, comma 1, Legge 381/1991, e degli scopi della cooperazione sociale<sup>9</sup>.

Ciò detto, è necessario precisare quanto segue.

— Quanto ai rapporti tra cooperazione a mutualità esterna e imprenditorialità sociale, se si guarda al dato oggettivo di un ente privato che si propone di destinare i risultati della gestione sociale a un gruppo di persone, anche non socie dello stesso, la mutualità esterna si qualifica senz'altro come scopo altruistico, non essendo rilevanti a tal fine i motivi individuali (anche egoistici) che possono animare coloro che partecipano all'organizzazione. È importante però sottolineare che l'altruità dello scopo dell'ente non ne determina automaticamente la sua «finalità sociale», che non può che farsi dipendere anche dal tipo di attività svolta, e dunque dall'oggetto sociale, o dalla natura dei destinatari dell'attività e dei vantaggi. La cooperativa sociale è dunque cooperativa a mutualità esterna sotto il profilo causale e impresa sociale avuto riguardo all'attività condotta e ai beneficiari della stessa.

— Quanto alle articolazioni interne della mutualità, la mutualità c.d. esterna non coincide con la mutualità c.d. spuria, ovvero con la possibilità, per una cooperativa, di svolgere attività con terzi non soci, ma è qualcosa di più perché comprende la destinazione dei risultati dell'attività d'impresa. Né tanto meno coincide con la mutualità c.d. di sistema (espressa soprattutto dalle norme sui fondi mutualistici), perché tale mutualità rimane interna al sistema cooperativo e guarda a un aspetto diverso, quello della solidarietà tra cooperative.

— Quanto alla più corretta definizione della mutualità esterna, scopo di mutualità esterna e scambi con i soci possono coesistere: ciò che infatti rileva per la qualificazione della mutualità esterna è l'agire in favore di una determinata categoria di soggetti, i quali

<sup>9</sup> Non si capisce pertanto sulla base di quali motivazioni sia possibile oggi sostenere ancora la lettura «debole», che — se proprio si vuole — poteva avere un qualche fondamento vigente il vecchio diritto societario, che non separava in modo netto cooperativa e scopo mutualistico come invece ha chiaramente fatto la riforma con l'art. 2520, comma 2.

possono in certe cooperative anche essere soci delle stesse. Una cooperativa sociale (o altra cooperativa a mutualità esterna) potrebbe dunque, sulla base di una scelta di autonomia statutaria, anche (e anzi nel caso di cooperative sociali di tipo B, non già può ma dovrebbe in linea di principio) svolgere attività con e in favore dei propri soci, purché essi appartengano alla categoria beneficiata. A una cooperativa sociale, invece, non sarebbe consentito escludere statutariamente la possibilità di svolgimento di attività con e in favore di terzi non soci, così come stabilire per statuto di agire esclusivamente o prevalentemente nell'interesse dei propri soci piuttosto che di una categoria di beneficiari anche non soci. Opportunamente, allora, il legislatore francese, regolando di recente le «società cooperative di interesse collettivo» (Scie), ha espressamente previsto che i terzi non soci possono beneficiare dei beni e dei servizi di tale società<sup>10</sup>. In generale, si potrebbe discutere della possibilità di concepire una cooperativa attuante una causa «mista» di mutualità interna ed esterna (ad esempio, una cooperativa di lavoro nel settore ambientale o culturale). Con riguardo però alla cooperativa sociale, tale eventualità dovrebbe escludersi sulla base della chiara affermazione di principio contenuta nella loro legge istitutiva. La dimensione «esterna» della mutualità è peraltro quella più confacente a una società cooperativa che aspiri a essere considerata «impresa sociale» nell'ambito di una legislazione che intendesse connotare il fenomeno dell'esercizio di attività imprenditoriale per fini di utilità sociale; anzi, ancor di più, pare il presupposto necessario perché una cooperativa possa assumere la qualifica di impresa sociale<sup>11</sup>. Non a caso, la legislazione in fieri sull'impresa sociale individua il carattere sociale dell'impresa (che connoterà questo soggetto o gruppo di soggetti), tra gli altri elementi, per il fatto di prestare beni e servizi

<sup>10</sup> Cfr. il nuovo art. 19 *sexies*, Legge 10 settembre 1947, n. 1775. Il testo di legge francese sulle Scie si può leggere in *Impresa Sociale*, 2001, f. 58, Il sgg., con commento di Galera.

<sup>11</sup> Secondo Borzaga 2003, l'impresa sociale si caratterizza rispetto all'impresa for-profit per la sua natura distributiva, perché distribuisce volontariamente e sistematicamente parte del valore prodotto a soggetti che non sono in grado, del tutto o in parte, di acquistare quei servizi pagandoli un prezzo almeno pari ai costi di produzione.

in favore di tutti i potenziali fruitori, senza limitazione ai soli soci, associati o parcecipi<sup>12</sup>; e si preoccupa, tra le altre cose, di prevedere l'obbligo per l'impresa sociale di reinvestire gli utili e gli avanzi di gestione nello svolgimento dell'attività o a incremento del patrimonio, e dunque in definitiva di impiegarli a beneficio dei destinatari dell'attività d'impresa<sup>13</sup>.

— Quanto ai rapporti tra cooperative sociali e altre cooperative, avere in questa sede insistito sulla rilevanza sociale della cooperazione sociale e aver fatto riferimento all'egoismo delle cooperative ordinarie rispetto all'altruismo/solidarismo delle cooperative sociali, non vuol affatto dire escludere la funzione sociale delle cooperative, di tutte le cooperative, e connotarle negativamente; non s'intende affatto con queste parole annullare il riconoscimento di cui all'art. 45 della Costituzione né quello avvenuto più di recente nella comunicazione della Commissione europea del 2004 sulle società cooperative (anzi, le cooperative dovranno essere in futuro abili nel distinguersi dalle imprese for-profit che attuano strategie di *Corporate Social Responsibility*)<sup>14</sup>. Si vuole soltanto segnalare come la funzione sociale che tutte le cooperative esplicano, derivante dal fatto dell'esercizio di un'attività d'impresa in forma non speculativa, democratica e partecipata, non debba essere confusa con la funzione sociale delle cooperative sociali, derivante dal fatto di esercitare un'attività di utilità sociale nell'interesse dei destinatari di quest'ultima.

— Quanto ai confini della mutualità esterna, la riserva di legge di cui all'art. 2520, comma 2, pone la necessità di estendere l'ambito legislativo della cooperazione a mutualità esterna, perché appunto, in assenza di puntuali disposizioni legislative, all'autonomia privata non sarebbe consentito costituire cooperative a mutualità esterna. A tale riguardo, dovrebbe essere valutata la scelta di ampliare la lettera *a*) della Legge 381/1991, così da introdurre altre tipologie di servizi di utilità sociale, quali la cultura, la protezione dell'ambiente, il commercio equo e solidale, ecc., che possono essere svolte dalle cooperative sociali.

<sup>12</sup> Cfr. art. 1, comma 1, lett. a, n. 1, D.d.L. n. 2595, cit.

<sup>13</sup> Cfr. art. 1, comma 1, lett. a, n. 3, D.d.L. n. 2595, cit.

<sup>14</sup> Su questo punto, cfr. Fici 2004.

Tutto quanto sin qui rilevato, come si dirà, rende ancora più necessaria una riforma della legislazione sulle cooperative sociali che tenga conto della loro particolare finalità<sup>15</sup>.

La mutualità «esterna» delle cooperative non rende superflua, ma anzi utile, l'organizzazione interna di tipo cooperativistico.

V'è da ritenere che il legislatore del 1991 abbia individuato e preferito il modello cooperativo per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 1, lett. *a) e b)*, in ragione sia della natura imprenditoriale delle attività in questione (che rendeva poco idonee le associazioni), sia della forma organizzativa dell'ente preposto al loro svolgimento. Irrilevanza (o limitata rilevanza) del capitale e rilevanza della persona, democraticità, partecipazione, autogestione, variabilità del capitale e porta aperta, sono tutti profili organizzativi che possono incidere sulle modalità di svolgimento dell'attività nel senso di accrescerne la qualità, e conseguentemente garantire maggiore o migliore soddisfacimento dei bisogni della categoria beneficiata<sup>16</sup>. Non si dovrebbe mai dimenticare che le società cooperative, secondo la Costituzione, hanno funzione sociale non solo per le loro finalità, ma anche per la loro organizzazione interna, ritenuta di per sé capace di generare capitale sociale e contribuire alla realizzazione di forme di democrazia economica<sup>17</sup>.

### 13.2.2. *Il vincolo di non lucratività*

Nonostante la parificazione *ope legis* alle cooperative a mutualità prevalente, va chiarito che le cooperative sociali sono comunque

<sup>15</sup> Quanto al rapporto tra legislazione sull'impresa sociale e legislazione sulle cooperative sociali, la prima imporrà degli adattamenti alla seconda, se solo si pensa alla necessità, per le imprese sociali, di essere assoggettate a controllo contabile e sociale (art. 1, lett. b, n. 4), di avere un organo di controllo (n. 9), di prevedere forme di partecipazione dei destinatari (n. 10). Sono tutte regole che oggi la cooperativa sociale non è tenuta a osservare, ma che sono fondamentali per imporre un'organizzazione idonea a stimolare (e garantire) il perseguimento delle finalità sociali.

<sup>16</sup> Su questi principi cooperativistici alla luce della riforma, cfr. Fici 2002, anche in [www.judicium.it](http://www.judicium.it).

<sup>17</sup> In tal senso Nigro, *sub art. 45*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, t. III, Bologna-Roma, 1980.



soggette alla disposizione di cui all'art. 2514, c.c., sulla non lucratività (o meglio, limitata lucratività) delle società cooperative.

Il dubbio riguardo a quest'aspetto potrebbe sorgere proprio in ragione dell'avvenuta parificazione *ope legis* delle cooperative sociali alle cooperative a mutualità prevalente. Se infatti il legislatore ha una volta per tutte e *a priori* posto le cooperative sociali sullo stesso piano delle cooperative a mutualità prevalente, si potrebbe pensare che le prime non siano soggette agli obblighi imposti alle seconde, tra cui il vincolo di non lucratività (o limitata lucratività) di cui all'art. 2514, c.c.

Questa lettura non sarebbe però corretta, sulla base di due ordini di considerazioni.

Primo, lo stesso art. 111 *septies* attribuisce alle cooperative sociali la qualifica di cooperative a mutualità prevalente a prescindere sì dal rispetto dell'art. 2513, ma non anche dal rispetto dell'art. 2514, di cui dunque dovrebbe prospettarsi l'applicabilità diretta anche alle cooperative sociali.

Secondo, anche volendo negare l'applicazione diretta dell'art. 2514 a cooperative che sono *ope legis* a mutualità prevalente, non si potrebbe però escludere l'applicabilità in via indiretta di questa disposizione. Infatti, secondo l'art. 111 *septies*, citato, le cooperative sociali si considerano a mutualità prevalente solo ove rispettino le norme di cui alla legge che le istituisce. Ora, tra queste, figura la disposizione di cui all'art. 3, comma 1, secondo cui alle cooperative sociali «si applicano» le clausole mutualistiche di cui all'art. 26, legge Basevi, oggi trasfuse (seppur con modifiche di non poco rilievo) nell'art. 2514, che rimane pertanto punto di riferimento anche per le cooperative sociali.

In alcun modo, dunque, si potrà dubitare della natura solo limitatamente lucrativa delle cooperative sociali anche dopo la riforma del diritto societario, come peraltro chiarisce la relazione ministeriale alla riforma.

Prestandosi poi ad altro genere di considerazioni, sembra di poter sostenere che il dato della parziale lucratività sia un elemento di particolare interesse e di cui poco si tiene conto nell'analisi economica delle organizzazioni nonprofit o del terzo settore, dove sovente si confrontano i due estremi, ossia scopo di lucro e assenza di scopo di lucro, senza soffermarsi sulle potenzialità e i vantaggi di

un modello organizzativo solo parzialmente lucrativo<sup>18</sup>. Tra le altre cose, infatti, la limitata lucratività costituisce un incentivo alla partecipazione in società cooperative destinate al perseguimento (anche) di interessi esterni (come avviene per le cooperative sociali), allo sfruttamento equilibrato delle risorse, all'accesso di risorse finanziarie, rispetto agli scarsi incentivi offerti a tale riguardo dalla totale assenza di lucro<sup>19</sup>.

### 13.3. *L'organizzazione delle cooperative sociali alla luce degli scopi istituzionali e della potenziale natura «multi-stakeholder»*

La particolare natura degli scopi della cooperativa sociale non potrebbe essere priva di riflessi sulla sua organizzazione interna. Esiste infatti uno stretto legame tra scopo dell'ente e sua struttura organizzativa, la seconda essendo conseguenza ma anche presupposto per il perseguimento del primo.

Il problema che si pone è tuttavia quello di una carenza legislativa a tal riguardo. Da un lato, infatti, la legislazione speciale sulle cooperative sociali connota e promuove queste organizzazioni private ma non si preoccupa di regolare i loro profili organizzativi<sup>20</sup>; dall'altro la legislazione civilistica è incentrata sulla cooperativa ordinaria, quella cioè a mutualità interna, e non presenta soluzioni di

<sup>18</sup> Si veda tuttavia Borzaga e Mittone 1997, pp. 29-30, secondo i quali la parziale distribuità di utili attrae maggiori risorse finanziarie, specie di progetto, e attribuisce all'organizzazione maggiore capacità di adattamento alle variazioni della domanda e del mercato, Nonché Cafaggi 2000, pp. 643 sgg.

<sup>19</sup> Nel D.d.L. n. 2595 sull'impresa sociale, invece, si nega radicalmente alle imprese sociali la possibilità di distribuire utili ai partecipanti. Anche su questo punto si porrà dunque un problema di raccordo tra la nuova disciplina dell'impresa sociale e la Legge 381/1991 sulle cooperative sociali, che consente, entro certi limiti, l'assegnazione di utili.

<sup>20</sup> Per questa ragione, attenta dottrina, seppur salutando il provvedimento con favore per gli effetti benefici che era destinato a produrre, intitolava *Un'occasione mancata* una sua prima riflessione sulla Legge 381/1991, volendo così sottolineare «il rammarico per la mancata occasione di creare finalmente una disciplina adeguata delle imprese produttrici di servizi alla persona nell'interesse di soggetti svantaggiati»: in tal senso, Preite 1991, ripubblicato nel 2001.

rette a regolare specificamente le cooperative a mutualità esterna, tra cui appunto le cooperative sociali.

In assenza di puntuale disciplina, e in attesa di una riforma della Legge 381/1991, che il dibattito sulla disciplina dell'impresa sociale potrebbe senz'altro contribuire a promuovere, la ricerca di soluzioni organizzative in grado di favorire l'attuazione degli scopi istituzionali è compito demandato all'autonomia privata e dunque agli statuti delle cooperative sociali.

Ma come dovrebbe uno statuto di cooperativa sociale essere congegnato in modo tale da risultare coerente con gli obiettivi dell'impresa e anzi, ancor di più, agevolarne/garantirne il perseguimento?

La questione centrale è quella di attribuire un ruolo partecipativo ai veri beneficiari dell'ente, che — come detto — non sono i soci, bensì gli utenti nelle cooperative sociali di tipo A e i lavoratori svantaggiati nelle cooperative sociali di tipo B. Questa scelta sarebbe coerente sia con l'idea comunemente condivisa di cooperazione, che presuppone che siano gli *stakeholders*, ovvero i beneficiari a gestire, o quanto meno a partecipare alla gestione dell'organismo che realizza i loro interessi<sup>21</sup>; sia con le istanze che si avanzano in tema di legislazione sull'impresa sociale, dove si prevede che le imprese sociali siano tenute a procedere alla «costituzione di organismi che assicurino forme di partecipazione nell'impresa anche ai diversi prestatori d'opera e ai destinatari delle attività»<sup>22</sup>.

La partecipazione degli *stakeholders* potrebbe innanzitutto realizzarsi mediante ammissione degli stessi nella base sociale della

<sup>21</sup> Quest'idea trova peraltro corrispondenza nel diritto positivo, segnatamente tutte le regole organizzative da cui si ricavano i principi di autogestione (divieto di amministratori esterni), democraticità e partecipazione (voto per teste, voto per corrispondenza, assemblee separate, ecc.), apertura della società verso l'esterno (capitale variabile e porta aperta).

<sup>22</sup> Cfr. art. 1, comma 1, lett. b, n. 70, D.d.L. n. 2595, cit. Sul punto, si considerino le osservazioni di Scalvini, che da un lato sottolinea come per garantire nel lungo periodo il mantenimento delle finalità altruistiche e redistributive dell'impresa sociale, sia necessario attribuire ai portatori di interessi una possibilità di presenza e di espressione entro l'impresa, dall'altro si chiarisce come ciò possa realizzarsi anche a prescindere dalla partecipazione al controllo e alla *governance* dell'impresa sociale, bensì attraverso forme sperimentali e innovative (Scalvini 2002, p. 10).

cooperativa. Ma questa soluzione non sempre è possibile né è sempre soddisfacente.

Innanzitutto, v'è un limite oltre il quale sarebbe antieconomico (se non impossibile) ammettere nuovi soci; in secondo luogo, vi sono situazioni, come quella dei destinatari «svantaggiati», ove tale inserimento nella compagine sociale non sempre potrebbe realizzarsi in ragione della loro particolare condizione; quindi, gli stessi appartenenti alla categoria beneficiata potrebbero non avere interesse a rivestire la qualità di socio, anche perché il loro bisogno può essere occasionale; infine, la contemporanea presenza di beneficiari soci, controllanti la società, e beneficiari non soci potrebbe dar luogo a condotte opportunistiche dei primi a danno dei secondi<sup>23</sup>. Più radicalmente, è proprio l'essenza della mutualità esterna che fa pensare che questa via non sia l'unica praticabile, né forse la preferibile.

Se ciò è vero, occorrerebbe pertanto configurare forme di partecipazione che prescindano dall'attribuzione al beneficiario dello status di socio.

Il problema della *governance* della cooperativa sociale è altresì acuito dalla potenziale natura *multi-stakeholder* di questa organizzazione, derivante dal fatto che attorno a essa ruotano una pluralità di interessati, anche portatori di interessi in conflitto tra loro. Basti pensare alla possibile presenza di beneficiari soci, beneficiari non soci, soci lavoratori, soci volontari, enti pubblici, e così via.

Tale ultima circostanza dà luogo all'esigenza di individuare soluzioni organizzative idonee a gestire le debolezze intrinseche nell'organizzazione *multi-stakeholder*. Se da un lato infatti è senz'altro vero che la natura *multi-stakeholder* dell'organizzazione può garantire a quest'ultima un vantaggio competitivo nel mercato di beni e servizi di utilità sociale rispetto alla semplice organizzazione non-profit o *single-stakeholder*, al punto che tale natura *multi-stakeholder* dovrebbe essere promossa, se non addirittura imposta (così com'è parzialmente avvenuto in sede di disciplina della Scie francese), in sede di eventuale riforma della legislazione in materia<sup>24</sup>, è anche ve-

<sup>23</sup> Per quest'ultima argomentazione, si veda Borzaga e Mittone 1997, pp. 23-24.

<sup>24</sup> La legislazione vigente, infatti, apre al modello *multi-stakeholder* senza però prescriverlo. Nella Legge 381/1991, infatti, si ammette la presenza di soci volontari, ma tale presenza è solo autorizzata e non obbligatoria, essendo demandata a una

ro però che proprio tale caratteristica rende l'organizzazione particolarmente debole, in quanto la non omogeneità degli interessi può dar luogo a contrasti insanabili o generare costi che riducono i benefici derivanti dalla coesistenza e convivenza di più interessi<sup>25</sup>.

### 13.3.1. *Sistemi di amministrazione e controllo della nuova società cooperativa nella prospettiva della «governance» delle cooperative sociali*

L'attuale insufficienza della Legge 381/1991 relativamente al profilo della *governance* e la conseguente necessità di individuare soluzioni statutarie idonee a conformare la struttura organizzativa della cooperativa sociale ai propri obiettivi istituzionali e alla potenziale natura *multi-stakeholder*, impongono di esaminare il nuovo diritto societario al fine di verificare se siano rintracciabili modelli organizzativi che, opportunamente adattati mediante l'esercizio di precise opzioni statutarie, possano risultare utili a tal fine.

Oggi, il criterio di maggiore rilevanza ai fini della determinazio-

scelta di autonomia privata (cfr. art. 2, comma 1, Legge 381/1991), mentre il ruolo dei volontari può essere importante per il successo dell'organizzazione produttiva di beni e servizi di utilità sociale sia perché consente di mitigare i conflitti interni tra i diversi portatori di interessi sia perché offre garanzia contro eventuali comportamenti opportunistici a danno degli utenti (cfr. Borzaga e Mittone 1997). Per una critica della Legge 381 riguardo a tale profilo, Preite 2001. Non a caso, nella disciplina della Scie, i volontari concorrono per l'ammissione con enti pubblici e organizzazioni e con persone fisiche o giuridiche che contribuiscano all'attività: la Scie deve necessariamente avere soci lavoratori e soci utenti, la terza categoria necessaria deve essere scelta tra quelle sopra indicate. Lo stesso deve dirsi con riguardo alle persone giuridiche pubbliche o private che svolgano attività di supporto alle cooperative sociali: anch'esse costituiscono una categoria sociale eventuale perché «possono» ma non già «devono» essere ammesse (cfr. art. 11, Legge 381/1991). Anche la rappresentanza interna dei soggetti beneficiari nelle cooperative di tipo B è solo eventuale, dal momento che le persone svantaggiate devono essere ammesse come socie solo ove ciò sia compatibile con il loro stato soggettivo (cfr. art. 4, comma 2, Legge 381/1991), non prevedendosi alcuna forma di rappresentanza dei loro interessi nel caso in cui sussista incompatibilità.

<sup>25</sup> Per questa analisi, cfr. Borzaga e Mittone 1997, passim; vedi anche Bacchiega e Borzaga 2001, «L'impresa sociale come struttura di incentivo: un'analisi economica», in Borzaga e Defourny 2001, pp. 209 sgg.

ne della disciplina applicabile alle società cooperative è quello posto dal nuovo art. 2519, c.c.

Secondo quest'ultimo articolo: «alle società cooperative, per quanto non previsto dal presente titolo, si applicano in quanto compatibili le disposizioni sulla società per azioni (comma 1). L'atto costitutivo può prevedere che trovino applicazione, in quanto compatibili, le norme sulla società a responsabilità limitata nelle cooperative con un numero di soci cooperatori inferiore a venti ovvero con un attivo dello stato patrimoniale non superiore a un milione di euro (comma 2)».

Nella scelta tra il modello della cosiddetta cooperativa s.p.a. e il modello della cosiddetta cooperativa s.r.l., all'autonomia statutaria è dunque posto sia il limite superiore di cui all'art. 2519, comma 2, sia il limite inferiore di cui all'art. 2522, comma 2, secondo cui le società cooperative che si costituiscono con più di tre soci, persone fisiche, e meno di nove, sono sottoposte alla disciplina della società a responsabilità limitata.

Si delinea così la differenza tra due modelli: cooperativa cui si applicano le norme sulle società per azioni e cooperativa cui si applicano le norme sulle società a responsabilità limitata.

Si badi peraltro che tale applicazione non è incondizionata, bensì subordinata all'assenza di una norma di diritto comune della cooperazione (cfr. art. 2519, comma 1: «per quanto non previsto dal presente titolo»), da un lato, e all'accertamento della compatibilità della norma sulle s.p.a. (o sulle s.r.l.) con il modello cooperativo (cfr. art. 2519, commi 1 e 2: «in quanto compatibili»), dall'altro.

La scelta del modello (s.p.a. o s.r.l.) influisce sulla disciplina applicabile<sup>26</sup> e ha riflessi significativi, come vedremo subito appresso,

<sup>26</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 2526, ultimo comma, dove si prevede che la cooperativa cui si applicano le norme sulle s.r.l. può offrire in sottoscrizione strumenti finanziari privi di diritti di amministrazione solo a investitori qualificati [cioè, ex art. 111 *octies*, disp. att. trans., c.c., quelli costituiti ai sensi della Legge 4911985, i fondi mutualistici, e i fondi pensione costituiti da società cooperative]; o ancora l'art. 2542, comma 3, che impone alle società cooperative cui si applichi il regime delle s.p.a. di prevedere, nell'atto costitutivo, limiti al cumulo delle cariche e alla rieleggibilità degli amministratori nel limite massimo di tre mandati consecutivi; o l'art. 2545 *bis*, comma 1, sui diritti dei soci nelle cooperative cui si applica la disciplina delle s.p.a.

soprattutto sul profilo dei sistemi di amministrazione e controllo della società cooperativa.

### *Regole comuni*

Alcune disposizioni normative, come si diceva, trovano applicazione a prescindere dal modello di riferimento, s.p.a. o s.r.l., scelto dalla (o imposto per legge alla) cooperativa.

Un caposaldo della legislazione cooperativa, nella prospettiva dell'impresa autogestita, non manageriale, è da sempre quello dell'inammissibilità di amministratori esterni, cioè non soci o non riconducibili (in quanto di esse mandatarî) a persone giuridiche socie.

Secondo la nuova disciplina, invece, solo la maggioranza degli amministratori deve essere scelta tra i soci cooperatori o tra le persone indicate dai soci cooperatori persone giuridiche (art. 2542, comma 2).

Il principio di autogestione subisce dunque una limitazione in ragione della necessità o opportunità, talvolta presenti, di rinvenire all'esterno della compagine sociale le professionalità idonee alla direzione della società (senza necessità di ricorrere all'espedito della previa ammissione come soci di elementi tecnici e amministrativi, secondo quanto consentito dalla legge Basevi).

Questa apertura si traduce in un'evidente opportunità per le cooperative sociali, cioè quella di nominare amministratori persone fisiche che rappresentino gli interessi degli utenti o di altre categorie di *stakeholders* che non siano soci della cooperativa. Il suo sfruttamento dipende però da una scelta di autonomia statutaria, ecco perché, in un'ipotesi di riforma della legislazione sulle cooperative sociali, si dovrebbe pensare di obbligare, almeno le cooperative sociali in cui sia impensabile che tutti gli *stakeholders* possano assumere la qualità di soci, ad ammettere amministratori non soci in rappresentanza di *stakeholders* esterni.

Lo statuto può poi prevedere che uno o più amministratori siano scelti tra gli appartenenti alle diverse categorie di soci, in proporzione dell'interesse che ciascuna categoria ha nell'attività sociale. In ogni caso, ai possessori di strumenti finanziari non può essere attribuito il diritto di eleggere più di un terzo degli amministratori (art. 2542, comma 4).

Anche questa disposizione si presta a un'opera di definizione di

un sistema di governo della cooperativa sociale in cui siano rappresentati, ed equilibrati tra loro, tutti i diversi interessi collegati all'attività svolta, qualora naturalmente tali interessi siano rappresentati dai soci e non rimangano esterni alla società. Siffatto metodo di reclutamento degli amministratori andrebbe pertanto, in una prospettiva di riforma, reso obbligatorio almeno per le cooperative sociali in cui gli *stakeholders* siano membri della compagine sociale.

Secondo l'art. 2543, comma 1, rubricato «organo di controllo», la nomina del collegio sindacale è obbligatoria nei casi previsti dal secondo e terzo comma dell'art. 2477, nonché quando la società emette strumenti finanziari non partecipativi. Ai sensi dell'art. 2477, commi 2 e 3, la nomina del collegio sindacale è obbligatoria se il capitale sociale non è inferiore a quello minimo stabilito per le società per azioni<sup>27</sup>. La nomina del collegio sindacale è altresì obbligatoria se per due esercizi consecutivi sono stati superati due dei limiti indicati dal primo comma dell'art. 2435 *bis*<sup>28</sup>. L'obbligo cessa se, per due esercizi consecutivi, due dei predetti limiti non sono superati. In tali casi, si applicano le disposizioni in tema di società per azioni.

L'art. 2543, comma 1, nella misura in cui esclude l'obbligatorietà del collegio sindacale, non pare adeguato a disciplinare organizzazioni complesse, come le cooperative sociali, dove la presenza di un rappresentante all'interno dell'organo di controllo potrebbe adeguatamente garantire gli interessi degli *stakeholders* non soci. In

<sup>27</sup> Da ricordare peraltro che, con efficacia temporale circoscritta all'approvazione della riforma ex Legge 366/2001, l'art. 13, D.Igs. 220/2002 aveva introdotto un regime transitorio in tema di collegio sindacale, dichiarando applicabili a tutte le cooperative l'art. 2488, c.c. (con conseguente obbligo, ove necessario, che i sindaci siano revisori contabili), prima applicabile solo alle piccole società cooperative (la nomina del collegio sindacale è obbligatoria solo se il capitale sociale non è inferiore a duecento milioni di lire o se prevista nell'atto costitutivo o qualora per due esercizi consecutivi sono stati superati due dei limiti indicati all'art. 2435 *bis*), e le disposizioni di cui al D.Igs. 58/1998 (art. 148 sgg., T.U. della Finanza) alle sole cooperative soggette alla certificazione di bilancio e emittenti strumenti finanziari partecipativi e non partecipativi.

<sup>28</sup> Ovvero: 1) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 3.125.000 euro; 2) ricavi delle vendite e delle prestazioni: 6.250.000 euro; 3) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 50 unità.



questi casi, la presenza di un organo di controllo sul modello del collegio sindacale dovrebbe dunque essere sempre prevista, anche quando alla cooperativa si applichino le norme sulle s.r.l.

Sempre quanto all'organo di controllo, esso può essere eletto con voti proporzionali alle azioni o quote possedute o in ragione dello scambio mutualistico (art. 2543, comma 2). Si tratta di regola molto importante perché attribuisce maggiori poteri di controllo sulla gestione sociale a quei soci più interessati al suo buon andamento avendo investito di più nella cooperativa in termini di capitale o di scambi mutualistici. Questa regola serve a dirimere i possibili conflitti nascenti in cooperative di grandi dimensioni o consortili quando la categoria dei soci cooperatori non sia omogenea (da notare, peraltro, che al criterio di cui all'art. 2543, comma 2, non è posto alcun limite massimo). È evidente però come questa norma entri in conflitto con cooperative, come le sociali, ove la mutualità è esterna e la finalità principale è non già remunerare il capitale bensì soddisfare l'interesse generale della comunità. In questi casi, il riferimento allo «scambio mutualistico» dovrebbe essere inteso in senso lato con riferimento dunque anche ai beneficiari non soci, mentre andrebbe generalmente (salvo eccezioni) esclusa la rilevanza del capitale.

#### *Cooperativa s.p.a.*

Nelle società cooperative cui si applica la disciplina delle s.p.a. l'atto costitutivo deve stabilire limiti al cumulo delle cariche e alla rieleggibilità degli amministratori nel limite massimo di tre mandati consecutivi (art. 2542, comma 3). Soluzione legislativa, quest'ultima, tesa a risolvere eventuali situazioni di conflitti di interesse e di accumulo di potere degli amministratori a scapito della proprietà «debole» dei soci<sup>29</sup>, ma che d'altro canto si espone alla critica di poter determinare l'inefficiente disperdersi di professionalità eventualmente maturate all'interno di una determinata realtà cooperativa<sup>30</sup>.

Se alle cooperative si applicano le norme sulle s.p.a., c'è la possibilità di impiegare tre diversi sistemi di amministrazione, quello legale oppure, con scelta esercitata nell'atto costitutivo, uno tra due alternativi.

<sup>29</sup> Cfr. Zoppini 2002.

<sup>30</sup> Cfr. Vella 2004.

Il sistema di *default* è quello ordinario o classico (art. 2380 sgg.). Si compone, oltre che dell'assemblea con le competenze tradizionali, di un consiglio di amministrazione (eventualmente con comitato esecutivo o amministratore delegato, al suo interno), preposto alla gestione dell'impresa, e di un collegio sindacale (quale organo di controllo, formato secondo le regole di cui agli artt. 2397 sgg., e dunque badando all'indipendenza e alla professionalità dei membri) nominati dall'assemblea.

Il sistema dualistico (art. 2409 *octies*), ispirato al sistema tedesco e francese e allo Statuto della Società europea, si articola in un consiglio di gestione e un consiglio di sorveglianza. Il primo, costituito da almeno due componenti, anche non soci, nominati dal consiglio di sorveglianza, ha l'esclusiva responsabilità della gestione. Il secondo, è costituito da almeno tre componenti ed è nominato dall'assemblea ordinaria. Il consiglio di sorveglianza, oltre alle funzioni del collegio sindacale, svolge anche alcune funzioni di competenza dell'assemblea nel sistema classico (nomina i gestori, li revoca, ne determina la retribuzione, approva il bilancio, promuove l'azione sociale di responsabilità nei confronti dei gestori, delibera — se previsto dallo statuto — in ordine ai piani strategici, industriali e finanziari della società). L'assemblea nomina il consiglio di sorveglianza e il revisore contabile e delibera unicamente sull'oggetto sociale, sulla distribuzione di utili e sulla struttura societaria (operazioni sul capitale, fusioni, ecc.). L'assemblea subisce dunque un notevole svuotamento dei propri poteri rispetto all'ipotesi del sistema ordinario di amministrazione e controllo (non a caso, come emerge dalla relazione ministeriale, è stato pensato proprio al fine di realizzare una forte dissociazione tra proprietà e gestione dell'impresa). La dottrina ha peraltro denunciato che allo stesso tempo non sarebbe migliorata la funzione di controllo rispetto al modello ordinario<sup>31</sup>.

Se la cooperativa adotta questo sistema di amministrazione e controllo, gli eventuali possessori di strumenti finanziari non possono eleggere più di un terzo dei componenti dei due organi, e i componenti del consiglio di sorveglianza eletti dai soci cooperatori de-

<sup>31</sup> Cfr. Fortunato 2002.

vono essere scelti tra soci cooperatori o tra persone indicate da soci cooperatori persone giuridiche (art. 2544, comma 2).

Sembra di poter affermare che, nonostante il sistema dualistico sia stato atteso con speranza nella prospettiva della tutela degli *stakeholders* esterni alla società, tale finalità difficilmente potrà essere realizzata se si pensa non solo che il consiglio di sorveglianza è nominato dall'assemblea e i suoi componenti sono scelti tra soci, e che dunque esso presumibilmente rifletterà soltanto gli interessi di questi ultimi, ma anche che per effetto dell'art. 2543, comma 2, potendo in una cooperativa la nomina del consiglio di sorveglianza essere anche totalmente appannaggio dei soci cooperatori più attivi sul fronte mutualistico, questi potrebbero indirettamente controllare l'organo di gestione i cui componenti sono appunto nominati dal consiglio di sorveglianza. Il che renderebbe impossibile impiegare il modello a tutela di interessi esterni alla società<sup>32</sup>.

Il sistema monistico (art. 2409 *sexiesdecies*), ispirato al modello anglosassone e allo Statuto della Società europea, si differenzia da quello ordinario o classico per la mancanza del collegio sindacale sostituito nelle sue funzioni da un comitato di controllo, nominato dal consiglio di amministrazione (che stabilisce altresì il numero dei suoi componenti, comunque non inferiore a tre nelle società che ricorrono a capitale di rischio) al suo interno e composto da amministratori non esecutivi, di cui almeno uno revisore contabile.

Il consiglio di amministrazione deve essere per almeno un terzo formato da componenti indipendenti ai sensi dell'art. 2399, c.c. (art. 2409 *septiesdecies*, comma 2).

Tale sistema è volto a semplificare la gestione interna della società, nonché a rendere più trasparente il rapporto tra gestori e controllori, favorendo la produzione e circolazione delle informazioni tra i diversi organi societari; d'altro canto, esso solleva evidenti perplessità in merito al fatto che i controllori sono nominati dagli stessi controllati, e ciò specie in una cooperativa dove un profilo centrale

<sup>32</sup> Cfr. Bonfante 2004, p. 132, il quale definisce «improvvida» la scelta legislativa a tale riguardo. Critico anche Vella 2004, p. 10, il quale sottolinea come la speranza potrebbe essere disattesa; secondo Costi 2003, il sistema dualistico è difficilmente conciliabile con lo spirito della cooperazione per il fatto di snaturare il ruolo dell'assemblea.

dovrebbe assumere il controllo sull'attuazione dello scopo mutualistico, si tratti di gestione di servizio o, a maggior ragione, di mutualità esterna<sup>33</sup>.

Se la cooperativa adotta questo sistema, gli amministratori eletti dai possessori di strumenti finanziari non possono superare il terzo, e non possono ricevere deleghe operative né far parte del comitato esecutivo (art. 2544, comma 3).

### *Cooperativa s.r.l.*

Ai soci della nuova società a responsabilità limitata è lasciata piena autonomia circa la scelta del modello di amministrazione: amministratore unico, pluralità di amministratori (anche senza vincolo di collegialità), amministrazione congiunta o disgiunta (art. 2475).

Gli amministratori, sempre che l'atto costitutivo non preveda diversamente, sono però soci (art. 2475, comma 1) nominati da soci (art. 2479, comma 2, n. 2).

È rimasta invece invariata la regola sulla obbligatorietà del collegio sindacale (esso è imposto soltanto per alcune s.r.l., se ricorrono le condizioni di cui all'art. 2477, commi 2 e 3), i cui componenti sono nominati dai soci (art. 2479, comma 2, n. 3).

In generale, il modello s.r.l. è impostato sulla centralità del socio, i cui poteri sono notevolmente maggiori che nel caso di s.p.a. (tanto è vero che ormai si parla della s.r.l. come di una società di persone caratterizzata dall'autonomia patrimoniale propria delle società di capitali)<sup>34</sup>. Ciò rende tale modello difficilmente applicabile a una cooperativa sociale, o più in generale a una società cooperativa a mutualità esterna, perché non offre adeguata tutela ai reali beneficiari dei risultati dell'ente. Ecco perché, in una prospettiva di riforma, dovrebbe impedirsi alle cooperative sociali il ricorso facoltativo alle norme sulle s.r.l., nonché escludersi l'obbligatorietà del

<sup>33</sup> Con riguardo al sistema monistico, Costi rileva che questo si presta a un giudizio di incompatibilità con il modello cooperativo per il fatto di pregiudicare il controllo interno (Costi 2003).

<sup>34</sup> Basti pensare alla possibilità per ciascun socio dissenziente di impugnare le decisioni illegittime dei soci (art. 2479 *ter*, comma 1), e di promuovere azione di responsabilità nei confronti degli amministratori (art. 2476, comma 3).

modello s.r.l. per le cooperative a mutualità esterna che ricadano nella previsione di cui all'art. 2522, comma 2.

#### 13.4. *Conclusioni*

Nel corso dell'analisi si è tentato di illustrare gli argomenti legislativi a sostegno della tesi che guarda allo scopo istituzionale delle cooperative sociali in termini di mutualità esterna (altruistico-solidaristica), ovvero sia di dovere di agire con e nell'interesse degli utenti e delle persone svantaggiate.

Successivamente, muovendo dal presupposto di una lacuna legislativa, si è cercato di comprendere in che modo le cooperative sociali, mediante opportuni statuari, possano adeguare la propria organizzazione interna alla particolare finalità perseguita ed eventualmente rendere effettiva una struttura *multi-stakeholder*, anche sfruttandole, a tal fine, alcune opzioni organizzative messe a disposizione dal nuovo diritto societario.

Per rendere più sicuro ed esteso tale adattamento, anche in considerazione dello scopo sociale, si richiederà però un intervento modificativo e integrativo della Legge 381/1991. tale intervento potrà essere sollecitato, se non trovare la propria fonte formale, nella disciplina *in fieri* sull'impresa sociale.



## Le nuove forme dell'imprenditorialità sociale





## Capitolo quattordicesimo

### L'impresa sociale in Italia: una quantificazione del fenomeno

*Stefano Cima*

#### 14.1. *Il nonprofit e l'impresa sociale: questioni definitorie*

##### 14.1.1. *Un riepilogo del dibattito recente*

Nell'ultimo decennio la nozione di impresa sociale è stata oggetto di un ampio dibattito finalizzato alla formalizzazione di una definizione che tenesse conto delle sue specificità. L'interesse sul tema discende dalla constatazione che il settore nonprofit, oltre a produrre beni relazionali (coesione, partecipazione sociale e politica), può dare un contributo sostanziale anche alla soluzione dei problemi occupazionali. L'attenzione alle potenzialità di creazione di posti di lavoro da parte delle organizzazioni nonprofit è stata attirata soprattutto dalla pubblicazione del Libro Bianco del 1993 della Commissione europea, in cui i «servizi di prossimità» erano identificati come uno dei principali settori di crescita occupazionale dell'Europa comunitaria nel decennio successivo.

Nel corso degli anni sono stati condotti diversi studi al fine di individuare i caratteri imprescindibili nella definizione di impresa sociale: dopo un periodo iniziale, nel quale il concetto di impresa sociale è stato di fatto utilizzato (soprattutto in Francia e Spagna) per indicare le imprese costituite con l'obiettivo prevalente di creare posti di lavoro (nell'ambito dei servizi sociali), una svolta rilevante si è registrata a partire dalla metà degli anni novanta.

A partire da allora, si è affermata la tendenza a generalizzare il concetto di impresa sociale in modo da includervi «tutte le organizzazioni nonprofit impegnate nella produzione stabile e continuativa di servizi di interesse collettivo secondo modalità imprenditoriali».

Tale definizione, che in qualche misura consente di tenere in considerazione varie specificità nazionali, è stata approfondita e condivisa all'interno del gruppo di ricerca transnazionale Emes (The Emergence of Social Enterprise). Alla base di tale definizione si ritrovano la dimensione economico-imprenditoriale e quella sociale<sup>1</sup>.

La prima si realizza se sono rispettati quattro requisiti:

- 1) la produzione di beni e/o servizi deve avvenire in forma continuativa;
- 2) l'impresa opera con un elevato grado di autonomia;
- 3) l'attività genera un livello significativo di rischio economico;
- 4) nella forza lavoro dell'impresa compaiono un certo numero di lavoratori retribuiti.

La dimensione sociale è determinata da altri cinque requisiti:

- 1) la produzione di benefici avviene a favore della collettività;
- 2) l'impresa è il frutto di un'iniziativa collettiva, promossa da un gruppo di cittadini;
- 3) il governo dell'impresa avviene su base diversa dalla semplice proprietà del capitale;
- 4) è garantita una partecipazione allargata ai processi decisionali che coinvolga tutte o quasi le persone o i gruppi interessati all'attività (non solo lavoratori e utenti);
- 5) è prevista una distribuzione limitata degli utili (non necessariamente un vincolo assoluto).

A differenza dei ricercatori dell'Emes, la cui definizione ha evidenziato una natura prettamente idealtipica, altri autori (cfr. Iref 1998) hanno invece seguito un approccio operativo adottando una definizione di impresa sociale basata sulla «rilevanza economica» secondo la quale l'impresa sociale risulterebbe costituita dalle organizzazioni nonprofit che:

- producono o erogano beni e servizi (sarebbero quindi escluse le organizzazioni impegnate nei servizi di *advocacy*);
- vendono, almeno in parte, tali servizi a terzi;
- impiegano una quota di personale retribuito oltre una soglia minima.

Entrambe le definizioni hanno l'obiettivo di fare chiarezza su un

<sup>1</sup> Per maggiori dettagli si rimanda a Borzaga e Defoumy 2001.

oggetto alquanto controverso e sfuggente, ma di fatto rimangono esse stesse piuttosto vaghe. Infatti l'enunciazione di alcune soglie minime di alcune rilevanti variabili economiche rimane sostanzialmente indefinita (ad esempio quanti lavoratori retribuiti? quale quota di vendite?).

Un altro tratto comune ai due casi è poi quello di identificare l'insieme delle imprese sociali a partire dall'universo del settore nonprofit. Se attribuire lo status di imprenditore a organizzazioni che hanno finalità altruistico-ideali è, alla luce di quanto vedremo fra poco, perfettamente legittimo, circoscrivere l'universo di partenza ai soli soggetti nonprofit rischia però di escludere alcune realtà importanti.

Finalmente anche in Italia, oltre che in Europa, per il riconoscimento della figura di imprenditore si sta assistendo al superamento della distinzione fra finalità ideali (tipiche degli enti regolati dal libro I del Codice civile) e finalità economico-commerciali (lucrative) proprie delle Società (libro V del Codice civile). La sentenza della Corte di Cassazione n. 3353 dell'11 aprile 1994 ha infatti introdotto il principio della neutralità della forma giuridica dell'imprenditore. Secondo tale sentenza la nozione di imprenditore va estesa a tutte le strutture operative che svolgono un'attività produttiva di beni o servizi, organizzata ispirandosi a criteri di economicità ovvero la «idoneità almeno tendenziale a ricavare dalla cessione di beni o di servizi prodotti quanto occorre per compensare i fattori produttivi impiegati e a perseguire tendenzialmente il pareggio di bilancio». Ne consegue che anche chi ha finalità altruistico e/o ideale e non lucrative può svolgere un'attività stabilmente imprenditoriale (cfr. Del Bono 2002).

Alla stessa conclusione era peraltro già pervenuta la Commissione europea con le Direttive 5011998 e 23/2001 che avevano ampliato l'accezione di impresa: «qualsiasi entità (...) svolga un'attività economica a prescindere dallo status giuridico dell'entità stessa e dalle sue modalità di finanziamento, anche se non persegue scopo di lucro».

Tuttavia, come rilevato da molti commentatori, le caratteristiche dell'impresa sociale dovrebbero travalicare il confine normalmente adottato per distinguere il primo dal terzo settore: quella finalità di lucro che, nel nostro paese, viene per definizione assegnata a tutte le

imprese, escludendole di fatto dal settore nonprofit<sup>2</sup>. Se proprio la rigida applicazione di questo criterio viene spesso identificata come spiegazione della ridotta dimensione del settore nonprofit italiano nei confronti internazionali (ad esempio Barbetta, Cima e Zamaro 2003), la distorsione potrebbe essere ancora più rilevante quando l'obiettivo è l'identificazione dell'impresa sociale. Si può a proposito pensare al settore della cooperazione non sociale, piuttosto che ad alcune istituzioni della finanza etica che, senza perseguire finalità di lucro, risultano costituite in forma di società commerciale.

La riflessione intorno alla nozione di impresa sociale è continuata per tutti gli anni novanta ed è tuttora in atto in Italia e all'estero. Nel Regno Unito la Social Enterprise Unit (Seu) è stata costituita presso il Department of Trade and Industry del governo britannico al fine di identificare la *social enterprise*. La definizione proposta identifica l'impresa sociale come «un business con finalità principalmente sociali, i cui utili sono principalmente reinvestiti per questo scopo nel business o nella comunità, piuttosto che essere guidata dalla necessità di massimizzare il profitto per gli azionisti ed i proprietari». Tale definizione, come si noterà, non fa riferimento esplicito a pratiche di gestione democratica e partecipata, e lo stesso avviene anche negli Stati Uniti, dove viene considerato impresa sociale, qualsiasi business operi per il perseguimento di finalità sociali, indipendentemente dalla natura non- o for-profit.

Tornando al nostro paese, il dibattito si è svolto invece con una maggior attenzione agli aspetti di tipo normativo. La forma giuridica della cooperativa (sociale) non appariva infatti sempre idonea a

<sup>2</sup> La definizione internazionale di settore nonprofit sviluppata nell'ambito del *The non-profit sector: a comparative project* della Johns Hopkins University di Salt Lake City (Usa) — ormai largamente adottata in sede internazionale in quanto compatibile con gli standard di classificazione statistica SNA e SEC — pone infatti come unico vincolo stringente il divieto di distribuzione degli utili. È noto però che la legislazione italiana, contrariamente a quella statunitense, non identifica alcun insieme di organizzazioni sulla base di questo criterio, tanto è vero che la prima rilevazione censuaria dell'Istat sulle istituzioni nonprofit (cfr. Istat 2001) ha escluso dal campo di osservazione tutte le imprese, con la sola esclusione delle cooperative sociali, limitandosi a prendere in considerazione gli enti regolati dal libro I del Codice civile, ovvero associazioni (riconosciute e non), fondazioni e comitati. Sul tema si vedano anche: Cima, Mancini, Moreschi e Zamaro 1999 e Cima e D'Autilia 2000.

garantire il più efficace allargamento dei compiti e degli obiettivi di un'attività economica organizzata a fini sociali. Di conseguenza, per perseguire in maniera efficace una serie di attività sempre più rilevanti in termini economici e più complesse per tipologia di soggetti coinvolti, divenivano necessarie forme giuridiche di impresa (di capitali) incompatibili con lo scopo ideale, secondo la dizione del Codice civile (cfr. Ascoli, Borzaga, Bruni, Fiorentini e Zamagni 2002).

La riflessione su questo tema fu, a partire dalla metà degli anni novanta, stimolata anche dal Comitato permanente per il terzo settore (Commissione affari sociali) che mirava a presentare un disegno di legge sull'impresa sociale. Al termine dei lavori il Comitato riaffermava però l'esigenza di una normativa unitaria sul terzo settore, anziché di una nuova legge settoriale sull'impresa sociale.

Nel frattempo era diventato noto agli osservatori che il decreto che istituiva le Onlus (D.lgs. 460/1997), lungi da riformare il settore, si limitava a riordinare la disciplina fiscale delle organizzazioni non-profit. Terminarono infine senza esito anche i lavori della Commissione governativa per la riforma del libro I del Codice civile.

Con l'insediamento dell'ultimo governo, l'idea di una normativa specifica sull'impresa sociale è stata rilanciata da alcune organizzazioni del terzo settore. Al termine di un acceso dibattito tra le maggiori organizzazioni capofila del terzo settore e tra queste e il Governo si è giunti all'attuale disegno di legge delega che definisce l'impresa sociale in base ai seguenti elementi<sup>3</sup>:

- 1) identificazione di materie di particolare rilievo sociale quale ambito di attività dell'impresa sociale;
- 2) divieto assoluto di distribuzione degli utili o di quote di patrimonio e obbligo di reinvestimento degli incrementi patrimoniali nell'attività istituzionale;
- 3) divieto di controllo dell'organizzazione da parte di soggetti pubblici o privati con scopo di lucro;
- 4) previsione di organismi che assicurino forme di partecipazione nell'impresa anche ai diversi prestatori d'opera e ai destinatari dell'attività.

<sup>3</sup> D.d.L. n. 2595 del 20 novembre 2003 «Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale».

La delega prevede quindi che il decreto delegato regolamenti su alcuni temi fondamentali quali: l'elettività delle cariche sociali, la responsabilità degli amministratori, l'ammissione ed esclusione dei soci, redazione e pubblicità del bilancio, l'obbligo di devoluzione del patrimonio in caso di cessazione, l'iscrizione al registro delle imprese, le procedure concorsuali in caso di insolvenza, la rappresentanza in giudizio da parte degli amministratori, gli organi di controllo, la partecipazione degli *stakeholders*.

#### 14.1.2. *Una definizione operativa di impresa sociale*

In questa sede vorremmo tentare di dare un contributo al dibattito in corso, provando a fornire alcuni dati strutturali relativi al sistema delle imprese sociali. Oltre che dal punto di vista dell'analisi descrittiva, il nostro contributo vuole valutare l'effetto in termini quantitativi dell'introduzione di vincoli più o meno stringenti alla definizione del campo di osservazione.

Coerentemente allo scopo che ci siamo prefissati, la definizione che abbiamo adottato è di carattere operativo e prevede la selezione, nell'ambito delle organizzazioni nonprofit italiane, di quelle istituzioni per le quali sono rispettati i seguenti requisiti:

1) *continuità e professionalizzazione*: l'attività è esercitata in modo continuo e regolare ed è presente almeno un lavoratore retribuito (in termini di unità di lavoro standard);

2) *orientamento market*: l'organizzazione è di tipo *market*, cioè il rapporto tra la somma delle quote percentuali delle entrate relative a contratti/convenzioni con istituzioni pubbliche assieme ai ricavi derivanti dalla vendita a privati di beni e servizi e il totale dei costi di produzione è pari o superiore al 50%;

3) *produzione di beni e servizi*: il settore di attività è diverso da quello delle relazioni sindacali e rappresentanza di interessi, della filantropia e promozione del volontariato, quando prevalenti; e dalla promozione e formazione religiosa, quando esclusiva.

4) *pubblica utilità*: i beni e/o servizi prodotti non sono destinati esclusivamente ai soci, bensì alla collettività (in via esclusiva oppure a questa e anche ai soci);

5) *socialità dei fini*: è presente almeno un volontario, a conferma del carattere sociale dei fini dell'istituzione;

6) democraticità: almeno il 75% dei soci dispone del diritto di voto.

I primi tre requisiti sono riconducibili alla dimensione economico-imprenditoriale, mentre gli altri sono riferiti alla realizzazione della dimensione sociale. È inoltre opportuno segnalare che consideriamo verificati, per ciascuna delle istituzioni nonprofit appartenenti all'universo di partenza, la non distribuzione degli utili (in quanto condizione necessaria per l'inclusione nell'archivio) e (ma solo implicitamente) la nascita come frutto di un'iniziativa collettiva.

Per quanto riguarda, infine, l'autonomia rispetto agli enti pubblici e privati, non è stato possibile analizzare operativamente la sussistenza effettiva di tale requisito, seppure lo si possa ipotizzare, ma solo in parte, anch'esso verificato dall'inclusione dell'organizzazione fra quelle del censimento dell'Istat.

#### 14.2. *Dal settore nonprofit all'impresa sociale*

Coerentemente con le definizioni che abbiamo presentato, le elaborazioni che seguono sono state condotte sull'Archivio delle istituzioni nonprofit in Italia costituito dall'Istat (2001) in occasione della rilevazione censuaria realizzata tra il 2000 e il 2001. L'anno di riferimento di tutti i dati è il 1999.

##### 14.2.1. *L'universo di partenza: il nonprofit italiano*

In primo luogo, ci pare opportuno fornire un quadro di sintesi riferito all'universo delle istituzioni nonprofit italiane, ovvero a tutte le «unità istituzionali produttive di beni e servizi, anche prive di personalità giuridica, che non distribuiscono profitti ai soggetti costituenti» (Zamaro 2001). Benché le dimensioni del nonprofit italiano risultino inferiori a quelle dei principali paesi industrializzati, esse sono consistenti quando confrontate con quelle delle imprese a scopo di lucro e con quelle delle istituzioni pubbliche<sup>4</sup>:

<sup>4</sup> Per un approfondimento sulle dimensioni del settore nonprofit italiano si rimanda a Cima 2002 e Barbetta, Cima e Zamaro 2003.

— il numero di organizzazioni attive risulta pari a poco meno della metà delle imprese a scopo di lucro operanti negli stessi settori di specializzazione;

— complessivamente, risultano impegnate a vario titolo nelle organizzazioni del settore circa 4 milioni di persone, ovvero il 17% della popolazione attiva e il 10% di quella in età lavorativa;

— in termini di occupazione retribuita, il nonprofit italiano mostra dimensioni analoghe al settore dell'intermediazione monetaria e finanziaria, corrispondente al 2,7% dell'occupazione non agricola ovvero al 13,7% di quella delle principali attività dei servizi di pubblica utilità (pubblica amministrazione e difesa, istruzione, sanità e altri servizi sociali);

— considerando anche l'occupazione non retribuita, il peso del settore sale al 4,6% dell'occupazione complessiva;

— le spese del settore risultano pari a oltre 35 miliardi di euro, una cifra corrispondente al 3,2% del prodotto interno lordo.

La tabella 14.1 riporta il quadro delle principali variabili quantitative del nonprofit italiano disaggregate per settore: numero di organizzazioni, volontari, personale retribuito, totale degli occupati (incluso il personale distaccato, i religiosi e gli obiettori di coscienza) e dei soci (persone fisiche e giuridiche) misurati in unità di lavoro standard<sup>5</sup>.

Appare subito evidente come la specializzazione settoriale del nonprofit italiano vari ampiamente a seconda della variabile che si prende in considerazione. Il settore cultura, sport e ricreazione appare infatti quello prevalente sia in termini di istituzioni (63,4% del totale) che di volontari impegnati (52,1%). Il quadro cambia invece

<sup>5</sup> È una misura che consente di quantificare in modo omogeneo il volume dell'occupazione che, come noto, può variare in funzione dell'attività, della posizione nella professione (dipendente, indipendente) della durata (continuativa e non), dell'orario di lavoro (tempo pieno, parziale), ecc. L'unità di lavoro standard rappresenta la quantità di lavoro prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno. Tale concetto non risulta legato a una singola persona fisica, ma risulta ragguagliato a un numero di ore annue corrispondenti a un'occupazione esercitata a tempo pieno. L'omogeneizzazione dei dati in unità di lavoro standard è stata effettuata stimando pari al 50% di un equivalente a tempo pieno l'impiego dei lavoratori dipendenti con contratto a tempo parziale e ipotizzando un impegno a tempo pieno per le altre figure professionali considerate.



Tabella 14.1. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit italiano*

Settore	Istituzioni		Volontari		Retribuiti		Occupati		Persone giuridiche		Persone fisiche	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Cultura, sport e ricreazione	140.390	63,4	150.663	52,1	67.892	11,7	236.387	23,4	137.828	18,4	21.345.491	33,3
Istruzione e ricerca	11.652	5,3	10.274	3,6	115.622	19,9	144.232	14,3	29.102	3,9	918.338	1,4
Sanità	9.676	4,4	28.638	9,9	122.564	21,1	162.515	16,1	11.892	1,6	5.486.934	8,6
Assistenza sociale	19.344	8,7	44.397	15,2	156.577	27,0	237.579	23,5	59.132	7,9	6.575.734	10,2
Ambiente	3.277	1,4	7.698	2,7	2.634	0,5	11.456	1,1	2.979	0,4	797.606	1,2
Sviluppo economico e coesione sociale	4.338	2,0	3.075	1,1	28.746	5,0	34.525	3,4	34.818	4,6	573.026	0,9
Tutela dei diritti e attività politica	6.842	3,1	18.676	6,4	11.568	2,0	33.331	3,3	57.738	7,7	3.389.108	5,3
Filantropia e promozione del volontariato	1.246	0,6	4.119	1,4	746	0,1	5.383	0,5	3.581	0,5	4.288.089	6,7
Cooperazione e solidarietà internazionale	1.433	0,6	3.077	1,1	1.400	0,2	6.165	0,6	2.580	0,3	325.074	0,5
Religione	5.903	2,7	11.784	4,1	11.581	2,0	63.126	6,2	1.992	0,3	839.251	1,3
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	15.651	7,1	5.894	2,0	50.725	8,8	64.102	6,4	394.037	52,4	18.541.068	28,9
Altre attività	1.660	0,7	1.051	0,4	10.062	1,7	12.098	1,2	15.148	2,0	1.079.688	1,7
<b>Totale</b>	<b>221.411</b>	<b>100,0</b>	<b>289.347</b>	<b>100,0</b>	<b>580.114</b>	<b>100,0</b>	<b>1.010.901</b>	<b>100,0</b>	<b>750.825</b>	<b>100,0</b>	<b>64.159.407</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Irs su dati Istat 2001.

profondamente quando si fa riferimento al personale retribuito e complessivo. In tal caso infatti il nonprofit italiano evidenzia la sua vocazione prevalentemente assistenziale (i servizi sociali occupano il 27% dei lavoratori retribuiti e il 23,5% del totale degli occupati), un tratto che lo accomuna a paesi come Austria, Francia, Germania e Spagna. La specializzazione nei servizi sociali risulta in realtà meno marcata rispetto ad altri paesi europei, sicuramente più avanti nell'applicazione estesa di quel principio di sussidiarietà, per cui la fornitura di servizi alla persona avviene prioritariamente attraverso le istituzioni nonprofit. Tradizionalmente, in Italia e nei paesi latini in genere, tali organizzazioni hanno occupato un ruolo complementare rispetto all'amministrazione pubblica e solo recentemente hanno incominciato a esercitare un ruolo rilevante nel sistema di fornitura dei servizi alla persona. Complessivamente, risulta evidente una marcata specializzazione nei principali quattro settori che occupano quattro quinti dell'occupazione retribuita complessiva: dopo i servizi sociali, si trovano infatti la sanità (21,1%), l'istruzione e la ricerca (19,9%) e la cultura, sport e ricreazione (11,7%).

La distribuzione dei soci è infine sostanzialmente differente a causa della rilevanza delle relazioni sindacali e rappresentanza di interessi, cui fanno riferimento ben il 52,5% dei soci persone giuridiche e il 28,9% delle persone fisiche. Ciononostante è interessante notare che la base associativa in assoluto più vasta, oltre 21 milioni di persone, fa riferimento al settore cultura sport e ricreazione.

### 14.3. *L'applicazione dei criteri definitivi*

Partendo dai dati complessivi del settore nonprofit, proviamo ora a delimitare l'universo dell'impresa sociale, tracciando una serie di «cerchi concentrici» corrispondenti a definizioni via via più stringenti. In corrispondenza di ciascuna tappa di questo processo verificheremo l'impatto sulle principali grandezze: istituzioni, risorse umane retribuite e non e soci (persone fisiche e giuridiche)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Nei paragrafi successivi visualizzeremo l'impatto quantitativo di ciascun criterio preso singolarmente.

#### 14.3.1. *Continuità e professionalizzazione*

Il primo vincolo riguarda il carattere continuativo dell'attività. Esso è espressamente previsto nella prima delle definizioni considerate e ci pare altresì implicito nella seconda (cfr. paragrafo 14.1.1). Abbiamo quindi provveduto a includere le organizzazioni con attività continua e regolare tutto l'anno, escludendo quelle che hanno un'attività concentrata solo in alcuni mesi dell'anno o, addirittura, saltuaria e occasionale.

Il secondo vincolo riguarda invece la presenza di personale retribuito, anch'esso presente in entrambe le definizioni analizzate. In mancanza di indicazioni quantitative precise abbiamo scelto di utilizzare la soglia minima, prendendo in considerazione tutte le organizzazioni nonprofit con almeno un lavoratore retribuito, misurato in unità di lavoro standard.

La combinazione di questi due requisiti ha permesso di identificare un segmento del nonprofit che abbiamo chiamato «continuativo e professionale».

La tabella 14.2 illustra le principali grandezze di questo settore che, come ci si poteva aspettare, rafforza le conclusioni emerse sopra, dato che si concentra sulla sua parte più professionale e di servizio. Il dato più stabile è infatti quello dell'occupazione retribuita che diminuisce solamente del 3,1% (da 580.000 a 562.000 lavoratori equivalenti a tempo pieno).

Il dato che cambia con maggiore evidenza è invece quello relativo al numero delle istituzioni che passano da oltre 221.000 a poco più di 36.000. Anche i volontari calano, seppur in modo meno drastico, passando da circa 289.000 a 56.000. Questa dinamica non fa che confermare che il nonprofit italiano è in realtà un settore «dicotomizzato» e concentrato. In esso convivono poche grandi organizzazioni che rappresentano la gran parte dell'occupazione complessiva e un numero assai elevato di enti senza dipendenti e basati pressoché esclusivamente sul volontariato. I due comparti svolgono evidentemente funzioni diverse tra loro: se le grandi organizzazioni (sulle quali tendiamo a focalizzarci, inserendo criteri che evidenziano il carattere imprenditoriale del nonprofit) sono assai rilevanti nel produrre servizi e — di conseguenza — nel generare occupazione, le organizzazioni più piccole sono cruciali nel garantire partecipazio-

Tabella 14.2. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit «professionale e continuativo»\**

Settore	Istituzioni		Volontari		Retribuiti		Occupati		Persone giuridiche		Persone fisiche	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Cultura, sport e ricreazione	10.149	28,1	9.139	16,2	58.904	10,5	75.646	10,9	58.377	10,6	6.271.837	19,6
Istruzione e ricerca	5.227	14,5	5.706	10,1	111.233	19,8	132.911	19,1	20.663	3,7	366.904	1,1
Sanità	1.744	4,8	8.234	14,6	121.481	21,6	137.358	19,8	5.306	1,0	2.283.810	7,1
Assistenza sociale	5.930	16,4	12.903	22,9	155.037	27,6	196.412	28,3	40.397	7,3	3.617.307	11,3
Ambiente	290	0,8	1.565	2,8	2.543	0,5	4.929	0,7	806	0,1	448.996	1,4
Sviluppo economico e coesione sociale	1.648	4,6	462	0,8	28.054	5,0	30.578	4,4	18.605	3,4	278.766	0,9
Tutela dei diritti e attività politica	1.389	3,9	12.406	22,0	11.360	2,0	25.485	3,7	47.732	8,6	1.928.815	6,0
Filantropia e promozione del volontariato	178	0,5	2.346	4,2	732	0,1	3.317	0,5	837	0,2	1.715.102	5,4
Cooperazione e solidarietà internazionale	227	0,6	487	0,9	1.391	0,2	2.378	0,3	1.754	0,3	200.363	0,6
Religione	1.129	3,1	613	1,1	11.347	2,0	18.306	2,6	197	0,0	296.649	0,9
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	7.409	20,6	2.193	3,8	50.483	9,0	56.438	8,1	344.226	62,4	13.865.831	43,4
Altre attività	750	2,1	363	0,6	9.746	1,7	10.893	1,6	13.406	2,4	746.143	2,3
Totale	36.069	100,0	56.415	100,0	562.307	100,0	694.652	100,0	552.307	100,0	32.020.523	100,0

\* Istituzioni con attività continuativa e almeno un lavoratore retribuito.

Fonte: elaborazioni Irs su dati Istat 2001.

ne, solidarietà e democrazia, così come molta letteratura sociale ha messo in evidenza.

Dal punto di vista della specializzazione settoriale, risulta evidente, con riferimento al numero di occupati, una crescita dei settori di *welfare* (servizi sociali, sanità, istruzione e ricerca) a scapito soprattutto della cultura, sport e ricreazione.

#### 14.3.2. Orientamento «market»

Il passo successivo prevede l'inserimento di un ulteriore vincolo, quello della natura commerciale delle entrate delle organizzazioni nonprofit. Si tratta del secondo criterio della definizione che abbiamo considerato, che prevede che nel campo di osservazione permangano le istituzioni che «vendono, almeno in parte, i propri servizi a terzi». Anche in questo caso, come già rilevato, non viene fissata alcuna soglia quantitativa. Abbiamo quindi deciso di applicare la soglia prevista dall'Istat (e dalle norme internazionali di Contabilità nazionale) per determinare la natura *market* / *non market* delle istituzioni. Questa è fissata in ragione del rapporto tra la somma delle quote percentuali delle entrate relative a contratti/convenzioni con istituzioni pubbliche assieme ai ricavi derivanti dalla vendita a privati di beni e servizi e il totale dei costi di produzione. Quando tale rapporto è superiore al 50% le istituzioni hanno natura *market*, quando è inferiore la natura è *non market*. In altre parole si sono incluse nella definizione di settore nonprofit «professionale continuativo e commerciale» solo le istituzioni che coprono con le vendite sul mercato (pubblico e privato) più della metà dei propri costi.

In questo modo sono state escluse dal novero delle imprese sociali gran parte delle organizzazioni che hanno una matrice redistributiva, ovvero che forniscono beni e/o servizi, basandosi prevalentemente sui trasferimenti a titolo gratuito provenienti da persone (soci e sostenitori in generale) e da enti pubblici, garantendo spesso alla propria utenza di beneficiare di servizi gratuitamente o a prezzi inferiori rispetto a quelli di mercato.

La tabella 14.3 illustra il risultato di questa ulteriore focalizzazione. Il numero di istituzioni si dimezza ulteriormente e scende a meno di 18.000, lo stesso avviene con i volontari che si attestano a meno di 30.000. Addirittura più sensibile è infine la caduta dei soci

Tabella 14.3. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit «professionale, continuativo e commerciale.»\**

Settore	Istituzioni		Volontari		Retribuiti		Occupati		Persone giuridiche		Persone fisiche	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Cultura, sport e ricreazione	5.100	28,6	3.629	12,3	30.379	7,2	38.784	7,9	12.817	7,2	1.400.712	19,2
Istruzione e ricerca	3.185	17,8	535	1,8	87.346	20,8	100.214	20,5	13.752	7,7	141.527	1,9
Sanità	1.332	7,5	6.182	21,0	114.439	27,4	126.801	25,9	2.434	1,4	1.275.067	17,6
Assistenza sociale	4.646	26,1	6.624	22,5	140.133	33,4	160.682	32,8	37.437	21,1	1.813.867	24,9
Ambiente	204	1,1	1.099	3,7	1.649	0,4	2.806	0,6	417	0,2	80.982	1,1
Sviluppo economico e coesione sociale	1.158	6,5	321	1,1	23.798	5,7	25.852	5,3	11.437	6,4	81.404	1,1
Tutela dei diritti e attività politica	290	1,6	10.391	35,4	2.176	0,5	12.854	2,6	7.240	4,1	170.029	2,3
Filantropia e promozione del volontariato	82	0,5	22	0,1	129	0,0	157	0,0	98	0,1	126.815	1,7
Cooperazione e solidarietà internazionale	108	0,6	252	0,9	858	0,2	1.321	0,3	363	0,2	28.153	0,4
Religione	1	0,0	-	-	15	0,0	15	0,0	0	0,0	31	0,0
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	1.152	6,5	201	0,7	10.168	2,4	10.691	2,2	81.498	45,9	1.497.919	20,6
Altre attività	562	3,2	161	0,5	8.491	2,0	9.394	1,9	10.214	5,7	667.328	9,2
Totale	17.822	100,0	29.416	100,0	419.580	100,0	489.571	100,0	177.708	100,0	7.283.832	100,0

\* Istituzioni con attività continuativa, almeno un lavoratore retribuito, *market*.  
Fonte: elaborazioni Irs su dati Istat 2001.

persone giuridiche, che avevano ben «tenuto» all'introduzione del primo criterio. Come ci si poteva attendere, si contrae assai di meno il numero dei retribuiti che sfiorano quota 420.000 così come il totale degli occupati (quasi 490.000). La specializzazione settoriale nel settore dei servizi sociali risulta ancora più marcata (32,8% dei retribuiti), così come cresce anche il peso della sanità (25,9%) e dell'istruzione e ricerca (20,5%). In senso opposto varia invece quello che rimane comunque il quarto settore di specializzazione, la cultura, sport e ricreazione che scende però al 7,9% del totale.

### 14.3.3. *Produzione di beni e servizi*

Come ulteriore passo verso la quantificazione dell'impresa sociale abbiamo poi operato un taglio di tipo «settoriale», in accordo con il primo requisito della seconda definizione proposta all'inizio.

Dall'universo che abbiamo definito «nonprofit professionale, continuativo e commerciale» abbiamo dunque provveduto a escludere alcune specifiche tipologie di organizzazioni o interi settori di specializzazione<sup>7</sup>: i partiti politici, le istituzioni cosiddette «erogative» (tipicamente le fondazioni bancarie), le organizzazioni di rappresentanza degli interessi (sindacati dei lavoratori e degli imprenditori) e quelle religiose. Si tratta di tipologie organizzative che difficilmente possono considerarsi imprese sociali (partiti e sindacati in modo particolare), non avendo al centro della propria attività la produzione di beni o servizi, quanto la tutela di diritti e l'azione politica.

L'impatto quantitativo della scelta è piuttosto contenuto (tabella 14.4) e sostanzialmente omogeneo su tutte le variabili osservate: le istituzioni si riducono di poco più di un migliaio scendendo a circa 16.500 i volontari diminuiscono invece in misura più consistente (circa 10.000 unità) passando a circa 19.000, i retribuiti subiscono un calo analogo (ma minore in termini percentuali) risultando poco meno di 410.000, mentre gli occupati calano in misura superiore scendendo a 468.000, includendo i numerosi lavoratori distaccati occupati nei sindacati. Anche la composizione settoriale si modifica di pochi punti percentuali, con una situazione sostanzialmente sta-

<sup>7</sup> In tutti i casi si è fatto riferimento al settore prevalente di attività.

Tabella 14.4. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit «professionale, continuativo, commerciale e produttivo»\**

Settore	Istituzioni		Volontari		Retribuiti		Occupati		Persone giuridiche		Persone fisiche	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Cultura, sport e ricreazione	5.100	30,8	3.629	19,1	30.379	7,4	38.784	8,3	12.817	13,4	1.400.712	24,8
Istruzione e ricerca	3.185	19,2	535	2,8	87.346	21,4	100.214	21,4	13.752	14,4	141.527	2,5
Sanità	1.332	8,0	6.182	32,7	114.439	28,0	126.801	27,1	2.434	2,5	1.275.067	22,5
Assistenza sociale	4.646	28,0	6.624	35,0	140.133	34,3	160.682	34,3	37.437	39,2	1.813.867	32,1
Ambiente	204	1,3	1.099	5,8	1.649	0,4	2.806	0,6	417	0,4	80.982	1,4
Sviluppo economico e coesione sociale	1.158	7,0	321	1,7	23.798	5,8	25.852	5,5	11.437	12,0	81.404	1,4
Tutela dei diritti	272	1,6	148	0,8	1.689	0,4	2.091	0,4	6.737	7,0	169.769	3,0
Cooperazione e solidarietà internazionale	108	0,7	252	1,3	858	0,2	1.321	0,3	363	0,4	28.153	0,5
Altre attività	562	3,4	161	0,8	8.491	2,1	9.394	2,0	10.214	10,7	667.328	11,8
Totale	16.568	100,0	18.950	100,0	408.781	100,0	467.945	100,0	95.608	100,0	5.658.809	100,0

\* Istituzioni con attività continuativa, almeno un lavoratore retribuito, *market*, esclusi partiti politici, sindacati e fondazioni erogative. Fonte: elaborazioni Irs su dati Istat 2001.



bile per tutti i settori di specializzazione. I soci persone giuridiche mostrano nuovamente una contrazione più sensibile in termini percentuali a causa dell'esclusione delle associazioni di categoria (agricoltura, artigianato, industria, servizi, ecc.).

#### 14.3.4. *Pubblica utilità*

Il quarto vincolo riguarda il carattere solidaristico dell'attività, in base al quale vengono escluse le organizzazioni più strettamente mutualistiche, ovvero quelle che destinano i propri servizi esclusivamente ai propri soci. Tale criterio è riferito al gruppo dei requisiti attinenti la «dimensione sociale» dell'impresa sociale (cfr. paragrafo 14.1.1).

Anche questo criterio ha un impatto omogeneo sulle grandezze considerate (gli indici si riducono tra uno e due punti percentuali). Fanno eccezione anche questa volta i soci: soprattutto le persone giuridiche (da circa 96.000 a circa 33.000), ma anche le persone fisiche (da 5,7 milioni a 2,4 milioni).

Dal punto di vista della specializzazione settoriale, l'effetto è ancora favorevole ai settori di *welfare*.

L'insieme così delineato racchiude, rispetto all'universo di partenza, il 6,4% delle organizzazioni, il 67,8% del personale retribuito e il 5,2% dei volontari (in Etp, Equivalenti tempo pieno), nonché il 4,3% e 3,7% dei soci, rispettivamente persone giuridiche e persone fisiche (tabella 14.5).

#### 14.3.5. *Socialità dei fini*

L'ultimo passo nell'applicazione empirica dei criteri definitivi dell'impresa sociale è l'introduzione di quello relativo alla socialità dei fini, per il quale si è identificato il requisito della presenza di almeno un volontario. Anche questo criterio tende a cogliere la cosiddetta dimensione sociale dei soggetti. Esso costituiva il quinto requisito della «definizione strutturale operativa» alla base del progetto internazionale *The non-profit sector: a comparative project*, della Johns Hopkins University di Baltimora (Usa) (Barbetta 1996), sulla cui impronta sono state disegnate molte delle rilevazioni statistiche sul settore nonprofit in Italia. La presenza di una qualche misura di

Tabella 14.5. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit «professionale, continuativo, commerciale, produttivo e di pubblica utilità»\**

Settore	Istituzioni		Volontari		Retribuiti		Occupati		Soci	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	Persone giuridiche	Persone fisiche
Cultura, sport e ricreazione	3.826	26,8	2.201	14,6	24.119	6,1	30.095	6,7	5.040	640.254
Istruzione e ricerca	2.994	21,0	483	3,2	86.054	21,9	98.827	22,1	13.265	111.342
Sanità	1.269	8,9	6.131	40,7	113.578	28,9	125.812	28,2	2.313	1.097.557
Assistenza sociale	4.206	29,5	4.427	29,4	135.756	34,4	153.837	34,5	1.724	298.247
Ambiente	186	1,3	1.063	7,0	1.486	0,4	2.602	0,6	291	79.985
Sviluppo economico e coesione sociale	1.066	7,5	298	2,0	22.735	5,8	24.132	5,4	7.745	38.732
Tutela dei diritti	158	1,1	112	0,7	1.400	0,4	1.760	0,4	1.241	53.307
Cooperazione e solidarietà internazionale	101	0,7	233	1,5	785	0,2	1.229	0,3	363	24.183
Altre attività	462	3,2	142	0,9	7.357	1,9	7.903	1,8	559	42.019
Totale	14.268	100,0	15.091	100,0	393.268	100,0	446.197	100,0	32.541	2.385.626

\* Istituzioni con attività continuativa, almeno un lavoratore retribuito, *market*, esclusi partiti politici, sindacati, fondazioni erogative e istituzionali che rivolgono la propria produzione esclusivamente ai soci.  
Fonte: elaborazioni Irs su dati Istat 2001.

lavoro volontario (anche in questo caso abbiamo adottato la minima, un solo soggetto, anche part-time) mira a rafforzare il concetto di pubblica utilità e socialità dei fini, nell'ipotesi che il lavoro volontario risulti di fatto incompatibile sia con la natura dell'impresa lucrativa tradizionale sia con la pubblica amministrazione.

Risulta immediatamente evidente che l'inserimento di questo criterio ha effetti molto consistenti (un calo del 60-65%) in tutte le variabili considerate ad eccezione (per definizione) dei volontari e dei soci persone fisiche (-27%). L'insieme racchiude poco meno di 5.200 organizzazioni, con circa 172.000 occupati, di cui 138.000 retribuiti, e circa 1 milione e 800.000 soci. Con riferimento alla specializzazione, l'effetto più evidente è il drastico calo del settore dell'istruzione e ricerca, il cui peso scende dal 22 all'8% del totale, mentre crescono ancora gli altri settori di *welfare*, soprattutto l'assistenza sociale (ormai al 43,3% del totale) e la sanità (32,7%). Evidentemente le scuole cattoliche, che costituiscono la parte più vasta del settore educativo, solo raramente impiegano personale volontario, mentre fanno ampio ricorso ad altre figure di personale non retribuito, soprattutto ai religiosi (tabella 14.6).

#### 14.3.6. *Democraticità*

L'ultimo atto del processo di approssimazione alla ricerca dell'impresa sociale, comporta l'inclusione di un ulteriore vincolo di natura sociale. Si tratta della democraticità dell'organizzazione. La prima definizione (cfr. paragrafo 14.1.1), cita espressamente la «partecipazione allargata ai processi decisionali». Anche in questo caso abbiamo implementato il criterio cercando di rispettare per quanto possibile la definizione. Per far ciò si è scelto di determinare una quota minima di soci (solo persone fisiche) chiamati a votare in assemblea. In mancanza di una specifica quantitativa, la soglia identificata è stata pari al 75%. Sono quindi state escluse tutte le organizzazioni in cui siano risultati esclusi dai processi decisionali più del 25% dei soci.

L'effetto più evidente è che vengono in questo modo escluse relativamente poche organizzazioni (poco più di un migliaio) ma che occupano oltre 90.000 persone a tempo pieno di cui circa 77.000 retribuite. Si tratta di organizzazioni di dimensioni medie molto rile-

Tabella 14.6. *Principali variabili quantitative del settore nonprofit «professionale, continuativo, commerciale, produttivo, di pubblica utilità e con finalità sociali»\**

Settore	Istituzioni		Volontari		Retribuiti		Occupati		Soci			
									Persone giuridiche		Persone fisiche	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Cultura, sport e ricreazione	1.061	20,5	2.201	14,6	6.634	4,8	10.407	6,1	3.171	24,3	293.098	16,9
Istruzione e ricerca	646	12,5	483	3,2	11.593	8,4	14.090	8,2	3.377	25,8	53.803	3,2
Sanità	794	15,3	6.131	40,7	45.974	33,4	56.268	32,7	2.147	16,5	1.059.314	60,9
Assistenza sociale	1.808	35,0	4.427	29,4	59.861	43,5	74.481	43,4	1.236	9,5	176.642	10,2
Ambiente	93	1,8	1.063	7,0	696	0,5	1.805	1,0	129	0,9	61.883	3,5
Sviluppo economico e coesione sociale	416	8,0	298	2,0	9.009	6,5	9.817	5,7	1.576	12,0	25.176	1,4
Tutela dei diritti	89	1,8	112	0,7	445	0,3	761	0,4	984	7,6	36.884	2,1
Cooperazione e solidarietà internazionale	59	1,2	233	1,5	465	0,3	811	0,5	147	1,1	22.235	1,3
Altre attività	207	4,0	142	0,9	3.169	2,3	3.493	2,0	296	2,3	8.351	0,5
<b>Totale</b>	<b>5.173</b>	<b>100,0</b>	<b>15.091</b>	<b>100,0</b>	<b>137.843</b>	<b>100,0</b>	<b>171.933</b>	<b>100,0</b>	<b>13.063</b>	<b>100,0</b>	<b>1.737.386</b>	<b>100,0</b>

\* Istituzioni con attività continuativa, almeno un lavoratore retribuito e almeno un volontario, *market*, esclusi partiti politici, sindacati, fondazioni erogative e istituzioni che rivolgono la propria produzione esclusivamente ai soci.  
Fonte: elaborazioni Irs su dati Istat 2001.

vanti anche in termini di soci (complessivamente circa 280.000). Dal punto di vista settoriale, cresce ulteriormente la specializzazione nei settori in cui è più rilevante la presenza della cooperazione sociale, l'assistenza sociale (che arriva al 6,3%) e lo sviluppo economico e coesione sociale (9,6%). Per converso, si contraggono gli altri settori di welfare, istruzione e sanità, probabilmente a causa dell'uscita delle grandi istituzioni universitarie e ospedaliere che avevano superato i vincoli introdotti precedentemente (tabella 14.7 e figura 14.1).

#### 14.4. *Il profilo dell'impresa sociale*

Il percorso di identificazione progressiva alla ricerca di una misura dell'impresa sociale è sintetizzato nella tabella 14.8. Il dato che emerge con maggior evidenza è la forte contrazione del numero delle organizzazioni e di tutti gli altri indicatori.

L'insieme di istituzioni nonprofit censite dall'Istat che risponde ai criteri qualificanti l'impresa sociale è costituito solo dall'1,8% dell'universo di partenza. Dalla sperimentazione risultano essere attive solamente 4.048 organizzazioni.

Tale insieme comprende l'8% degli occupati (80.836 equivalenti a tempo pieno), in particolare il 10,5% del personale retribuito e il 4,5% di quello non retribuito (pari rispettivamente a 61.288 e 19.550 Etp). Ancora più rilevante è la perdita in termini di numero di soci (soprattutto persone giuridiche o enti di fatto, ma anche le persone fisiche) che risultano essere rispettivamente solo lo 0,8 e il 2,3% dell'universo originario (vedi anche figura 14.1).

Come già evidenziato, dal punto di vista dei settori di attività, il profilo dell'impresa sociale è piuttosto differente dall'universo del nonprofit. Osservando la distribuzione degli occupati, risulta evidente come sostanzialmente raddoppi il grado di specializzazione nell'assistenza sociale (dal 23,5 al 46,3%) e si consolidi anche nella sanità (dal 16,1 al 22%), soprattutto a scapito della cultura, sport e ricreazione (che scende dal 23,4 all'8,4%) e dell'istruzione (dal 14,3 al 6,4%). Analizzando la struttura occupazionale emergono sostanziali differenze nel grado di professionalizzazione (quota di retribuiti sul totale degli occupati). I valori più elevati sono quelli re-

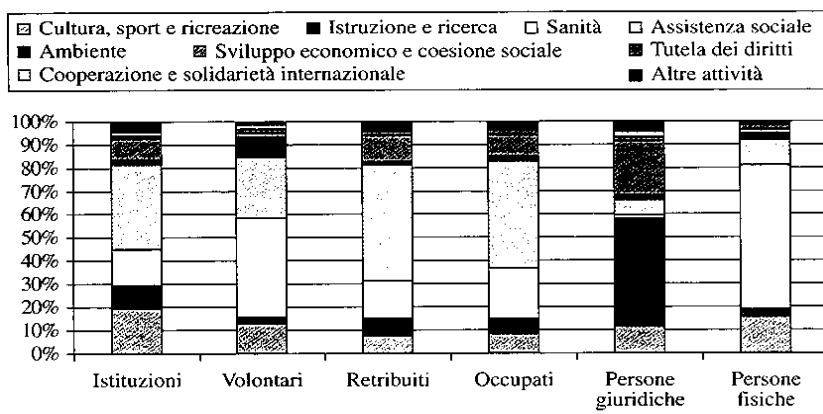
Tabella 14.7. *Principali variabili quantitative delle imprese sociali\**

Settore	Istituzioni		Volontari		Retribuiti		Occupati		Soci			
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	Persone giuridiche	Persone fisiche		
Cultura, sport e ricreazione	803	19,8	1.498	13,0	4.606	7,5	6.793	8,4	720	11,5	228.288	15,7
Istruzione e ricerca	389	9,6	288	2,5	4.575	7,5	5.174	6,4	2.925	46,6	45.591	3,1
Sanità	635	15,7	4.928	42,9	9.979	16,3	17.810	22,0	101	1,6	910.427	62,5
Assistenza sociale	1.483	36,6	3.062	26,7	30.957	50,5	37.415	46,4	437	7,0	159.016	10,9
Ambiente	80	2,0	1.051	9,1	586	1,0	1.665	2,1	121	1,9	46.332	3,2
Sviluppo economico e coesione sociale	372	9,2	268	2,3	7.112	11,5	7.782	9,6	1.461	23,3	24.746	1,7
Tutela dei diritti	52	1,3	80	0,7	236	0,4	420	0,5	110	1,8	28.470	2,0
Cooperazione e solidarietà internazionale	49	1,2	218	1,9	438	0,7	749	0,9	135	2,1	5.094	0,3
Altre attività	185	4,6	108	0,9	2.800	4,6	3.028	3,7	272	4,2	8.033	0,6
Totale	4.048	100,0	11.502	100,0	61.286	100,0	80.836	100,0	6.282	100,0	1.455.997	100,0

\* Istituzioni con attività continuativa, almeno un lavoratore retribuito e almeno un volontario, *market*, esclusi partiti politici, sindacati, fondazioni erogative, istituzioni che rivolgono la propria produzione esclusivamente ai soci e istituzioni in cui ha diritto di voto almeno il 75% dei soci.

Fonte: elaborazioni Irs su dati Istat.

Figura 14.1. *Specializzazione settoriale delle imprese sociali*



Fonte: elaborazioni Irs su dati Istat 2001.

gistrati nelle imprese sociali attive nelle altre attività e nello sviluppo economico e coesione sociale (oltre il 90%), appena inferiore quelli dell'istruzione e dell'assistenza, mentre si posiziona su livelli ampiamente inferiori il settore sanitario (56%) e ambiente (35%).

Il rilievo dell'occupazione sul totale dell'occupazione nel nostro paese (e per approssimazione del valore aggiunto generato) corrispondente a ciascuna delle definizioni adottate è sintetizzato nella tabella 14.9. È evidente l'effetto sul peso occupazionale dell'introduzione dei severi criteri relativi alle caratteristiche più marcatamente «sociali» che determinano la drastica riduzione negli ultimi due passaggi.

In termini di forma giuridica delle istituzioni che rispondono ai requisiti, emergono (tabella 14.10), alcuni elementi interessanti. Il più evidente riguarda le cooperative sociali che vengono spesso nel linguaggio comune assimilate *tout court* all'impresa sociale. Dalla sperimentazione effettuata risulta effettivamente la crescita del loro peso percentuale via via che si introducono criteri più restrittivi (dal 20 al 63%), ma anche che la dinamica del numero assoluto segue da

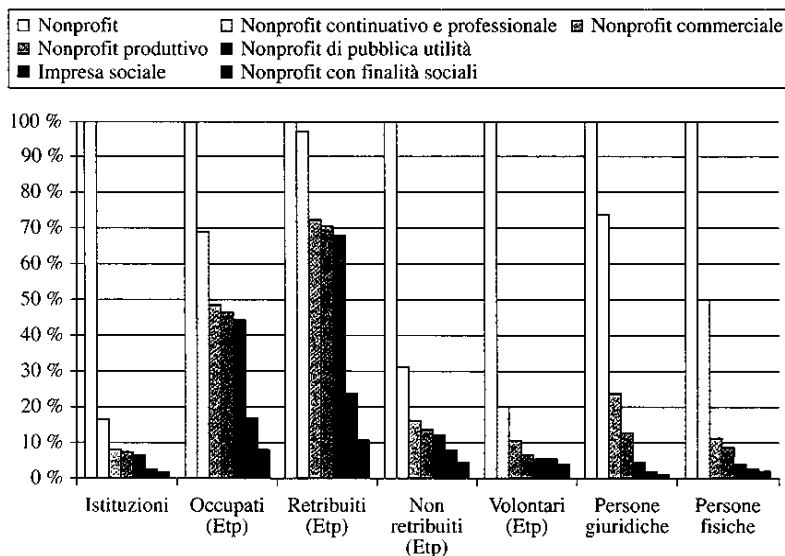
Tabella 14.8. Settore nonprofit / impresa sociale

	Istituzioni		Occupati (Etp)		Retribuiti (Etp)		Non retribuiti (Etp)		Volontari (Etp)		Soci			
	v.a.	indice	v.a.	indice	v.a.	indice	v.a.	indice	v.a.	indice	Persone giuridiche	Persone fisiche		
											v.a.	indice	v.a.	indice
Nonprofit	221.412	100,0	1.010.891	100,0	580.106	100,0	430.786	100,0	289.346	100,0	750.825	100,0	64.159.407	100,0
Nonprofit continuativo e professionale	36.069	16,3	694.652	68,7	562.307	96,9	132.346	30,7	56.415	19,5	552.307	73,6	32.020.523	49,9
Nonprofit commerciale	17.822	8,0	489.571	48,4	419.580	72,3	69.991	16,2	29.416	10,2	177.708	23,7	7.283.832	11,4
Nonprofit produttivo	16.568	7,5	467.945	46,3	408.781	70,5	59.164	13,7	18.950	6,5	95.608	12,7	5.658.809	8,8
Nonprofit di pubblica utilità	14.268	6,4	446.197	44,1	393.268	67,8	52.930	12,3	15.091	5,2	32.541	4,3	2.385.626	3,7
Nonprofit con finalità sociali (almeno un volontario)	5.173	2,3	171.933	17,0	137.843	23,8	34.091	7,9	15.091	5,2	13.063	1,7	1.737.386	2,7
Imprese sociali (75% di soci con diritto di voto)	4.048	1,8	80.836	8,0	61.286	10,6	19.550	4,5	11.502	4,0	6.282	0,8	1.455.997	2,3

Fonte: elaborazioni Irs su dati Istat 2001.



Figura 14.2. *Dal nonprofit all'impresa sociale*



Fonte: elaborazioni Irs su dati Istat 2001.

vicino la media generale, anche con riferimento ai requisiti di «socialità». Questo elemento conferma che la cooperazione è probabilmente la forma giuridica più consona a perseguire le finalità e a svolgere l'attività che la dottrina attribuisce alle imprese sociali, ma che i due concetti non sono affatto coincidenti.

#### 14.5. Conclusioni

Attraverso questo lavoro si è cercato di contribuire al dibattito in corso sull'impresa sociale fornendo alcune indicazioni quantitative sulle principali dimensioni economiche e sociali delle imprese sociali. A partire dall'universo delle organizzazioni nonprofit oggetto

Tabella 14.9. *Indicatori occupazionali del settore nonprofit / impresa sociale (unità di lavoro)*

	Occupazione retribuita v.a.	Quota su occupazione non agricola %	Quota su occupazione settore servizi* %
Nonprofit	580.106	2,7	13,7
Nonprofit continuativo e professionale	562.307	2,6	13,3
Nonprofit commerciale	419.580	1,9	9,9
Nonprofit produttivo	408.781	1,9	9,7
Nonprofit di pubblica utilità	393.268	1,8	9,3
Nonprofit con finalità sociali (almeno un volontario)	137.843	0,6	3,3
Imprese sociali (75% di soci con diritto di voto)	61.286	0,3	1,4

\* Pubblica amministrazione e difesa, assicurazione sociale, istruzione, sanità e altri servizi sociali.

Fonte: elaborazioni Irs su dati Istat 2001 (istituzioni nonprofit e contabilità nazionale).

della rilevazione censuaria dell'Istat, si sono quindi tracciati una serie di «centri concentrici» corrispondenti a criteri basati su definizioni via via più stringenti attorno alle quali si è articolato il dibattito accademico e politico negli ultimi anni.

I risultati danno la possibilità di ragionare sugli effetti quantitativi derivanti dall'introduzione di una serie di vincoli al campo di attività e alla tipologia delle imprese sociali.

In estrema sintesi, i risultati di questo percorso di identificazione progressiva dimostrano che, seppure in mancanza di una forma giuridica adeguata, il nonprofit è riuscito a far crescere e sviluppare la sua natura imprenditoriale, con un importante contributo in termini di creazione di occupazione:

— l'impresa sociale che emerge dal percorso definitorio che si è seguito costituisce la parte più professionalizzata e strutturata del terzo settore; i criteri che si sono considerati hanno ritagliato un insieme molto esiguo delle organizzazioni nonprofit attive (1,8%), ma che comprende ben l'8% degli occupati e il 10,6% dei lavoratori retribuiti;

Tabella 14.10. *Lavoratori retribuiti (Etp) per forma giuridica: un confronto tra il nonprofit e le imprese sociali*

	Associazione riconosciuta		Fondazione		Associazione non riconosciuta		Comitato		Cooperativa sociale		Altra forma		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nonprofit	135.647	23,4	52.300	9,0	136.742	23,6	1.693	0,3	116.271	20,0	137.454	23,7	580.106	100,0
Nonprofit continuativo e professionale	132.225	23,4	51.770	9,2	127.613	22,7	1.504	0,3	114.465	20,4	134.731	24,0	562.307	100,0
Nonprofit commerciale	91.846	21,9	39.483	9,4	66.344	15,8	426	0,1	109.390	26,1	112.092	26,7	419.580	100,0
Nonprofit produttivo	88.896	21,7	39.406	9,6	58.672	14,4	420	0,1	109.390	26,8	111.997	27,4	408.781	100,0
Nonprofit di pubblica utilità	85.253	21,7	39.325	10,0	52.053	13,2	384	0,1	106.188	27,0	110.066	28,0	393.268	100,0
Nonprofit con finalità sociali (almeno un volontario)	32.332	23,3	16.749	12,1	12.343	8,9	286	0,2	42.745	30,9	34.016	24,6	138.471	100,0
Imprese sociali (75% di soci con diritto di voto)	11.947	19,5	1.266	2,1	8.816	14,4	184	0,3	38.575	62,9	499	0,8	61.286	100,0

Fonte: elaborazioni Irs su dati Istat 2001.

— le sue dimensioni assolute mostrano che si tratta di un'entità di non trascurabili dimensioni economiche: nelle 4.048 istituzioni lavorano infatti complessivamente quasi 81.000 persone (in equivalenti a tempo pieno), delle quali solo 11.500 a titolo volontario e oltre 61.000 come retribuiti;

— in media ciascuna istituzione può contare su 20 occupati, di cui 15 retribuiti, 3 volontari e 2 tra religiosi, obiettori di coscienza e distaccati da imprese e/o altre istituzioni; un profilo assai dissimile dall'organizzazione nonprofit tipo e rilevante anche se comparato con le dimensioni medie di un'impresa tradizionale;

— è infine assai interessante notare che, considerando la distribuzione percentuale dei soli lavoratori retribuiti, le cooperative sociali rappresentano la forma giuridica prevalente, con il 63% del totale, ma che esse non esauriscono l'universo. Accanto a esse si trovano infatti il 20% circa di associazioni riconosciute, il 14% di non riconosciute oltre al 2% di fondazioni.

## Capitolo quindicesimo

### Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

*Carlo Borzaga e Mariangela Mongera*

#### *Introduzione*

In questo capitolo si riportano i risultati principali di un'indagine empirica sul fenomeno dell'impresa sociale effettuata nelle regioni del Centro-Nord Italia<sup>1</sup>. Si tratta di una delle prime ricerche su imprese sociali con diversa natura giuridica (cooperative sociali A e B, associazioni, fondazioni). Le ricerche empiriche realizzate finora sul terzo settore si sono infatti concentrate soprattutto su analisi di specifiche formule organizzative o forme giuridiche, dettate spesso sia dalle esigenze conoscitive dei rappresentanti di categoria che da esigenze di ricerca. Quest'ultima in particolare ha preferito orientare lo studio del fenomeno secondo la logica dell'analisi teorica, delimitando le osservazioni solo agli aspetti più evidenti del terzo settore, soffermandosi in prevalenza su indicatori economici e occupa-

<sup>1</sup> L'indagine è stata svolta nell'ambito delle Azioni di Sistema per l'inclusione sociale - Piano Operativo Nazionale Ob. 3, Asse B Misura B1 «Azioni di Sistema nel campo delle prevenzione e lotta all'esclusione sociale», volte a promuovere lo sviluppo di un «sistema» organico e integrato in grado di offrire ai soggetti a rischio di esclusione sociale, e/o in condizioni di particolare svantaggio, informazioni e supporto, interventi mirati all'occupabilità e all'inclusione sociale e politiche di *welfare*, per migliorare la loro integrazione culturale, sociale e produttiva. Per il raggiungimento di tali obiettivi, il Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali, responsabile dell'Azione 2 della Misura B1, ha incaricato l'Isfol, tra le altre attività, di realizzare una ricerca relativa a: studio e definizione di modelli di rilevazione dei fabbisogni e delle potenzialità locali, in materia di servizi alle persone e di formazione e sperimentazione di nuove figure professionali per il sociale. La ricerca è stata pubblicata su Isfol 2004. Si ringrazia in particolare l'Isfol, unità Asis, per la collaborazione alla realizzazione dell'indagine.

zionali. In questo capitolo si è cercato invece di indagare il fenomeno «impresa sociale» da un punto di vista organizzativo, per quanto possibile, con l'obiettivo di coglierne le vere specificità e le caratteristiche salienti: come nascono, si evolvono, agiscono sulla scena pubblico/privato e quali difficoltà incontrano.

Per comprendere a fondo le caratteristiche salienti dell'agire e lo sviluppo che caratterizza in questi ultimi anni il fenomeno dell'impresa sociale è necessario innanzitutto cercare di capire come esso è nato, chi lo ha promosso e perché, quali sono le esigenze, i bisogni e gli interessi che hanno condotto i promotori a realizzare un progetto organizzativo che coniugasse talento imprenditoriale e finalità sociali.

### 15.1. *Metodologia e sviluppo della ricerca*

Nella ricerca sono stati utilizzati due questionari: uno rivolto all'organizzazione e uno a un campione di lavoratori. Lo scopo di entrambi era cogliere le dinamiche evolutive recenti dell'impresa e le caratteristiche gestionali, organizzative ed economiche, nonché le peculiarità della gestione delle risorse umane. Il questionario per l'organizzazione è stato sottoposto a persone con ruoli di gestione o di coordinamento (responsabili della gestione delle risorse umane, responsabili del coordinamento gestionale/organizzativo, nonché finanziario), mentre quello rivolto ai lavoratori è stato somministrato a operatori remunerati.

Successivamente si è individuato il campione di imprese sociali da intervistare. Sono state scelte alcune province di 7 regioni del Centro-Nord, dove lo sviluppo dell'imprenditorialità è stato particolarmente rappresentativo. Infatti, in alcune di esse il fenomeno si è manifestato molto in anticipo, nei primi anni settanta (ad esempio Trentino, Lombardia ed Emilia Romagna), mentre in altre è emerso più di recente (Toscana, Piemonte e Liguria), secondo percorsi diversi.

### 15.2. *Il campione*

Il campione da intervistare è stato costruito grazie alla collaborazione con l'Istat che ha estratto dalla sua base dati del censimento

Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

2001 (Istat 2001) un campione composto da circa 300 organizzazioni di terzo settore, con le seguenti caratteristiche:

a) *numero di addetti*: maggiore di tre<sup>2</sup>, dove sono considerati addetti tutti i lavoratori remunerati, indipendentemente dal fatto che essi siano assunti quali dipendenti o collaborino con l'organizzazione ad altro titolo;

b) *data di costituzione*: in prevalenza dal 1995. Alcune organizzazioni (36,1%) si sono costituite precedentemente, ma hanno vissuto dopo tale data cambiamenti significativi;

c) *localizzazione territoriale*: Centro-Nord (Trentino Alto Adige, Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, Liguria, Veneto, Toscana); in particolare le province interessate sono: Trento e Bolzano; Verona, Padova, Venezia e Belluno<sup>3</sup>; Milano e Mantova; Torino e Vercelli; Genova; Reggio Emilia e Bologna; Firenze e Pisa;

d) *forma giuridica*: cooperativa sociale (tipo A e B), associazione (riconosciuta e non), fondazione;

e) *categoria di appartenenza*: organizzazioni con una attività di produzione e vendita di servizi sociali (*market*, secondo la definizione Istat);

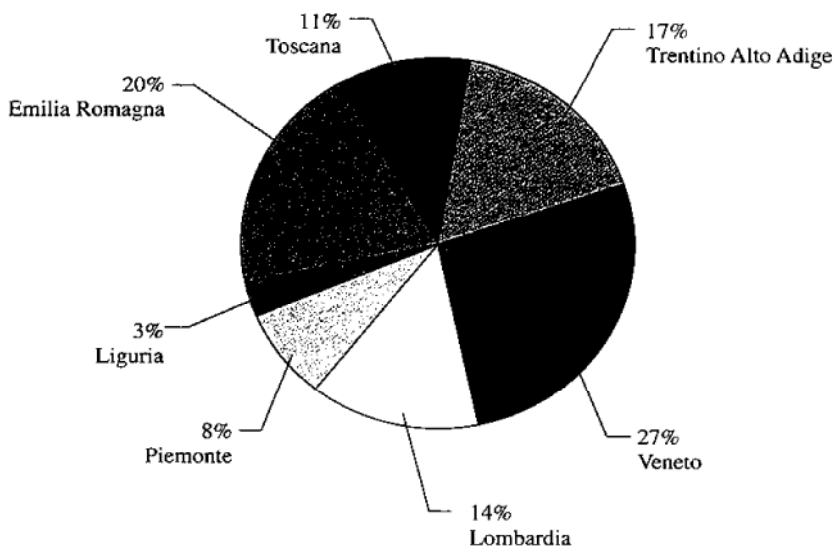
f) *settori di attività*: cultura; istruzione e ricerca; sanità; assistenza sociale; ambiente; sviluppo economico e coesione sociale.

Il campione finale rilevato è risultato composto da 166 unità organizzative e il tasso di risposta è stato complessivamente del 43%. Le 166 imprese sociali risultano così distribuite (figura 15.1): 29 in Trentino Alto Adige, 43 in Veneto, 24 in Lombardia, 14 in Piemonte, 5 in Liguria, 32 in Emilia Romagna e 19 in Toscana.

<sup>2</sup> Inizialmente si era previsto un numero di addetti maggiore di 5. Poiché da un esame del campione iniziale fornitoci da Istat il numero di imprese sociali localizzate nelle regioni del Centro-Nord Italia non sembrava sufficientemente rappresentativo, si è esteso il parametro «addetti» a maggiore di 3. Ciò non altera la definizione di impresa speciale a cui si fa riferimento nel presente capitolo.

<sup>3</sup> Nella provincia di Belluno è stata rilevata solamente un'organizzazione, poiché considerata particolarmente significativa nel suo genere: si tratta di un'associazione culturale attiva nel campo della musica che finanzia la sua attività istituzionale attraverso la gestione di un bar/ristoro. Particolarmente interessante risulta l'attività di inserimento lavorativo di un soggetto svantaggiato, fenomeno non frequente per la forma associativa.

Figura 15.1. *Distribuzione territoriale del campione (valori percentuali)*



Complessivamente, nonostante le difficoltà incontrate, si è cercato di rappresentare anche se in minima parte l'intero settore delle imprese sociali, per lo meno quello noto, nonché di includervi tutte le forme giuridiche prevalenti. Questo significa che i dati raccolti, pur non avendo la pretesa di riflettere, né tanto meno rappresentare il fenomeno, costituiscono un campione sufficientemente emblematico della realtà oggetto di studio.

### 15.3. *Le imprese sociali tra pubblico e privato*

#### 15.3.1. *Il presente: le caratteristiche generali del campione*

La maggioranza del campione è rappresentata da cooperative sociali (47,6%) suddivise in tipo A (27,6%) e tipo B (20%), seguite da associazioni (39,2%) tra cui le non riconosciute rappresentano il



Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

20% e le riconosciute il 19,2%, da fondazioni (5,4%) e da altre forme giuridiche (7,8%). Con quest'ultima espressione sono state indicate dagli intervistati organizzazioni quali: parrocchie, consorzi di cooperative sociali (pari a 4), un ente morale (ex Ipab) e un'opera pia. In realtà alcuni hanno indicato a quest'opzione la qualifica Onlus non considerando il fatto che non si tratta di una forma giuridica, ma solamente di una qualifica giuridica rilevante in primo luogo a fini fiscali e non identificativa dell'ente. In generale comunque si tratta di organizzazioni tutte operanti nel terzo settore.

Quasi tutte hanno dichiarato idonea l'attuale forma giuridica all'attività svolta (89%); tuttavia le associazioni segnalano nella maggior parte dei casi che l'attuale forma giuridica non è adatta all'attività.

La maggioranza delle imprese sociali rilevate e appartenenti al campione (61,2%) è stata costituita tra il 1995 e il 1999, e il 3% dopo il 2000. Tra le restanti, il 10% è sorto tra il 1990 e il 1994 mentre il 25% tra gli anni ottanta e gli anni novanta. Tra le 101 organizzazioni sorte nel periodo 1995-1999, ben 94 hanno avviato la loro attività nello stesso periodo.

### 15.3.2. *Il passato: perché nascono le imprese sociali?*

Nella letteratura specializzata sul settore nonprofit si sostiene ormai di frequente che l'attuale orientamento delle organizzazioni di terzo settore di ultima generazione è decisamente imprenditoriale - le o *market oriented*, con obiettivi occupazionali prevalenti o esclusivi e sostanzialmente stimolate dalle sollecitazioni degli enti pubblici. Si sostiene inoltre che solo le imprese sociali più illuminate riescono a coniugare l'inclinazione imprenditoriale con la vocazione e la *mission* sociale. Talvolta, risulta però difficile individuare, distinguere o meglio separare mezzi e finalità sociale, poiché essi si confondono, specialmente in alcune tipologie organizzative. Individuare la finalità di un'organizzazione, inoltre, diventa difficile quando con l'andare del tempo i bisogni per cui è sorta si modificano, evolvono, scompaiono.

La ricerca offre una visione diversa e più coerente con l'evoluzione recente. Le modalità che conducono alla costituzione di un'impresa sociale risultano ancora molteplici, ma sono soprattutto ascrivibili all'iniziativa di un singolo o di un gruppo di cittadini che

hanno riunito più persone in un progetto comune (tabella 15.1). Il 31% delle organizzazioni, infatti, è sorto per iniziativa di un singolo, tra queste la maggioranza (27,3%) dichiara che le persone coinvolte hanno condiviso con questa persona ideali e valori che hanno determinato la decisione e solo il 3,6% nasce su iniziativa di un singolo che ha messo a disposizione un patrimonio. Il 34,6% invece nasce su iniziativa di un gruppo di cittadini, in particolare per realizzare un progetto rispondente alle esigenze dei promotori e per realizzare un progetto comune a favore di persone diverse dai promotori (rispettivamente il 9,1% e il 16,4%). Rilevante è anche il fatto che la maggioranza (10,9%) di organizzazioni sorte su iniziativa di un'altra organizzazione aveva lo scopo di ampliare i servizi già erogati dall'ente originario.

Solo il 6,7% delle organizzazioni intervistate nasce dalla trasformazione di un ente precedente per adeguare la forma giuridica all'attività svolta (3%). Pochissime organizzazioni infine sono il frutto di una sollecitazione dell'ente pubblico sia per gestire nuove attività che per proseguire nella gestione di attività già esistenti (0,6%). Quest'ultimo dato risulta molto interessante, poiché dimostra ancora una volta che nella creazione di imprese sociali e di organizzazioni di terzo settore in genere l'iniziativa è essenzialmente se non esclusivamente privata. Ciò anche per le imprese sociali di recente costituzione, dopo anni di ricerca di dialogo, di miglioramento e di istituzionalizzazione dei rapporti (anche contrattuali) con l'ente pubblico.

Tabella 15.1. *Ragioni della nascita dell'organizzazione*

	v.a.	%
Su iniziativa di un singolo	51	31,0
Su iniziativa di un gruppo di cittadini	57	34,5
Su iniziativa di un'altra organizzazione	40	24,2
Dalla trasformazione di una precedente organizzazione	11	6,7
Su sollecitazione di un ente pubblico	2	1,2
In altro modo	4	2,4
Totale	165	100,0

Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

Tabella 15.2. *Motivazioni che hanno determinato la creazione dell'organizzazione (valori percentuali)*

	molto	abbastanza	poco	per niente
Creare nuova occupazione	19,5	24,1	18,1	38,3
Valorizzare le capacità professionali dei soci	18,8	28,9	22,1	30,2
Dare indipendenza ai soci	14,4	18,5	24,6	42,5
Rispondere a un bisogno non soddisfatto da altre organizzazioni	51,0	26,8	10,8	11,4
Fornire servizi migliori	22,8	25,5	24,2	27,5
Concretizzare i valori etici/religiosi dei soci	22,6	30,1	19,9	27,4
Tutelare i diritti dei soggetti destinatari dei servizi	37,2	33,8	9,5	19,5

Passando alle motivazioni (tabella 15.2) che hanno condotto alla scelta di costituire l'organizzazione si osserva che assolutamente determinante è la volontà di rispondere a bisogni sociali insoddisfatti, oppure di migliorare l'erogazione di alcuni servizi. Infatti, sono apparse significative per la costituzione l'opportunità di rispondere a un bisogno non soddisfatto dalla Pubblica Amministrazione o da altre organizzazioni e di tutelare i diritti dei soggetti destinatari dei servizi. Tali motivazioni hanno certamente sostenuto le organizzazioni nell'affrontare le principali difficoltà incontrate durante la fase dello *start-up*, nell'individuare la configurazione giuridica e organizzativa più rispondente agli obiettivi da perseguire e alle problematiche di natura economico-finanziaria.

Meno importanti, anche se presenti, sono risultate le motivazioni occupazionali, la possibilità di valorizzare le professionalità e di garantire maggiore indipendenza alle risorse umane.

Rilevante è anche la percentuale di organizzazioni le cui motivazioni esulano da quelle previste nel questionario (58%), non riconducibili quindi a interessi specifici dei soci, alla volontà di realizzare dei valori o alla volontà di soddisfare dei bisogni in modo migliore. Sarebbe pertanto interessante approfondire tali motivazioni. A quest'ultimo aspetto si lega il fatto che ben il 37% delle organizzazioni dichiara di svolgere anche attività di *advocacy* intesa come tutela e promozione dei diritti dei soggetti cui è rivolta l'attività.

Le principali difficoltà incontrate nelle tre fasi della promozione, dell'avvio e della costituzione dell'attività sono rispettivamente<sup>4</sup>: individuare la forma giuridica adatta (30,9%), la scarsa competenza dei soci e la difficoltà nel reperire personale remunerato nella fase di promozione; raccogliere il capitale necessario (20%), trovare consulenti adeguati (21,8%) e individuare un valido interlocutore nella pubblica amministrazione (16,9%); reperire mezzi per finanziare l'attività (28,2%), reperire personale remunerato (13,9%) così come reperire personale volontario nella fase di avvio dell'attività.

### 15.3.3. *Caratteristiche ed evoluzione dei nodelli proprietari*

Per comprendere a fondo le motivazioni che hanno portato alla creazione delle imprese sociali di recente costituzione è innanzitutto utile capire come sono nate, chi ne sono stati i promotori e fondatori e quali categorie di interessi essi rappresentavano. Ciò permette di individuare i bisogni che queste organizzazioni volevano soddisfare: se strettamente legati a esigenze di tipo socio-assistenziale oppure legati al bisogno sociale in termini di relazione sociale, di solidarietà, di fiducia e appartenenza. Inoltre, si è cercato di individuare il tipo di offerta che le nuove imprese sociali volevano proporre: più orientata a soddisfare gli interessi e le esigenze dei promotori e dei futuri aderenti, secondo un'ottica mutualistica, oppure più orientata a rispondere ai bisogni della comunità in cui esse sono inserite e alla società in genere, assumendo le caratteristiche tipiche delle *public benefit*? Oltre alle caratteristiche della domanda e dell'offerta era inoltre importante capire quali sono stati gli interessi che hanno spinto alla costituzione delle organizzazioni: esigenze specifiche di singole categorie sociali, oppure di un mix di diversi *stakeholders*, sia interni (dipendenti, volontari) che esterni (famiglia-

<sup>4</sup> La domanda corrispondente a tale variabile è stata strutturata nell'individuazione e nella scelta di tre principali difficoltà incontrate nei vari momenti che hanno portato alla costituzione dell'organizzazione. Si è chiesto all'intervistato di conferire alle tre opzioni scelte un ordine di importanza da 1 a 3. In questo modo sono state calcolate le percentuali di risposta e per tale motivo la somma di esse è sempre superiore a cento, poiché lo stesso intervistato ha risposto a più di un'opzione essendo una domanda a risposta multipla.

Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

ri degli utenti, sostenitori). È facile intuire come queste due distinte modalità di costituzione implicino obiettivi, pratiche gestionali e strutture di governo differenti, a prescindere dalla connotazione democratica che comunque caratterizza le organizzazioni nonprofit. Le imprese sociali cosiddette *multi-stakeholders* in particolare, cercano di individuare una *mission* condivisa, tramite un governo equilibrato degli interessi e dei valori in gioco, tramite processi di adattamento e di controllo reciproco, facilitato da sistemi di relazioni di fiducia consolidate. Gli *stakeholders* in questo modo rappresentano delle «figure ponte» per interessare relazioni e coinvolgere altri e diversi interlocutori nel processo di produzione ed erogazione di beni e servizi (Fazzi 2002).

Individuando, quindi, all'interno del campione le organizzazioni promosse da una sola categoria di portatori di interesse e quelle che al contrario hanno avuto il sostegno di più soggetti, si è visto che su 123 organizzazioni che hanno fornito le informazioni inerenti la composizione della compagine sociale al momento della costituzione, il 44% ha un'origine *single-stakeholder*. Ciò potrebbe essere indicativo di una ancor scarsa capacità delle organizzazioni nonprofit più giovani di generare rapporti di fiducia reciproca tra portatori di interesse differenti e plurimi e di predisporre una struttura di *governance* in grado di rappresentare democraticamente tutte le categorie di portatori di interesse presenti all'interno degli organi istituzionali. Sono state create da una sola categoria il 52,3% delle associazioni, dove sono stati soprattutto i volontari a giocare un ruolo rilevante (26,4%). Anche tra le cooperative sociali di tipo A vi è una percentuale non trascurabile di organizzazioni sorte grazie alla volontà di un'unica categoria di portatori di interesse (44%), in modo particolare di lavoratori (28%).

Comunque sia, tra le neonate imprese sociali prevale decisamente l'orientamento *multi-stakeholder*: il 56% nasce con tale orientamento (tabella 15.3). La categoria in assoluto più presente, per superiorità numerica, durante la fase di *start-up*, è stata quella dei lavoratori. Essi rappresentavano infatti la maggioranza della base sociale in quasi il 30% delle organizzazioni, seguiti dai volontari (19,3%) e dagli utenti (7,3%). Generici sostenitori e organizzazioni private ed enti pubblici, al contrario, non hanno assunto ruoli rilevanti durante la fase di avvio.

Tabella 15.3. Organizzazioni «multi-stakeholders» per tipologia di socio prevalente (oltre il 50% della base sociale) al momento della costituzione (valori percentuali)

	Coop. A	Coop. B	Fondazioni	Associazioni	Altro	Totale
Lavoratori	28,6	37,0	–	30,0	–	28,0
Volontari	14,3	36,4	–	24,0	25,0	19,3
Utenti	2,9	–	–	18,8	–	7,3
Sovventori	–	4,5	–	8,2	12,5	4,8
Generici sostenitori	–	–	–	2,4	–	0,8
Organizzazioni private	–	–	–	–	11,0	0,8
Enti pubblici	–	–	25,0	7,1	–	3,2
Altro	–	–	25,0	7,1	–	3,2

Complessivamente la maggior parte delle organizzazioni nate con più portatori di interesse ha mantenuto fino ad oggi questa struttura. Inoltre, dall'anno di costituzione al termine del 2001, la percentuale di organizzazioni *multi-stakeholders* è aumentata (dal 56% al 75,9%). Tra le organizzazioni che sono passate da *single* a *multi*, le più numerose sono quelle composte da soli soci lavoratori e sono per la maggior parte cooperative sociali di tipo A.

Analizzando le dimensioni delle organizzazioni per forma giuridica si nota immediatamente che le cooperative di tipo A sono attualmente in prevalenza di dimensioni medio-piccole. La maggioranza di esse infatti (70%) aveva nel 2001 un numero di soci inferiore a 50. Se al momento della costituzione le categorie in assoluto più rappresentate nelle cooperative di tipo A erano lavoratori e volontari e, in alcuni casi, anche utenti, alla fine del 2001, queste organizzazioni hanno modificato la struttura associativa: da una parte si è infatti consolidata la presenza di soci lavoratori, dall'altra è diminuito il peso dei soci utenti a favore dell'ingresso di altre categorie di soci quali sovventori e generici sostenitori.

Le cooperative di tipo B hanno dimensioni più ridotte delle A, poiché vi è solo una cooperativa con un numero di soci superiore a 100, mentre le altre hanno un numero di soci inferiore a 50. Al momento della costituzione la base associativa era composta ancora una volta essenzialmente da lavoratori e volontari. Con il passare

Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

del tempo e con l'assestamento della struttura organizzativa si sono inseriti anche soci utenti, sovventori e generici sostenitori. Le cooperative di tipo B presentano comunque tendenzialmente le stesse caratteristiche evolutive delle cooperative di tipo A. Appare chiaro infatti che se durante la fase di costituzione in queste cooperative erano presenti soprattutto persone attente ai bisogni degli utenti, durante la fase di consolidamento è prevalsa l'esigenza di vedere rappresentate, tra coloro che concorrono a determinare le politiche di governo, categorie meno legate ai bisogni e più orientate a fornire contributi, di tipo finanziario e non.

Le associazioni (riconosciute e non) raccolgono rispetto alle cooperative una base sociale più ampia. La maggioranza di esse, infatti, ha un numero di soci superiore a 50 e ciò si verifica in maniera costante nel tempo. Inoltre, esse presentano nella maggior parte dei casi, sia nella fase di *start-up* che in quella di maturazione, una composizione più omogenea della base sociale, formata principalmente da lavoratori e volontari. A differenza delle altre forme giuridiche, comunque, nelle associazioni si nota una maggiore presenza di utenti, anche se essenzialmente concentrata in alcune grandi associazioni. Un'altra caratteristica interessante di questa tipologia organizzativa è la presenza dell'ente pubblico all'interno della struttura di governo che ha perso però rilevanza con l'andare del tempo.

Esaminando poi la presenza delle singole categorie di soci nei vari settori di attività, risulta che i soci volontari sono presenti soprattutto nel settore della ricerca e della documentazione (nel 36,4% delle organizzazioni), mentre sono poco presenti nel settore della sanità. Nel settore dell'inserimento lavorativo sono presenti e aumentati gli utenti.

Esaminando nel particolare la presenza delle varie categorie di soci, anche in termini comparati a partire dalla fine del primo anno di attività fino al termine del 2001, si è osservato che tutte le cooperative sociali avevano in fase di *start-up* soci lavoratori, mentre il 75% delle fondazioni e il 58% delle associazioni non riconosciute non ne aveva nessuno (tabella 15.4). Le fondazioni hanno decisamente modificato la struttura della base sociale valorizzando la rappresentatività della categoria dei lavoratori: dall'anno di costituzione sono nettamente diminuite le fondazioni prive di soci lavoratori (da 75% a 40%) a favore di fondazioni con soci lavoratori, se pur in

Tabella 15.4. *Presenza delle varie categorie nella base sociale: situazione alla costituzione e al 31 dicembre 2001 (valori percentuali in classi)*

	Coop. A	Coop. B	Fondaz.	Associaz. riconosc.	Associaz. non riconosc.	Altro	Totale
<i>Situazione all'anno di costituzione</i>							
<i>Lavoratori</i>							
Nessuno	–	–	75,0	38,1	57,9	37,5	22,9
Oltre il 50% base sociale	28,6	36,4	–	23,8	15,8	–	23,9
<i>Volontari</i>							
Nessuno	48,6	36,4	75,0	42,9	52,6	75,0	48,6
Oltre il 50% base sociale	14,3	36,4	–	9,5	21,1	25,0	19,3
<i>Utenti</i>							
Nessuno	77,1	86,4	75,0	71,4	84,2	100,0	80,7
Oltre il 50% base sociale	2,9	–	–	14,3	10,5	–	5,5
<i>Sovventori</i>							
Nessuno	88,6	86,4	75,0	100,0	89,5	87,5	89,9
Oltre il 50% base sociale	–	4,5	–	–	–	12,5	1,8
<i>Situazione al 31 dicembre 2001</i>							
<i>Lavoratori</i>							
Nessuno	13,2	2,5	40,0	42,3	45,5	30,0	29,5
Oltre il 50% base sociale	39,5	42,1	–	7,7	–	30,0	22,5
<i>Volontari</i>							
Nessuno	57,9	60,7	60,0	50,0	54,5	80,0	58,1
Oltre il 50% base sociale	2,6	7,1	20,0	7,7	13,6	20,0	8,5
<i>Utenti</i>							
Nessuno	78,9	82,1	80,0	65,4	81,8	100,0	79,1
Oltre il 50% base sociale	2,6	7,1	–	19,2	9,1	–	7,8
<i>Sovventori</i>							
Nessuno	89,5	85,7	80,0	96,2	90,9	100,0	90,7
Oltre il 50% base sociale	–	–	–	–	–	–	–



Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

percentuale inferiore al 50% della base sociale. Al termine del 2001 il 25% delle cooperative di tipo B non aveva nessun socio lavoratore; è aumentata però la percentuale di cooperative B *single-stakeholder*, con soli soci lavoratori (da 9,1% a 10,7%). Nelle associazioni riconosciute la presenza di lavoratori è rimasta più o meno stabile, mentre in quelle non riconosciute è leggermente aumentata (da una percentuale del 42,1% a una percentuale del 50%)<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda i volontari sono in generale diminuite le imprese sociali che li annoverano all'interno della loro base sociale (dal 51,4% al 38,7%), anche se ciò non significa che sia complessivamente diminuito il numero di soci volontari presenti, bensì che essi si trovano probabilmente concentrati in un numero più ristretto di organizzazioni, in particolare nelle associazioni non riconosciute. Il calo di soci volontari è avvenuto in modo particolarmente significativo anche per le cooperative sociali, sia di tipo A (da 51,5% di organizzazioni con soci volontari al 36,8% al termine del 2001) che di tipo B (da 63,7% al 35,7%). In quest'ultima categoria, inoltre, i soci volontari hanno diminuito il loro livello di rappresentatività, poiché, se al momento della costituzione il 36,4% delle cooperative di tipo B aveva all'interno della base sociale prevalentemente volontari (superiori al 50% della base sociale), al termine del 2001 solo il 7,1% mantiene tale composizione. Nelle associazioni al contrario la presenza di soci è rimasta più o meno stabile. Da sottolineare inoltre il fatto che attualmente solo in alcune associazioni (il 7,7% di quelle riconosciute e il 9,1% delle non riconosciute) i volontari rappresentano l'intera base sociale e che solo nelle fondazioni vi è stato un progressivo incremento di tale categoria di soci.

La presenza di organizzazioni con soci utenti è complessivamente diminuita (dal 35,4% di imprese con soci utenti al 20,3%). Tuttavia si registra un lieve aumento soprattutto delle cooperative di tipo e delle associazioni, anche se complessivamente gli utenti non risultano presenti nella base sociale nel 79% dei casi.

<sup>5</sup> Tali percentuali sono calcolate sommando le singole percentuali alle voci «fino al 50% della base sociale», «oltre il 50% della base sociale» e «100%» della base sociale. Tale procedura viene eseguita sia per i totali che per le singole categorie di soci.

Infine, i soci sovventori sono ancora poco presenti nelle nuove imprese sociali, tanto che essi figurano solo nell'8,5% delle organizzazioni intervistate, specialmente nelle cooperative e nelle fondazioni.

Esaminando i settori di attività si rileva che la sanità e i servizi sociali e assistenziali sono quelli con una presenza più spiccata di soci lavoratori (in entrambi i casi circa il 30% delle organizzazioni ha soci lavoratori per una percentuale superiore al 50% dei soci) e tale situazione si è mantenuta più o meno costante dall'anno di costituzione fino al termine del 2001. In proposito, considerando l'evoluzione temporale subita dai soci lavoratori all'interno della base sociale, è il settore dei servizi educativi a mostrare un progressivo aumento della presenza di questa categoria. Infatti è aumentato sia il numero delle organizzazioni che ha soci lavoratori, che il numero di organizzazioni che ne ha una percentuale superiore al 50% del totale dei soci.

I soci volontari risultano essere preponderanti anche nel settore della ricerca e della documentazione (nel 36,4% delle organizzazioni), mentre sono notevolmente diminuiti nel settore della sanità. Infatti al 2001 sono aumentate le organizzazioni attive in tale settore senza alcun socio volontario (da 35,3% al 66,7%). Anche nel settore dei servizi sociali e assistenziali (dal 42,2% di organizzazioni senza alcun socio volontario al 53,7% alla fine del 2001) si è registrata una diminuzione nel tempo della presenza di soci volontari.

Gli utenti sono aumentati nel settore dell'inserimento lavorativo: dall'anno di costituzione sono infatti diminuite le organizzazioni prive di soci utenti, mentre è aumentata la percentuale complessiva di imprese la cui base sociale è composta prevalentemente da questi ultimi.

La presenza di organizzazioni private risulta significativa e costante nel tempo solo nel settore della comunicazione e dell'informazione. Rispetto agli altri settori infatti qui si trovano percentuali maggiori sia di organizzazioni con base sociale composta esclusivamente da organizzazioni private (14,3%) sia di organizzazioni in cui esse rappresentano più del 50% dei soci (7,1%).

Per quanto riguarda gli enti pubblici, invece, unico elemento da sottolineare è il loro ingresso come soci nel settore dell'inserimento lavorativo solo successivamente all'anno di costituzione. Comun-

Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

que sia la loro presenza rimane poco significativa in ogni ambito di attività.

È stato interessante verificare, inoltre, le principali modalità attraverso cui è possibile divenire socio lavoratore. Si è visto che tra le organizzazioni che prevedono l'ammissione di soci lavoratori la maggior parte si affida a regolamenti interni, in particolar modo le cooperative; la maggioranza delle fondazioni non ammette soci lavoratori e lo stesso dichiara una percentuale rilevante di associazioni (il 36,7% delle riconosciute e il 40% delle non riconosciute). Infine diverse sono le cooperative che sembrano prendere in considerazione l'ammissione del lavoratore come socio dopo una collaborazione con l'organizzazione di durata significativa.

#### 15.4. *Il futuro: «mission» e prospettive*

Le finalità delle organizzazioni intervistate sono connotate da una forte *mission* sociale, tradotta nella volontà di operare per persone bisognose. Questa motivazione ottiene infatti il punteggio medio più alto in una scala di valori da 1 a 7 (5,11) (tabella 15.5). In secondo luogo vi è la volontà di fornire beni e servizi per soddisfare i bisogni sia esistenti (4,91) che emergenti (5,07). Minore rilevanza viene attribuita invece alle motivazioni mutualistiche quali fornire lavoro o servizi ai soci. L'opportunità di fornire lavoro ai soci viene tuttavia considerata piuttosto rilevante dalle cooperative sociali che vi assegnano punteggi medi elevati (5,20 le tipo A e 5,27 le tipo B). Esaminando attentamente i punteggi assegnati agli altri *items* si può concludere comunque, che tali obiettivi si fondono nelle cooperative sociali con la volontà di operare per il bene collettivo, poiché fornire servizi ai soci appare del tutto irrilevante se paragonato alla volontà di soddisfare la domanda di beni e servizi sociali, di soddisfare i bisogni di utenti altrimenti esclusi dalle dinamiche di offerta pubblica e di mercato e alla volontà di fornire servizi migliori e a prezzi più contenuti rispetto a quelli esistenti. Creare un'im-presa sociale significa quindi per il modello cooperativo creare sì un'occasione di lavoro per chi vi partecipa, ma senza indebolire la motivazione primaria di generare utilità sociale. Le fondazioni al contrario sono completamente prive dell'aspetto mu-

Tabella 15.5. *Importanza di alcune motivazioni nel definire la «mission» dell'organizzazione per tipologia organizzativa (valori medi)*

	Coop. A	Coop. B	Fondaz.	Associaz. riconosc.	Associaz. non riconosc.	Altro	Media totale
Fornire servizi ai soci	2,79	3,46	1,50	3,62	3,83	3,50	3,28
Fornire lavoro ai soci	5,20	5,27	1,00	2,96	2,77	3,73	4,07
Operare per persone bisognose	5,64	5,87	5,38	4,92	3,97	4,20	5,11
Soddisfare una domanda di beni/servizi	4,93	4,52	5,22	4,96	5,32	4,27	4,91
Soddisfare la domanda di beni/servizi per nuovi bisogni	5,43	5,14	5,75	4,78	4,89	4,09	5,07
Soddisfare i bisogni di nuovi utenti altrimenti esclusi	4,88	5,07	5,13	4,04	3,97	4,45	4,57
Fornire servizi migliori	4,64	4,10	5,50	3,95	4,12	5,13	4,40

tualistico poiché le loro motivazioni sono puramente sull'obiettivo sociale e su una completa eterodestinazione dei risultati. Lo stesso comportamento sembrano avere le associazioni anche se esse attribuiscono importanza anche alla possibilità di fornire servizi ai soci. Infatti lo status di socio garantisce nella maggior parte dei casi la possibilità di usufruire di particolari servizi e opportunità, soprattutto in ambito culturale.

Le principali difficoltà incontrate oggi dalle imprese sociali sono in prevalenza di tipo economico: pareggiare costi e ricavi (5,37), reperire finanziamenti per nuovi investimenti (5,03), reperire finanziamenti per la gestione corrente (4,87) e la mancanza di liquidità causata dai ritardi nei pagamenti da parte degli enti pubblici (4,71) (tabella 15.6). Ciò vale per le cooperative sociali, ma anche per le

Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

Tabella 15.6. *Grado di importanza di alcune difficoltà (valori medi)*

	Coop. A	Coop. B	Fondaz.	Associaz. riconosc.	Associaz. non riconosc.	Altro	Media totale
Far fronte alla domanda di servizi	4,32	3,87	4,89	4,71	5,18	4,56	4,55
Pareggiare costi e ricavi	5,63	5,73	6,00	5,29	4,84	4,50	5,37
Reperire finanziamenti per gestione corrente	4,89	4,90	5,44	4,32	4,97	5,33	4,87
Reperire finanziamenti per nuovi investimenti	5,28	5,03	5,67	4,77	4,65	5,09	5,03
Reperire risorse finanziarie	4,41	4,13	4,13	4,12	4,00	4,09	4,18
Ritardi nei pagamenti da parte di enti pubblici	4,85	4,66	4,56	4,48	4,59	5,27	4,71
Reperire risorse umane professionalizzate e qualificate	4,72	4,07	3,89	4,62	4,00	4,82	4,39
Trovare negli enti pubblici interlocutori attenti e collaborativi	4,84	4,20	4,33	4,35	4,27	3,00	4,35
Collaborare con altre or- ganizzazioni nonprofit	3,64	3,03	3,25	3,35	3,83	3,91	3,50
Far fronte alla concorrenza di imprese for-profit operanti nello stesso settore	3,11	3,79	2,89	2,81	2,30	2,91	3,01

fondazioni, che trovano addirittura maggiori difficoltà delle altre nel tentativo di pareggiare costi e ricavi (6,0). Le associazioni inoltre difficilmente riescono a far fronte alla totalità della domanda di beni e servizi, probabilmente anche a causa delle difficoltà incontrate nel reperimento di risorse umane professionalizzate e qualificate (4,62 è il punteggio medio assegnato dalle associazioni riconosciute). Sembrano invece non causare alcuna difficoltà i rapporti di collaborazione con altri enti nonprofit operanti sul territorio e la possibile concorrenza di imprese for-profit operanti nello stesso settore.

Riguardo ai rapporti con l'ente pubblico, sono le cooperative sociali di tipo A a incontrare gli ostacoli maggiori, poiché non lo considerano un interlocutore sufficientemente collaborativo e attento alle esigenze sia degli utenti che del settore. Ciò è aggravato, inoltre, dai frequenti ritardi nei pagamenti che inibiscono il già precario equilibrio economico di queste cooperative.

Nonostante le difficoltà, le organizzazioni si dichiarano piuttosto ottimiste rispetto al futuro (tabella 15.7). La maggioranza, infatti, sostiene di voler creare nuove organizzazioni o imprese sociali (34,9%) o di aumentare le proprie dimensioni rivolgendosi allo stesso target di utenza (21,7%) o ampliandolo (18,7%). In particolare, la maggioranza delle cooperative sociali è orientata a creare nuove organizzazioni, mostrando un'opzione per strategie di *spin-off*. Tuttavia, sembrano avere lo stesso orientamento anche le associazioni. Le fondazioni al contrario si concentreranno nel tentativo di incrementare le proprie dimensioni per soddisfare meglio il proprio bacino di utenza (44,4%).

Leggermente pessimiste sembrano infine le associazioni non riconosciute, le uniche a dichiarare, se pur in percentuale non rilevante (3,1%) il probabile scioglimento o per esaurimento degli obiettivi istituzionali, o per incapacità di mantenere l'equilibrio finanziario. Alcune di esse inoltre sostengono di voler ridurre le proprie dimensioni e il bacino d'utenza, data la presenza di organizzazioni sia pubbliche che private in grado di svolgere in maniera più efficace le stesse attività (3,1%).

Da sottolineare comunque il fatto che tutte le organizzazioni del campione appaiono molto intraprendenti; nessuna infatti intende rimanere stabile mantenendo le stesse caratteristiche dimensionali e

Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

Tabella 15.7. *Prospettive future per forma giuridica (valori percentuali)*

	Coop. A	Coop. B	Fondaz.	Associaz. riconosc.	Associaz. non riconosc.	Altro	Totale
Manterrà le stesse caratteristiche						7,7	0,6
Incrementerà le dimensioni con gli stessi utenti	8,7	24,2	44,4	21,9	27,3	30,8	21,7
Incrementerà le dimensioni e gli utenti	26,1	27,3		6,3	21,2	7,7	18,7
Creerà nuove organizzazioni/imprese	46,5	33,3	33,3	37,5	27,3	23,1	34,9
Ridurrà le dimensioni e gli utenti a causa della presenza di organizzazioni più efficaci	13,0			3,1	3,0	15,4	6,0
Si scioglierà per esaurimento degli obiettivi				3,1			0,6
Si scioglierà per incapacità di mantenere autonomamente un equilibrio finanziario		9,1		3,1			0,6
Non si può prevedere	4,3		22,2	18,8	15,2	7,7	11,4

lo stesso bacino d'utenza e settore di attività. Nel peggiore dei casi (11,4%) dichiarano di non essere in grado di prevedere il futuro dell'organizzazione.

15.5. *Le imprese sociali tra tradizione e innovazione*15.5.1. *L'innovazione nell'offerta di beni e servizi*

Per verificare la presenza di elementi di innovazione è stato chiesto alle organizzazioni di confrontarsi con altre operanti nello stesso settore di attività, sia pubbliche che private e di individuare gli ambiti in cui è possibile riscontrare eventuali processi o atteggiamenti innovativi riguardanti sia l'attività esterna che interna. Le cooperative sociali mostrano tendenze innovative soprattutto nei rapporti con l'utenza (tabella 15.8). Ciò non stupisce, poiché nelle cooperative sociali la qualità di tale rapporto è spesso al centro dell'attenzione dei promotori. Anche le fondazioni mostrano attenzione agli utenti sia dichiarando di voler innovare il rapporto con essi, presumibilmente cercandolo ove prima non c'era, sia tentando di migliorare i servizi offerti (55,6%). Le associazioni riconosciute si concentrano soprattutto su quest'ultimo aspetto (46,4%), mentre quelle non riconosciute estendono lo sforzo innovativo anche al rapporto con l'utenza (58,1%).

Riguardo alle innovazioni gestionali interne, si è scelta la variabile relativa al processo produttivo, principalmente perché indicativa ed emblematica dell'aspetto imprenditoriale dell'organizzazione. Complessivamente sembra che le organizzazioni non si concentrino

Tabella 15.8. *Presenza di elementi di innovazione dell'organizzazione per tipologia organizzativa (valori percentuali; più risposte possibili)*

	Coop. A	Coop. B	Fondaz.	Associaz. riconosc.	Associaz. non riconosc.	Altro
No	17,4	25,0	11,1	21,4	9,7	18,2
Sì, nel processo produttivo	13,0	28,1	11,1	14,3	19,4	36,4
Sì, nei servizi offerti	37,0	28,1	55,6	46,4	58,1	45,5
Sì, nel rapporto con l'utenza	56,5	37,5	55,6	39,3	58,1	36,4
Sì, nelle decisioni	39,1	21,9	11,1	28,6	19,4	9,1



Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

molto sull'innovazione gestionale, affidandosi quindi probabilmente agli strumenti tradizionali finora adottati, dedicando scarsa attenzione alla ricerca di nuove metodologie all'insegna della modernizzazione e del miglioramento delle performance produttive sia in termini di costi che di qualità. Probabilmente ciò è dovuto alla scarsa rilevanza rivestita dalle attività produttive nel contesto operativo delle organizzazioni intervistate, che appaiono molto più orientate all'utente e alla soddisfazione dei suoi bisogni. Infatti le uniche a manifestare al proprio interno un'attenzione non del tutto irrilevante al processo produttivo sono le cooperative di tipo B (25%).

La maggioranza delle organizzazioni ha attuato o ha intenzione di attuare ampliamenti (69,3%) (tabella 15.9). In particolare il 43,4% ha ampliamenti in corso, mentre il 30,7% li prevede entro i prossimi due anni. Le più orientate a estendere la propria attività sono le cooperative sociali di tipo A (solo il 13% di esse non attua nessun ampliamento); al contrario delle associazioni non riconosciute (45,5%). Complessivamente si nota comunque un atteggiamento incline agli ampliamenti in tutte le forme giuridiche considerate (ancora tabella 15.9).

Gli ampliamenti in corso (tabella 15.10) riguardano principalmente il settore socio-assistenziale (36,8%) e all'educazione (31,6%) per quanto riguarda le cooperative di tipo A, che pare intendano ampliare ulteriormente l'attività anche in futuro negli stessi settori. Le cooperative di tipo B stanno ampliando considerevolmente l'attività di inserimento lavorativo (54,5%). Ciò andrà probabilmente nella direzione di aumentare il numero di utenti da inserire sia tramite l'allargamento delle attività di cui già si occupano, sia dedicandosi anche a settori d'interesse collaterali quali la formazione professionale (36,4%). Le fondazioni stanno estendendo l'attività principalmente nel settore dei servizi socio-assistenziali e le intenzioni future si indirizzano totalmente in questo settore. Le associazioni riconosciute sono attualmente impegnate ad ampliare il settore dei servizi socio-assistenziali (45,5%) e appaiono meno intenzionate di altre ad attuare ampliamenti futuri. Le associazioni non riconosciute estendono la loro attività principalmente nel settore delle attività ricreative, sport e tempo libero (31,3%), ma intendono sviluppare maggiormente in futuro anche i settori della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo.

Tabella 15.9. Ampliamenti nel settore di attività per tipologia organizzativa

	Coop. A		Coop. B		Fondaz.		Associaz. riconosc.		Associaz. non riconosc.		Altro	
	v.a	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nessun ampliamento	6	13,0	8	24,2	2	22,2	7	21,9	15	45,5	5	38,5
Ampliamenti in corso	19	41,3	13	39,4	5	55,6	13	40,6	16	48,5	6	46,1
Ampliamenti previsti entro i prossimi 2 anni	21	45,7	12	36,4	2	22,2	12	37,5	2	6,0	2	15,4
Totale	46	100,0	33	100,0	9	100,0	32	100,0	33	100,0	13	100,0

Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

Tabella 15.10. *Ampliamento dell'attività nei diversi settori per tipologia organizzativa (valori percentuali)*

	Coop. A	Coop. B	Fondaz.	Associaz. riconosc.	Associaz. non riconosc.	Altro	Totali
<i>Ampliamenti ancora in corso</i>							
Socio-							
assistenziale	36,8	–	40,0	45,5	12,5	50,0	27,9
Sanità	21,1	–	20,0	–	–	–	7,4
Educazione	31,6	–	20,0	–	6,3	–	11,8
Formazione							
professionale	5,3	36,4	–	9,1	6,3	16,7	11,8
Inserimento							
lavorativo	5,3	54,5	–	–	6,3	–	11,8
Attività ricreative/ sport/tempo libero	–	–	–	–	31,3	16,7	8,8
Comunicazione e informazione	–	–	–	–	6,3	–	1,5
Ricerca e documentaz.	–	–	–	–	12,5	–	2,9
Protezione civile	–	–	–	9,1	–	–	1,5
Cultura e arte	–	–	20,0	27,3	12,5	–	8,8
Altro	–	9,1	–	9,1	6,3	16,7	5,9
<i>Ampliamenti previsti nei prossimi due anni</i>							
Socio-							
assistenziale	45,0	8,3	100,0	–	–	100,0	28,0
Sanità	15,0	–	–	8,3	–	–	8,0
Educazione	30,0	8,3	–	8,3	–	–	16,0
Formazione							
professionale	–	25,0	–	16,7	50,0	–	12,0
Inserimento							
lavorativo	5,0	50,0	–	8,3	50,0	–	18,0
Attività ricreative/ sport/tempo libero	5,0	–	–	16,7	–	–	6,0
Comunicazione e informazione	–	8,3	–	8,3	–	–	4,0
Protezione civile	–	–	–	8,3	–	–	2,0
Cultura e arte	–	–	–	8,3	–	–	2,0

### 15.5.2. *La funzione distributiva*

In questo breve paragrafo si intende chiarire il paradosso tra solidarietà e orientamento sempre più produttivo del terzo settore, considerato da molti una contraddizione. Per fare ciò è innanzitutto necessario far luce sul significato della parola solidarietà, sottolineando che non per forza deve essere considerata gratuità pura. Si è solidali infatti anche quando, essendo dotati dei mezzi per farlo, non si massimizza il proprio vantaggio (che pur non è vietato perseguire da nessuna legge, nemmeno quella sulle organizzazioni nonprofit) bensì si trasla parte del valore aggiunto economico e sociale prodotto verso altri soggetti, agevolandoli. In tal senso si inserisce l'«*homo economicus maturus*» che cerca di combinare istanze egoistiche e altruistiche, cercando nello stesso tempo di garantirsi un reddito per vivere e di far sì che della propria attività possa beneficiare anche qualche altro individuo, privo di mezzi o possibilità. Sulla base di questa considerazione, è inevitabile riconoscere che tutte le organizzazioni di terzo settore, per cui anche quelle produttive, dovrebbero essere caratterizzate da una dimensione solidaristica che si traduce in una funzione distributiva. È indubbio poi che tale dimensione può essere più o meno accentuata e può assumere svariate vesti, dalla redistribuzione totale e quindi pura gratuità (ad esempio nelle organizzazioni di volontariato) alla redistribuzione parziale e un impegno eterodiretto, se pur remunerato, tipico dell'impresa sociale<sup>6</sup>. In quest'ultimo caso le imprese sociali sono riuscite a coniugare la produzione ed erogazione di beni di utilità sociale a prezzi accessibili, anche ampliandone l'offerta, in modo da consentirne l'accesso alla cosiddetta domanda non pagante costituita dalle fasce più deboli della società. In questi termini esse realizzano la redistribuzione totale o parziale dei risultati: nascono perché distribuiscono una parte dei risultati ottenuti a persone che non fanno parte dell'organizzazione a titolo gratuito o parzialmente gratuito. Detto in altre parole, l'impresa sociale è un soggetto privato che distribuisce volontariamente una parte dei risultati della propria attività a favore di persone che non sono in grado di pagare il prezzo, o l'intero prezzo

<sup>6</sup> Cfr. *supra*.

Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

dei servizi offerti. Ad oggi, sulla base sia dell'attuale teoria economica del terzo settore sia sulla base del supporto dato dalle più o meno recenti indagini empiriche si può affermare che quest'idea dell'organizzazione nonprofit come soggetto che eterodestina i risultati è senza dubbio centrale per la comprensione di questa realtà.

Questo modo di intendere l'impresa sociale riesce a spiegare molte caratteristiche strutturali e qualitative di queste organizzazioni, a partire dalla presenza dei volontari, soggetti che contribuiscono gratuitamente a creare e a gestire un'organizzazione. E lo scopo ultimo di questa attività è la creazione di un beneficio per altri soggetti ritenuti socialmente bisognosi di sostegno, indipendentemente dal fatto che l'essere volontario procuri un senso personale e soggettivo di appagamento e di responsabilità sociale.

Nell'indagine si è cercato di capire se la funzione distributiva si è concretizzata anche nell'individuazione della domanda di nuovi bisogni. In particolare è emerso che quasi il 70% delle imprese sociali di nuova generazione si dedica alla fornitura di servizi aggiuntivi (tabella 15.11), anche se spesso solo occasionalmente e rivolgendosi agli stessi utenti (28,1%). La maggioranza delle cooperative di tipo B fornisce servizi aggiuntivi anche se occasionalmente agli stessi utenti (57%).

Tabella 15.11. *Fornitura di servizi aggiuntivi a quelli concordati verso l'utenza per tipologia organizzativa (valori percentuali)*

	Coop. A	Coop. B	Fondaz.	Associaz. riconosc.	Associaz. non riconosc.	Altro	Totale
No	43,0	27,0	67,0	31,0	46,0	31,0	39,2
Sì, occasio- nalmente	26,0	57,0	0,0	27,0	11,0	23,0	28,1
Sì, occasio- nalmente a utenti diversi	2,0	0,0	0,0	10,0	7,0	0,0	3,9
Sì, sistematica- mente	24,0	13,0	22,0	17,0	21,0	23,0	20,3
Sì, sistematica- mente a utenti diversi	4,0	3,0	11,0	14,0	14,0	8,0	8,5

Analizzando l'atteggiamento distributivo delle organizzazioni rispetto alla fornitura di nuovi servizi per settore di attività si può concludere che essa è presente in ogni settore, all'infuori di quello sanitario (tabella 15.12), in cui più del 50% delle organizzazioni offre i servizi tradizionalmente pattuiti con l'utente o con il committente. Alcune organizzazioni offrono sistematicamente ai propri utenti, in percentuale consistente anche se non prevalente, nuovi servizi, in modo particolare il settore dei servizi socio-assistenziali (26,2%) e il settore dell'inserimento lavorativo (33,3%). Tra tutti i settori analizzati, comunque, sono molte le organizzazioni di inserimento lavorativo a svolgere una funzione distributiva nell'offerta di servizi aggiuntivi: solo il 28% infatti non li fornisce.

Come vengono finanziati i servizi aggiuntivi offerti dalle imprese sociali? Quali risorse consentono loro di ampliare la gamma d'offerta? Sembra che sia in atto un processo che si autoalimenta, poiché le risorse necessarie a fornire servizi aggiuntivi sono tratte principalmente (35%) da economie generate dall'attività tradizionale di fornitura di beni e servizi sul mercato (tabella 15.13). Solo il 9,5% ricorre alla restrizione delle remunerazioni ai dipendenti. Ciò permette anche di poter contare su un apporto di lavoro aggiuntivo generato da un clima di fiducia e soddisfazione all'interno dell'organizzazione, poiché il 19,7% delle imprese può contare su economie generate da lavoro dipendente non retribuito in straordinario. Anche l'apporto dei volontari risulta strategico, soprattutto per la maggior parte delle associazioni riconosciute (62,5%) e in buona parte delle cooperative sociali di tipo A (45%). Le donazioni hanno grandissimo peso nelle fondazioni, mentre nelle altre organizzazioni rivestono un ruolo trascurabile come fonte di finanziamento, se non nelle associazioni riconosciute (31,3%). Al contenimento delle retribuzioni dei manager per generare margini economici destinati alla produzione ed erogazione di servizi aggiuntivi ricorrono esclusivamente le cooperative sociali e i consorzi (compresi all'interno della voce «altro»), mentre le associazioni preferiscono ricorrere al contenimento delle retribuzioni dei lavoratori, in modo particolare quelle riconosciute (18,8%). Infine solo il 4,4% delle organizzazioni ricava risorse economiche supplementari tramite il ricorso a lavoro aggiuntivo non retribuito e la maggior parte è costituita da cooperative sociali di tipo A.

Tabella 15.12. *Fornitura di servizi aggiuntivi a quelli concordati verso l'utenza per settore di attività (valori percentuali)*

	Servizi socio-assistenziali	Sanità	Servizi educativi	Formazione professionale	Inserimento lavorativo	Attività ricreative e informazione	Comunicazione e informazione	Cultura e arte
No	40,4	57,2	47,8	43,8	27,8	45,4	0,0	44,4
Sì, occasionalmente ad altri utenti	16,7	21,4	34,8	37,5	38,9	9,1	75,0	22,2
Sì, sistematicamente ad altri utenti	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	18,2	0,0	11,1
Totale	26,2	21,4	17,4	6,2	33,3	9,1	25,0	0,0
	14,3	0,0	0,0	12,5	0,0	18,2	0,0	22,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 15.13. *Modalità di finanziamento delle attività aggiuntive per tipologia organizzativa (valori percentuali; possibili più risposte)*

	Coop. A	Coop. B	Fondaz.	Associaz. riconosc.	Associaz. non riconosc.	Altro	Totale
Economie ottenute erogando servizi	65,0	58,8	66,7	43,8	75,0	80,0	35,0
Apporto di volontari	45,0	23,5	66,7	62,5	43,8	20,0	24,1
Donazioni	15,0	5,9	100,0	31,3	18,8	0,0	10,9
Contenimento retribuzioni ai manager	10,0	23,5	0,0	0,0	0,0	20,0	5,1
Contenimento retribuzioni ai lavoratori	5,0	5,9	0,0	18,8	6,3	0,0	4,4
Lavoro aggiuntivo non retribuito	55,0	41,2	33,3	18,8	25,0	20,0	19,7

Complessivamente, quindi, le imprese sociali generano in maniera autonoma all'interno del proprio processo produttivo le risorse finanziarie di cui necessitano per poter offrire servizi a soggetti non paganti. Per fare ciò intervengono direttamente sul processo produttivo o sul fattore lavoro.

### 15.5.3. I finanziamenti allo «start-up»

Solamente il 36% delle organizzazioni ha beneficiato di finanziamenti per la creazione d'impresa. Probabilmente ciò è dovuto principalmente a due fattori: un generale clima di scarsa fiducia delle organizzazioni nonprofit nella capacità di poter ottenere finanziamenti ove questi prevedono particolari procedure di accesso, oppure una situazione di generale mancanza di informazioni riguardo all'e-



Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

sistenza degli stessi e alla possibilità di potervi accedere<sup>7</sup>. A prova di ciò il fatto che le organizzazioni si sono rivolte in prevalenza a istituti di credito privati. Solo l'8,3% ha ricevuto infatti finanziamenti da fonte pubblica, di cui l'84% proveniente da enti locali.

La stragrande maggioranza delle organizzazioni si è rivolta a fonti di finanziamento private: la somma più cospicua è stata erogata a cooperative di tipo A (di grandi dimensioni) da parte di Banca Etica che, tra quelle intervistate, ha finanziato solo questa tipologia organizzativa. Le altre forme giuridiche, al contrario, hanno ricevuto i finanziamenti anche da altre fonti di tipo privato, anche se di importi inferiori (tabella 15.14).

In particolare, i finanziamenti in conto capitale erogati dalla Comunità europea risultano quasi del tutto assenti e rivolti esclusivamente a sostegno di cooperative sociali di tipo A e di associazioni non riconosciute; altrettanto sporadici sono i finanziamenti dello stato, che supportano esclusivamente le cooperative sociali (sia di produzione di servizi che di inserimento lavorativo). Nemmeno la distinzione per tipologia dei servizi erogati risulta quindi, in questi casi, significativa, poiché in valori assoluti nessuno dei settori risulta significativamente finanziato attraverso nessuna di queste modalità. Solo i finanziamenti elargiti dagli Enti pubblici locali (regione, provincia, comune) sono rivolti anche a sostegno di fondazioni e associazioni non riconosciute, ma ancora una volta in numero veramente limitato.

Il sostegno finanziario in conto capitale da parte degli istituti di credito è invece leggermente più diffuso tra le imprese sociali. Infatti a ricevere finanziamenti da istituti di credito cooperativo sono in maggior percentuale le cooperative sociali (meno le fondazioni e le «altre organizzazioni» e per niente le associazioni).

Infine, più elevati sono i finanziamenti in conto capitale da isti-

<sup>7</sup> Quest'ultimo aspetto in particolare è stato rilevato contattando telefonicamente le organizzazioni precedentemente intervistate al fine di ricevere ulteriori chiarimenti e informazioni inerenti la sezione dei finanziamenti, lasciata incompleta nella maggior parte dei casi. La risposta più frequente è stata ovviamente di non aver ricevuto forme di finanziamenti particolari, non conoscendone le varie tipologie e modalità di adesione e agevolazione anche espressamente previste per le organizzazioni di terzo settore.

Tabella 15.14. Ammontare dei finanziamenti con vincolo di debito per tipologia organizzativa (valore medio in lire)

	Coop. A	Coop. B	Fondaz.	Associaz. riconosc.	Associaz. non riconosc.	Altro	Totale
<i>Pubblico</i>							
Comunità europea	—	—	—	—	50.000.000	—	50.000.000
Enti locali	98.224.533	120.006.000	149.040.000	—	14.000.000	—	381.270.533
<i>Privato</i>							
Istituti di credito cooperativo	93.592.001	164.927.336	35.000.000	270.580.562	—	35.425.000	599.524.899
Banca Etica	915.838.503	—	—	—	—	—	915.838.503
Altri istituti di credito	97.830.812	244.189.661	1.539.783.333	182.631.421	140.111.049	402.443.754	2.606.990.030

Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

tuti di credito non cooperativo<sup>8</sup>, erogati nella classica forma di finanziamento bancario. Si tratta di finanziamenti a importo molto variabile, che hanno raggiunto nel 2001 per alcune fondazioni, associazioni e cooperative sociali di tipo B anche valori superiori ai 250 milioni di lire (poco meno di 130.000 euro). A finanziamenti di questo tipo risultano, comunque, ricorrere in generale tutte le tipologie di nonprofit (indipendentemente dalla loro natura giuridica e dai servizi da esse erogati) e senza particolari differenze nelle somme erogate (anche se le organizzazioni che hanno in essere finanziamenti in conto capitale da banche per cifre superiori ai 100 milioni (51.000 euro) sono attive in maggior percentuale nei servizi socio-assistenziali).

Tra le pochissime organizzazioni intervistate che hanno goduto di finanziamenti pubblici e privati, solo 11 hanno ricevuto finanziamenti a tasso agevolato o di mercato da parte di strutture pubbliche, mentre 49 li hanno ottenuti da fonte privata. Di queste ultime, 20 hanno ricevuto finanziamenti a tasso di mercato e 15 a tasso agevolato soprattutto da parte di istituti di credito. I finanziamenti pubblici, invece, per quanto esigui, sono stati ottenuti per la maggior parte (7 organizzazioni su 11 rispondenti) a un tasso agevolato da enti locali. Gli enti pubblici nazionali, infine, hanno mostrato interesse soprattutto a finanziare progetti di organizzazioni attive nel settore ambientale.

Riassumendo i dati raccolti, si può affermare quindi che i finanziamenti erogati da soggetti pubblici e privati non sono stati determinanti per lo sviluppo imprenditoriale dell'organizzazione destinataria (tabella 15.15). Ciò è vero soprattutto per le organizzazioni impegnate nel settore culturale (33,3% delle organizzazioni), sportivo (30%), di inserimento lavorativo e comunicazione e informazione (in entrambi i casi il 25% delle organizzazioni). Per il 50% delle organizzazioni intervistate operanti nella protezione civile, invece, i finanziamenti sono stati importanti in quanto hanno consentito l'aumento della capitalizzazione. I finanziamenti hanno avuto una certa utilità anche per l'accrescimento del volume di attività e del numero di lavoratori retribuiti, rispettivamente per le organizzazioni operanti in ambito educativo (29,2%) e ambientale (27,3%) e in quello sanitario (21,4%).

<sup>8</sup> Individuati dalla voce «altro».

Tabella 15.15. *Importanza dei finanziamenti (tutte le tipologie) per lo sviluppo imprenditoriale dell'organizzazione per settore di attività (valori percentuali)*

	Servizi socio-assistenziali	Sanità	Servizi educativi	Formazione professionale	Inserimento lavorativo	Sport e tempo libero	Comunicazione e informaz. civile	Ambiente	Cultura e arte
No	19,4	20,0	11,1	15,8	25,0	30,0	25,0	18,2	33,3
Sì, per l'aumento della capitalizzazione	13,6	14,3	4,2	5,0	5,0	8,3	—	50,0	—
Sì, per l'aumento del volume di attività	18,2	7,1	29,2	20,0	15,0	8,3	25,0	—	27,3
Sì, per l'aumento del numero di lavoratori retribuiti	11,4	21,4	8,3	5,0	15,0	16,7	—	18,2	14,3

Le condizioni di sviluppo delle imprese sociali nelle regioni del Centro-Nord

## 15.6. *Conclusioni*

Dall'analisi condotta si è potuto facilmente rispondere alla domanda: perché nascono oggi le imprese sociali? Esse nascono innanzitutto per operare a favore di persone bisognose e fornire beni/servizi per soddisfare bisogni emergenti o esistenti e, in secondo luogo, fornire lavoro e servizi ai soci. L'orientamento mutualistico non è quindi prevalente.

Nello svolgimento delle loro attività esse incontrano però, ancora oggi, alcune delle tradizionali difficoltà, essenzialmente di natura economica: pareggiare costi e ricavi, reperire finanziamenti per la gestione corrente e per poter effettuare nuovi investimenti, fronteggiare la carenza di liquidità dovuta a ritardi nei pagamenti da parte dell'ente pubblico. I settori della sanità e delle attività socio-assistenziali mostrano ancora un forte legame con la pubblica amministrazione poiché essa costituisce la loro principale fonte di entrata (commesse e appalti per la gestione di servizi sanitari e socio-assistenziali). Al contrario la protezione civile, composta essenzialmente da associazioni, ricava gran parte delle entrate da fonti private.

Per quanto riguarda la presunta autonomia dal settore pubblico si è osservato che la fase di *start-up* è sostanzialmente autofinanziata, quantomeno nelle modalità di accesso al capitale necessario: scarso è stato infatti il finanziamento pubblico destinato alla fase di avvio, sia per le eccessive complicazioni burocratiche che comportano la dilatazione dei tempi di realizzazione dei progetti, sia per una generale carenza informativa sulla normativa inerente. Le imprese sociali di nuova generazione si rivolgono quindi principalmente a istituti di credito privati, i quali sia per il forte legame con il territorio (casse rurali, casse di risparmio), sia per la volontà di rendersi attivi nei progetti di sviluppo locale, hanno costituito un valido sostegno finanziario. Tale modalità di ricorso ai finanziamenti sottolinea l'orientamento imprenditoriale e produttivo delle imprese sociali di recente costituzione. Ciò dimostra inoltre che le imprese sociali sono organizzazioni dinamiche, soprattutto nel momento in cui espandono il loro settore tradizionale verso altri parzialmente non coperti dall'offerta pubblica o di mercato, quali ad esempio i servizi culturali o ambientali, che non sono direttamente conducibili a servizi sociali, ma che rivestono comunque un notevole interesse pubblico.

Dai dati raccolti emerge inoltre la tendenza all'orientamento *multi-stakeholder*, anche in fase di consolidamento. Molte organizzazioni, infatti, hanno mutato la composizione della base sociale successivamente alla fase di costituzione, aprendosi a rappresentare e a tutelare nuovi e diversi interessi. Tale tendenza mostra anche l'assunzione consapevole di una funzione distributiva da parte delle giovani imprese sociali, nonostante ancora oggi possa risultare difficile credere che sia possibile far coesistere proprietà privata e forme di redistribuzione del prodotto a partire dai bisogni anziché dalla capacità di pagare. Le organizzazioni del privato sociale, lo dimostrano i dati raccolti, si possono classificare in imprese sociali ad alta o bassa realizzazione della funzione distributiva, rispettivamente le forme imprenditoriali a carattere mutualistico e le imprese non-profit classiche quali le fondazioni donative o le organizzazioni di volontariato.

In generale si è infine osservata una certa capacità di creare valore aggiunto, non solo economico, ma anche in termini di diversificazione dell'offerta, radicamento sul territorio e forte identificazione con la comunità di appartenenza.

## Capitolo sedicesimo

### Dal volontariato all'impresa sociale

*Gabriella Bartolomeo e Flaviano Zandonai*

#### 16.1. *I diversi percorsi verso l'impresa sociale*

In questi ultimi anni una molteplicità di iniziative ha cercato di operare in modo efficiente per il perseguimento di finalità sociali dotandosi di assetto e organizzazione di impresa. Da queste esperienze ha preso forma un nuovo soggetto — l'impresa sociale — che si sta affermando con una identità specifica riconosciuta al proprio interno, ma anche presso i suoi principali interlocutori<sup>1</sup>.

A partire dal 2000 il consorzio Cgm ha promosso un progetto di ricerca-intervento che si è posto l'obiettivo di studiare le condizioni attraverso cui organizzazioni di volontariato e associazioni — gli attori più rappresentativi del terzo settore — possono evolvere dando vita a imprese sociali<sup>2</sup>. L'analisi di questi processi evolutivi è stata

<sup>1</sup> Una delle principali iniziative di ricerca in questo settore è quella che fa capo a Emes, il network di ricercatori che studia il fenomeno dell'impresa sociale a livello europeo. Una sintesi del loro lavoro è disponibile nel volume curato da Borzaga e Defourny (2001).

<sup>2</sup> Le attività di cui si riportano i risultati in questo contributo sono state attuate attraverso vari progetti. La principale iniziativa in tal senso è il progetto Okapi (1998-2000) «Dall'associazionismo all'impresa sociale», finanziato dalla Commissione europea nell'ambito della linea pilota «Terzo sistema e occupazione» che ha visto come capofila la Fivol Fondazione Italiana per il Volontariato e come partner, oltre a Cgm, il Movì Lazio, l'Arci Nuova Associazione, oltre ad alcuni enti stranieri (spagnoli e portoghesi). Se con il Progetto Okapi ci si è occupati di analizzare le realtà associative dei servizi alla persona e del settore ricreativo-culturale, si è poi passati con iniziative successive ad approfondire le realtà delle Misericordie toscane e delle botteghe del commercio equo e solidale (realtà legate al consorzio nazionale Ctm Altromercato). I risultati delle diverse iniziative progettuali sono

effettuata a partire dal riconoscimento del ruolo crescente nella produzione di beni e servizi assunto dai soggetti del terzo settore e quindi dalla necessità di prevedere forme organizzative in grado di sostenere e sviluppare questa nuova dimensione. I fenomeni oggetto di studio sono relativamente recenti (in alcuni paesi europei sono attivi da una ventina d'anni) e si possono collocare nel divario creatosi tra bisogni crescenti e offerta, soprattutto pubblica, stazionaria o in via di ridimensionamento. Per questo molte organizzazioni nate per svolgere attività di advocacy o di promozione sociale si sono trasformate in produttori di servizi alla persona e alla comunità nel settore assistenziale, sanitario, ambientale, educativo, ecc. come condizione per realizzare in forme diverse la missione che ne aveva determinato la nascita. L'evoluzione verso la dimensione produttiva è stata successivamente — e più di recente — rafforzata e accelerata dal diffondersi di strategie di delega della produzione di servizi sociali da parte della pubblica amministrazione, in particolare a livello locale<sup>3</sup>.

Questo capitolo riassume i principali risultati che scaturiscono dall'analisi di una base dati empirica costituita da 70 studi di caso che è stata costituita negli ultimi cinque anni; le questioni che verranno affrontate riguardano, in primo luogo, l'identificazione e la descrizione dei fattori che, da diversi punti di vista, indicano l'esistenza di processi trasformativi di organizzazioni del terzo settore verso forme di imprenditorialità sociale (paragrafi 16.2 e 16.3). A seguire, viene proposta una modellizzazione dei percorsi verso l'impresa sociale (paragrafo 16.4) e infine alcune indicazioni operative per la gestione di questi processi (paragrafo 16.5).

state pubblicate nel volume curato da Bartolomeo, Giussani, Maiello e Zandonai 2000, oltre che nel rapporto *Evoluzione e sviluppo verso l'impresa sociale*, realizzato nell'ambito del progetto Prosit nel 2003. Ulteriori riflessioni sul tema in Boccagni e Zandonai 2003.

<sup>3</sup> Per approfondimenti su questo tema si rimanda al capitolo introduttivo di Centro studi Cgm 2002.



## 16.2. *Quattro punti di vista*

Per effettuare l'analisi dei dati raccolti attraverso gli studi di caso sono state individuate quattro aree di osservazione — l'organizzazione, i mercati, la qualità e il sistema di *governance* — dove maggiormente si concentrano i processi evolutivi delle organizzazioni del terzo settore verso forme imprenditoriali. All'interno di queste quattro aree possono essere collocati alcuni fenomeni che si situano in corrispondenza degli snodi trasformativi più importanti. Va ricordato, infatti, che le iniziative oggetto di studio erano state selezionate per il fatto di avere realizzato (o stare realizzando) un percorso verso iniziative di impresa sociale.

Come prima modalità di analisi sono stati quindi raccolti e descritti tutti gli eventi osservati nel corso degli studi di caso raggruppandoli nelle diverse aree.

1) Per quanto riguarda l'organizzazione, il *focus* dell'analisi ha riguardato soprattutto il rapporto tra l'organizzazione orientata all'*advocacy* e l'organizzazione che invece è strutturata per produrre e distribuire sul mercato beni e servizi secondo criteri di continuità e — per certi versi — standardizzazione. A questo livello si presentano elementi di mutamento che in genere non sono di tipo incrementale, ma introducono discontinuità tali da ridefinire spesso «fin dalle fondamenta» l'assetto organizzativo. Il principale fattore di cambiamento riguarda le caratteristiche e i ruoli delle persone che operano nell'associazione. Trattandosi infatti di strutture che erogano soprattutto servizi alla persona e alla comunità è chiaro che la loro organizzazione si costruisce intorno alla posizione occupata dagli operatori (volontari e remunerati) nei diversi centri di erogazione, mentre invece variabili di tipo tecnologico e infrastrutturale giocano, in via generale, un ruolo marginale. Per tale ragione, gli indicatori di cambiamento organizzativo coincidono con le dinamiche che riguardano la forza lavoro, l'assetto dirigenziale e la base sociale. Di seguito vengono riportati in forma sintetica alcuni fenomeni osservati nel corso degli studi di caso:

— il mutamento nella composizione e nel ruolo svolto dal gruppo dirigenziale;

— l'inserimento nell'organizzazione di persone dotate di particolari competenze specialistiche, spesso con un contratto di lavoro remunerato;

— il *turn-over* in entrata e uscita a seguito del quale si assiste a fenomeni di «ricambio generazionale» nei volontari che portano anche a «rimescolamenti» negli orientamenti valoriali e nelle culture organizzative;

— il cambiamento della forma giuridica o iscrizioni ad albi / registri;

— l’inserimento di personale stipendiato anche in numero particolarmente significativo;

— la strutturazione dell’organizzazione con suddivisione in settori e in aree di responsabilità.

2) Il secondo punto di vista è quello del rapporto con il mercato. In questo caso l’elemento di maggiore interesse riguarda il fatto che le imprese sociali sono chiamate in molti casi a partecipare direttamente alla costruzione delle loro «arene» mercantili. Gli studi di caso si sono concentrati quindi su due snodi cruciali: da una parte, il momento di ingresso, analizzando le motivazioni che spingono a sviluppare transazioni di mercato; dall’altra, l’indagine ha considerato anche la permanenza, ovvero il ruolo più o meno attivo che le organizzazioni manifestano rispetto alla costruzione del mercato in cui si trovano a operare. Rispetto a entrambi i fattori è stata inoltre considerata la variabile relativa ai rapporti con i soggetti finanziatori da cui dipendono le prospettive di sostenibilità che le organizzazioni hanno previsto o realisticamente pianificato pensando al loro sviluppo.

In generale, dagli studi è emerso che al processo di nascita delle imprese sociali corrisponde una strutturazione del mercato in cui esse si trovano ad agire, e ciò avviene anche grazie al loro contributo. La fase costitutiva riguarda quindi non solo l’organizzazione ma anche una parte consistente del suo ambiente di riferimento; in questo senso si segnalano due questioni di fondo: in primo luogo, la necessità di contribuire ad attività di progettazione e pianificazione — in genere promosse «coalizioni» di soggetti diversi — che hanno l’obiettivo di creare le condizioni per l’avvio di attività e servizi. In secondo luogo, è richiesto alle imprese sociali di sviluppare un sistema complesso di relazioni che faciliti la produzione di beni che si caratterizzano per un’elevata componente di relazionalità e informalità e per un ruolo del tutto peculiare dei consumatori; questi ultimi infatti possono essere anche produttori (i cosiddetti «*prosu-*

men»), ma spesso non sono portatori di una domanda di servizi ben definita; inoltre non sempre sono soggetti paganti<sup>4</sup>.

— Nel corso degli studi di caso sono stati osservati i seguenti fenomeni:

— sviluppo delle attività esistenti guardando a dimensioni di continuità e professionalità, avvio di nuovi servizi, apertura di nuove strutture;

— ridimensionamento di altre attività «non produttive»;

— attività diverse finalizzate a «leggere» il contesto, i bisogni e le risorse del territorio per scegliere se attivare o meno la produzione di beni e servizi;

— necessità di collocare i processi di produzione all'interno dell'assetto organizzativo esistente, con conseguenti necessità di adattamento, o creazione di nuove soggettività imprenditoriali (sia profit che nonprofit);

— cambiamento del settore di attività e/o dei destinatari dei servizi;

— partecipazione a licitazioni pubbliche (appalti, convenzioni) o progetti finanziati da soggetti privati e pubblici;

— definizione e applicazione delle procedure eventualmente richieste per l'accesso a mercati (soprattutto pubblici) attraverso forme di autorizzazione e accreditamento.

3) Il concetto di qualità è stato definito in modi diversi. Ognuna delle organizzazioni incontrate, infatti, si rapporta in modo differente a questa dimensione o quantomeno pone l'accento su aspetti diversi. In generale si è cercato di guardare al modo in cui le organizzazioni del terzo settore hanno proceduto a interiorizzare strumenti e procedure — certificazioni, accreditamenti — che sono state definite in altri ambiti di intervento, adattandole così alle loro peculiarità organizzative.

I principali elementi osservati riguardano quindi l'organizzazione dei processi produttivi, i servizi erogati in rapporto alla soddisfazione dell'utente, ma anche la definizione di un'identità specifica e il grado di legittimazione e di consenso che viene ricercato a livello

In alcuni casi i consumatori pagano un prezzo «sussidiato» determinato sulla base del loro reddito, in altri esiste un soggetto «terzo pagante» (spesso un ente pubblico).

territoriale presso le istituzioni più rappresentative. Considerando la qualità in questa accezione allargata emerge una particolare attenzione delle imprese sociali rispetto a possibili rischi che riguardano, da un lato, l'autoreferenzialità delle proprie strutture (per cui la qualità non è più uno strumento ma un fine in sé), ma anche, all'opposto, forme di isomorfismo rispetto a procedure sviluppate in ambiti di attività completamente differenti (il settore manifatturiero per le norme 'so, la sanità per gli accreditamenti, ecc.). Per questo nelle organizzazioni studiate si segnala spesso la necessità di uno spostamento del focus dalla certificazione come operazione da compiere ex post con una finalità esclusiva di controllo sull'esistente, a un processo che prende spunto dall'individuazione di elementi di qualità cui possano informarsi le nascenti imprese sociali e sulla base dei quali costruire un percorso che coinvolga in modo consapevole l'organizzazione nel suo complesso e a più livelli. In questo caso, il concetto di qualità rimanda a questioni come la mission, il «design organizzativo», l'individuazione dei ruoli, la costruzione di procedure adeguate alla particolare natura dei beni prodotti. Parlare di qualità significa quindi innescare una serie di tensioni organizzative tra l'attenzione alla procedura e l'informalità tipica delle associazioni che costituisce un loro tipico elemento costitutivo e identitario. Ed è proprio intorno a questa dialettica che si originano i fenomeni descritti di seguito:

- innalzamento qualitativo dei servizi;
- mutamenti della *mission* dell'organizzazione;
- aumento e differenziazione dei ruoli di dirigenti e quadri;
- investimenti economici;
- costruzione di sistemi di monitoraggio e valutazione delle attività;
- avvio o partecipazione a corsi di formazione o richieste di consulenze mirate per la strutturazione e il mantenimento dei sistemi qualità.

4) Nelle organizzazioni del terzo settore e nelle imprese sociali il tema della *governance* è reso più complesso rispetto ad altre tipologie organizzative dalla presenza diffusa, nella compagine sociale, di forme di rappresentanza di vari *stakeholders*: il bilanciamento dei poteri e la definizione dei ruoli tra lavoratori, volontari e beneficiari è uno dei temi di fondo affrontati nel corso dell'indagine. In percor-

si di trasformazione delle associazioni verso forme di imprenditorialità assume un ruolo centrale la dimensione del potere che, in termini operativi, corrisponde all'allocazione (o riallocazione) dei diritti di proprietà all'interno del nuovo sistema organizzativo. L'elemento di complessità di questo passaggio è ulteriormente enfatizzato dal fatto che si tratta spesso di organizzazioni dove sono presenti più stakeholders che sono portatori di interessi spesso significativamente diversi (retribuiti e volontari, produttori e consumatori, finanziatori, ecc.). Inoltre la governance non riguarda solo le dinamiche intraorganizzative, ma anche le relazioni che si creano in processi di nascita e sviluppo di nuove forme imprenditoriali per iniziativa, più o meno consapevole e strategicamente orientata, di organizzazioni pre-esistenti. Nei casi di spin-off la gestione del rapporto tra la singola organizzazione e la rete di appartenenza, nonché tra l'associazione «madre» e la nuova organizzazione «figlia» assume quindi un ruolo cruciale che richiede di porre attenzione a fenomeni come quelli descritti di seguito:

- definizione delle relazioni formali (partecipazioni societarie) tra l'organizzazione promotrice e la nuova impresa sociale;
- attribuzione di risorse economiche (capitale) e di «rami di attività» alla struttura esistente;
- costituzione del gruppo dirigente della nuova impresa che spesso porta anche a una ridefinizione del *management* nell'organizzazione promotrice (spesso infatti i dirigenti vengono «distaccati» a titolo temporaneo o definitivo).

### 16.3. *Il modello di sviluppo*

L'analisi compiuta nel paragrafo precedente non è certamente esaustiva dell'insieme di fenomeni che in generale possono innescare processi di trasformazione o creazione di imprese sociali. In ogni caso, questi eventi forniscono una prima panoramica sulla varietà e complessità delle variabili in gioco, oltre a rimarcare il fatto che la loro attivazione e gestione non è il frutto di un'evoluzione «naturale» del terzo settore verso forme più orientate in senso imprenditoriale, ma piuttosto il risultato di una scelta esplicita che coinvolge soprattutto il livello dirigenziale dell'organizzazione.

Per tentare di «mettere ordine», viene proposta di seguito una descrizione di quanto è stato rilevato nelle quattro aree, adottando però una prospettiva evolutiva. L'obiettivo è di illustrare quello che può essere definito il «ciclo di vita» di un'organizzazione del terzo settore verso forme di imprenditorialità sociale.

### 16.3.1. *Nascita*

Il primo aspetto che caratterizza la fase nascente delle organizzazioni coinvolte negli studi di caso è dato dalla collocazione della loro «data di nascita». Convenzionalmente questa può essere posta in corrispondenza dell'atto formale della costituzione, ma tale scelta presenta dei limiti, utili peraltro a mettere in risalto alcuni elementi di specificità. Dagli studi emerge piuttosto chiaramente, infatti, che le organizzazioni hanno iniziato molto spesso a operare prima della formale costituzione. Pur in presenza di un campione piuttosto ristretto, sembra quasi che l'agire senza una particolare veste giuridica non rappresenti un'eccezione nell'ambito delle organizzazioni del terzo settore, ma una scelta consapevole e diffusa. Nel terzo settore sembra quindi che la forma giuridica sia funzionale all'esigenza primaria di poter perseguire i propri obiettivi e finalità nel modo più efficace e continuativo nel tempo. Si tratta di un'acquisizione di un certo interesse, perché *in nuce* vi si può intravedere una stessa tensione verso forme più complesse orientate in senso imprenditoriale.

Il secondo aspetto che connota la fase di nascita delle organizzazioni del terzo settore è il ruolo del gruppo promotore. Negli studi di caso appare chiaramente che non si tratta quasi mai di una singola persona; anche nel caso della presenza di un leader carismatico, quest'ultimo è circondato da un gruppo che, in qualche modo, è direttamente impegnato nella fase di avvio dell'organizzazione. L'azione del gruppo promotore — quindi la dimensione «collettiva» delle imprese sociali — è fondamentale perché stabilisce una correlazione ben definita tra l'individuazione di un bisogno/esigenza (propria o attribuita ad altri soggetti) e la risposta in termini di attività che danno vita all'iniziativa.

Infine, alcune questioni inerenti alla struttura organizzativa e alle caratteristiche dei lavoratori (volontari e remunerati). Come è facile aspettarsi, in questa prima fase l'assetto organizzativo è scarsamen-

te strutturato e poco «consapevole»; non è percepita cioè l'utilità di una chiara conformazione rispetto al perseguimento degli obiettivi, anzi spesso vi è un atteggiamento antiburocratico verso strutture complesse. L'organico è a maglie larghe: esiste un piccolo nucleo di operatori — in gran parte volontari associati all'organizzazione (i remunerati sono assenti o presenti in quota residuale) — che garantisce la continuità del servizio accollandosi la maggior parte dell'impegno. Essi coincidono in gran parte con il gruppo dirigente e, in ogni caso, non esistono o sono molto labili i «livelli» organizzativi. Accanto al personale «fisso» (volontario e remunerato), operano collaboratori che pur facendo parte della base sociale contribuiscono in modo discontinuo. Scarseggiano inoltre, in questa fase, professionalità specialistiche che, se presenti, si concentrano, di solito, all'interno del gruppo dirigente.

### 16.3.2. *Consolidamento*

La seconda fase del processo di crescita è rappresentata dalla ricerca di un consolidamento a livello operativo e gestionale. Essa corrisponde, in generale, a un processo di adattamento sia rispetto all'ambiente interno (i soci, le persone che vi operano, le strutture organizzative) che esterno (i servizi, i clienti, i rapporti istituzionali). La fase di consolidamento si caratterizza comunque non solo per una «stabilizzazione» dei processi di sviluppo, ma anche per cambiamenti significativi che investono soprattutto le attività svolte. Si assiste infatti a un ampliamento della gamma di interventi, anche se all'interno di uno stesso settore; le nascenti imprese sociali moltiplicano i loro prodotti, ma rimanendo all'interno di un macro-ambito di attività che tende a rimanere stabile nel corso del tempo. Non è indifferente a questo sviluppo delle attività la creazione e il rafforzamento dei rapporti sia con gli utenti dei servizi, sia con i soggetti che finanziano la loro produzione e che spesso sono amministrazioni pubbliche. In questa fase l'organizzazione si trova di fronte a due esigenze: aumentare il numero e la dimensione economica dei contratti, da un lato, ma dall'altro cercare anche di mettere in luce il «valore aggiunto» derivante dalla sua natura di impresa sociale. Rispetto a quest'ultimo punto la situazione è piuttosto differenziata nel senso che alcuni contratti si basano su un esplicito riconosci-

mento del carattere di «pubblica utilità» dell'organizzazione, ma in molti altri casi si tratta di semplici «contratti di fornitura» sostanzialmente indifferenziati rispetto ad altri soggetti. Per questa ragione, in questa fase assume un ruolo centrale la «reputazione» che l'organizzazione si costruisce presso i suoi interlocutori; sempre più spesso, infatti, i servizi vengono «costruiti» in relazione alle esigenze espresse da soggetti diversi e non sono più quindi autoreferenziali, destinati cioè al soddisfacimento di bisogni interni all'organizzazione. Per questo è possibile sostenere che la carenza di una rete allargata pone forti limiti allo sviluppo di queste organizzazioni.

Va osservato, peraltro, che a fronte di questo allargamento nelle attività e nei rapporti inter-organizzativi, non si segnalano, negli studi di caso, significativi mutamenti/adequamenti a livello organizzativo. In altre parole, permane una struttura piuttosto semplificata che tende a costruirsi intorno a *team* che corrispondono agli erogatori delle prestazioni di servizio e agli organi istituzionali di governo (consiglio di amministrazione, assemblea dei soci); tutto ciò può ingenerare situazioni di «*stress* organizzativo» dovute alla crescita dimensionale che in genere avviene in periodi temporali piuttosto limitati.

### 16.3.3. *Crisi*

La crisi è una fase ricorrente nel ciclo di vita delle organizzazioni: stando agli studi di caso, la causa principale è legata proprio alle tensioni di una struttura organizzativa che rivela le sue insufficienze rispetto alle esigenze di coordinamento e gestione di attività sempre più complesse. Questo «affaticamento strutturale» obbliga le organizzazioni a introdurre elementi di innovazione a più livelli. Un primo ambito riguarda l'accesso a competenze specialistiche per la gestione di determinate aree che presentano situazioni di criticità — un caso «classico» è l'amministrazione e il controllo di gestione — ma più in generale si presentano esigenze di rinnovamento di una parte anche consistente del proprio capitale umano. Nelle fasi di crisi, infatti, il *turn-over* in entrata e in uscita può assumere dimensioni rilevanti e questo porta a modificazioni sostanziali non solo per quanto riguarda il *know-how* dell'organizzazione, ma anche per i suoi fondamenti valoriali e culturali. Le aspettative delle persone possono



differire all'origine e inoltre possono cambiare nel corso del tempo per effetto di vari fattori: carichi di lavoro eccessivi, compatibilità fra tempi di vita e di lavoro, sviluppo di carriera, livello retributivo, ecc. Un secondo livello su cui l'organizzazione deve operare sono gli investimenti economici di medio periodo attraverso cui qualificare i propri prodotti e garantire la loro sostenibilità nel corso del tempo. Ma naturalmente tutti gli investimenti presentano una componente di rischio che non è detto sia accettata da tutti.

Non sorprende quindi che i luoghi in cui si manifesta la crisi si collochino a due livelli: la base sociale e la dirigenza. Superato l'impulso iniziale, contraddistinto dall'entusiasmo e dal coinvolgimento, la base sociale può dividersi, per le ragioni appena descritte, tra persone disposte a reinvestire e altre che preferiscono abbandonare. A livello di leadership si potrà creare una spaccatura tra chi chiede di mantenere l'assetto attuale, magari stabilizzando la gamma di attività, e chi invece richiede un nuovo disegno organizzativo capace di sostenere l'impulso all'innovazione e al cambiamento.

#### 16.3.4. *La ricerca di un nuovo assetto*

Affrontare la crisi significa rifocalizzare le finalità e gli obiettivi. In organizzazioni come quelle del terzo settore ciò avviene attraverso i meccanismi della *governance* che, come è risaputo, non coincidono solo con la funzione direttiva, ma anche con la più ampia base dei soci. Ciò significa che la soluzione della crisi è legata a una prima fase di riappropriazione dell'organizzazione da parte dei soci. Non è da escludere peraltro che la fase di «turbolenza» abbia portato a un rimescolamento, anche consistente, della base (fuoriuscite e nuove entrate). Il gruppo parzialmente rinnovato dei soci è in genere portatore di una rinnovata «presa di coscienza» rispetto ai destini dell'organizzazione.

Questo mutamento della base associativa è spesso legato all'emergere di un nuovo gruppo dirigente (o fortemente rinnovato) che chiede di essere legittimato a operare un ri-orientamento strategico dell'organizzazione. L'attivazione della leva del controllo democratico segna quindi un passaggio inevitabile per raggiungere e stabilizzare un nuovo assetto e per poter far fronte così a nuovi processi di sviluppo: nuova organizzazione, diverse modalità di delega del

potere, intervento sui settori di attività in senso espansivo o riduttivo, ecc. Molte basi sociali apparentemente «inerti» possono quindi ridiventare «improvvisamente» protagoniste della vita associativa se opportunamente sensibilizzate.

L'esito dei processi di crisi e più in generale del ciclo di vita delle organizzazioni coinvolte negli studi di caso è l'emergere di nuovi assetti, alcuni dei quali possono prevedere il passaggio verso forme di imprenditorialità sociale da attivare in forma endogena (trasformazione dell'organizzazione), ma soprattutto esogena (creazione di un nuovo soggetto organizzativo).

#### 16.4. *Quattro modelli evolutivi*

A questo punto si dispone di un insieme strutturato di informazioni che consente di identificare alcuni modelli di evoluzione da esperienze di volontariato a strutture di impresa a finalità sociale. Si tratta di quattro «percorsi tipo» verso l'impresa sociale, o in altri termini, di quattro diverse modalità per le organizzazioni del terzo settore di rapportarsi con le dimensioni tipiche dell'impresa: economica, occupazionale e produttiva. A seconda di come organizzazioni di volontariato e associazioni sono riuscite a gestire simili dimensioni rispetto alla loro finalità sociale derivano gli esiti illustrati nei punti seguenti.

*Trasformazione.* Alcune organizzazioni hanno attraversato un percorso evolutivo che le ha portate da una fase in cui svolgevano primariamente attività di *advocacy* a una in cui hanno iniziato a occuparsi direttamente della produzione/erogazione di beni/servizi. Questo è il percorso che in Italia ha portato alla nascita di molte cooperative sociali soprattutto nel corso degli anni ottanta; è chiara infatti, in molte di esse, la presenza di un *imprinting* di stampo volontaristico<sup>5</sup>. In questo caso la dimensione imprenditoriale si sviluppa all'interno di un'organizzazione pre-esistente, provocando così significative modificazioni nell'assetto complessivo dell'associa-

Anche in questo caso, per maggiori approfondimenti si rimanda alla precedente edizione del rapporto sulla cooperazione sociale (Centro studi Cgm 2002).

zione. Va peraltro rimarcato come la trasformazione coinvolga non solo l'organizzazione e la sua forma giuridica, ma anche (e soprattutto) i ruoli delle persone coinvolte. Gli effetti più visibili osservati negli studi di caso riguardano infatti la composizione della forza lavoro: si assiste all'ingresso di nuovi operatori remunerati, oppure a un mutamento nello status di alcuni operatori da volontari a remunerati. Inoltre non è da escludere che le naturali «turbolenze» che caratterizzano questa fase di passaggio contribuiscano a generare nuove forme di leadership nel conseguente assetto organizzativo.

*Gemmazione.* Si tratta di organizzazioni che hanno stimolato e/o sostenuto la costituzione di realtà nuove e diverse, sotto il profilo giuridico e di finalità, affidando a queste la produzione di beni e servizi. Le realtà gemmate sono sostanzialmente e talvolta anche formalmente imprese sociali che rimangono fortemente legate all'associazione che le ha promosse. In questo caso le dimensioni tipiche dell'impresa vengono mantenute all'esterno dell'organizzazione promotrice e poste in capo a un nuovo soggetto che si connota fin da subito per la presenza delle dimensioni economiche e occupazionali tipiche dell'impresa. Nei processi di gemmazione avviene strategica la «suddivisione» delle risorse tra l'organizzazione «madre» e la «figlia», non solo a livello economico, ma anche di risorse umane. Altrettanto rilevante è la *mission* che viene assunta dall'organizzazione gemmata: può essere un semplice «braccio operativo», attrezzato per gestire al meglio aspetti difficilmente compatibili con l'esperienza precedente (contratti con enti pubblici, operatori remunerati, ecc.), oppure un soggetto completamente autonomo in grado di sviluppare un proprio orientamento rispetto alla produzione di servizi e dunque capace di stipulare contratti con soggetti diversi. I rapporti di *governance* sono strettamente collegabili alle scelte precedenti: la nuova impresa può essere completamente controllata dalla «madre», oppure può sviluppare anche da questo punto di vista una sua autonomia.

*Separazione.* In questo caso le organizzazioni del terzo settore hanno promosso la nascita di realtà imprenditoriali for-profit. Tali nuove imprese, sebbene formalmente separate dalle organizzazioni che le hanno generate, vengono utilizzate per finanziare le iniziative a finalità sociale. Si tratta di una modalità evolutiva poco riscontrata nel corso dell'indagine, ma non per questo inesistente. Soprattutto

in contesti extraeuropei, Stati Uniti in primis, è tutt'altro che infrequente il caso in cui le grandi organizzazioni nonprofit danno vita a iniziative «di business» per raccogliere le risorse economiche indispensabili per finanziare le loro attività principali. In questo ambito, il processo di proiezione all'esterno della dimensione economica e occupazionale è portato all'estremo: l'organizzazione senza fine di lucro mantiene con il nuovo soggetto un rapporto meramente funzionale alla propria sopravvivenza, controllandone completamente la proprietà, mentre quest'ultimo è relativamente libero di operare in settori di attività diversi che in genere hanno poco o nulla a che fare con quelli in cui agisce il promotore.

*Incubazione.* Esistono infine organizzazioni che sono attraversate da fenomeni di distacco, dove singoli o gruppi di aderenti fuoriescono per promuovere la nascita di realtà imprenditoriali che si pongono come obiettivo la produzione di beni e servizi. Le realtà che si costituiscono seguendo questo processo possono anche essere società di capitali che non hanno un'esplicita finalità sociale. L'origine e gli esiti dei processi di incubazione possono essere molto diversi. In genere, il principale elemento che li differenzia dai percorsi di gemmazione descritti in precedenza consiste nel fatto che la nuova impresa non mantiene alcuna relazione con l'associazione che ha fatto da incubatore. Semplicemente gestisce in un nuovo «contenitore» di impresa attività svolte in modo più o meno sporadico e organizzato all'interno dell'associazione. È chiaro quindi che i fondatori della nuova impresa portano al suo interno le conoscenze e il *know-how* maturato a livello associativo. Il contesto in cui avviene questo passaggio è altrettanto variabile: può trattarsi di una fuoriuscita «traumatica» per decisione dei promotori — cui va stretto il contesto associativo — ma anche una scelta dell'associazione che per motivi diversi non intende più gestire attività troppo caratterizzate in senso commerciale e dunque preferisce che sia un nuovo soggetto esterno a farlo.

## 16.5. Indicazioni per la gestione dei percorsi

La connotazione di ricerca-intervento assunta da questo progetto consente, in conclusione, di tentare di rispondere alla seguente do-

manda: che cosa devono fare le associazioni e le organizzazioni di volontariato per trasformarsi o dar vita a imprese sociali?

Per rispondere a questo interrogativo, verranno proposte alcune indicazioni, frutto di un'attenta riflessione su quanto è stato osservato negli studi di caso e soprattutto nelle consulenze. Le indicazioni sono precedute da due premesse di valore che hanno come finalità generale quella di mantenere un elevato livello di consapevolezza in chi gestisce questi processi rispetto al senso complessivo della loro azione.

Il primo principio afferma che la dimensione economico-imprenditoriale non può essere scissa dal perseguimento dell'obiettivo sociale. È necessario quindi impostare il sistema manageriale dell'impresa sociale con lo scopo di realizzare un equilibrio dinamico di queste dimensioni. La seconda opzione di valore sostiene che la nuova realtà imprenditoriale dovrà basarsi su un'iniziativa di più persone. Nel gruppo è riconoscibile la dimensione sociale dell'impresa, perché dimostra una maggiore apertura rispetto al carattere complesso e multiforme dei fenomeni sociali con cui le imprese sociali si confrontano quotidianamente. Inoltre il gruppo tende a essere, nella maggior parte dei casi, espressione di un territorio; è quindi capace di «leggerne» meglio i bisogni e individuare le risposte in termini di attività da svolgere attraverso l'impresa sociale.

#### 16.5.1. *In conclusione: alcune indicazioni pratiche*

A questo punto è possibile proporre una lista di «cose da fare», ossia alcuni suggerimenti per chi decide di intraprendere il percorso verso l'impresa sociale. Tali indicazioni non pretendono di essere né nuove né tanto meno originali, ma prese nel loro insieme possono contribuire a chiarire e rendere espliciti i contenuti di un progetto imprenditoriale e sociale che presenta significativi aspetti di peculiarità e complessità.

*Individuare il gruppo promotore.* I promotori dell'iniziativa d'impresa dovranno in primo luogo soffermarsi sulle dinamiche di formazione e consolidamento del gruppo, perché saranno chiamati a lavorare insieme cercando di acquisire, quanto più possibile, consapevolezza riguardo ai percorsi personali di ciascuno (aspettative di vita e di lavoro), oltre che allo sviluppo della nuova impresa. So-

Io in questo modo sarà possibile definire il livello di investimento personale e di gruppo rispetto alla nuova iniziativa imprenditoriale.

*Conoscere il nuovo assetto societario.* Il gruppo dovrà acquisire le conoscenze tecnico-specialistiche necessarie per gestire il nuovo soggetto imprenditoriale. Individuato l'assetto idoneo, dovrà approfondirne ogni aspetto (ruoli e responsabilità di ciascuno) preoccupandosi di regolamentare i rapporti con gli altri soggetti che, a diverso titolo, contribuiranno alla costituzione dell'impresa.

*Orientare in senso produttivo le attività rispetto all'obiettivo sociale.* Orientare l'attività in senso produttivo significa introdurre uno scarto considerevole rispetto alla precedente esperienza di volontariato. La nuova impresa si trova a dover gestire il passaggio dalla mera erogazione — spesso sporadica ed estemporanea — in sostituzione o per conto di un altro soggetto, con la produzione continuativa di servizi acquistabili da una pluralità di clienti. I partecipanti all'impresa dovranno quindi saper mettere a fuoco che cosa comporta il produrre: passare dal fare quel che piace a una logica di continuità, prestare maggiore attenzione al cliente, conoscere le caratteristiche del mercato.

*Valorizzare gli interessi dentro e fuori l'organizzazione.* Per la nuova impresa si pone in modo più pressante rispetto alla precedente esperienza associativa l'esigenza di valorizzare tutti i portatori di interesse. La necessità di orientare in senso produttivo le attività induce a mettere in risalto le aspettative di una pluralità di attori che manifestano una qualche forma di interesse verso la nuova forma imprenditoriale: oltre ai beneficiari/fruitori è necessario infatti considerare l'esistenza di *stakeholders* non direttamente legati alle prestazioni di servizi (banche, fornitori, ecc.). Ognuno di questi manifesta una serie di aspettative nei confronti dell'impresa: ignorarle o sottovalutarle significa perdere importanti elementi per la definizione di un efficace progetto imprenditoriale.

*Costruire il mercato e conoscerne le caratteristiche.* In questo caso l'impresa sociale deve fare tesoro di uno dei principali punti di forza del volontariato, ovvero la capacità di aggregare i bisogni sul territorio strutturandoli in domanda di servizi. L'attività di *advocacy* non è quindi confinata in una fase del ciclo di vita, ma deve sempre essere mantenuta come elemento di vantaggio competitivo della nuova impresa sociale. Una volta che la domanda darà vita a un

contesto di mercato, sarà necessario acquisire tutte le conoscenze utili non solo a capire le esigenze dei potenziali clienti, ma anche gli orientamenti dei concorrenti e le scelte dei finanziatori.

*Coinvolgere le professionalità giuste.* A differenza di ogni altro gruppo promotore di un'impresa sociale, che è composto da persone che si sono riunite insieme per mettere in gioco rispetto a uno scopo comune le loro competenze e professionalità, il gruppo proveniente da un'esperienza associativa si trova a dover combinare professionalità preesistenti che presentano spesso un elevato livello di eterogeneità. Per questo motivo il gruppo dovrà essere consapevole su come e quanto basarsi sulle professionalità esistenti e quanta parte delle proprie attività dovrà essere gestita da risorse esterne.

*Impostare un assetto organizzativo adeguato.* È necessario che il gruppo promotore sia consapevole non solo delle attività da svolgere, ma anche della struttura organizzativa necessaria per supportarle. Non si tratta di progettare fin da subito assetti organizzativi articolati e complessi che potrebbero burocratizzare l'operatività, ma prevedere piuttosto, per quanto è possibile, un percorso di sviluppo organizzativo il più possibile coerente con le modalità di crescita previste per l'impresa.

*Essere consapevoli delle trasformazioni dei ruoli.* Provenendo da un'esperienza associativa, i partecipanti si trovano a vivere inevitabili trasformazioni di ruolo di cui devono essere consapevoli. Le trasformazioni possono essere di natura diversa: da volontari a remunerati, da meri esecutori a incarichi di responsabilità, da manager gestori a manager imprenditori.

*Valorizzare il volontariato.* La presenza di lavoratori non retribuiti non è solo un «residuo» della precedente esperienza associativa. Il volontariato è un'importante risorsa che contribuisce al radicamento dell'impresa nel territorio e all'innovazione dei servizi attraverso una conoscenza tempestiva dei bisogni e delle esigenze emergenti. Le imprese sociali devono quindi impegnarsi per definire un'esplicita strategia di sviluppo e valorizzazione di questa risorsa.

*Raggiungere un'autonomia progettuale.* Per tutte le organizzazioni che in qualche modo provengono da esperienze di volontariato è importante acquisire un'autonomia progettuale anche e soprattutto quando il legame con l'associazione di provenienza è molto forte. Il gruppo dovrà quindi specificare le modalità che intende uti-

lizzare per il raggiungimento di tale obiettivo ed esplicitare la regolamentazione dei rapporti con l'organizzazione promotrice.

*Tramandare la memoria.* La nuova impresa dovrà preoccuparsi di non disperdere la memoria della precedente esperienza associativa. Se nel caso di un distacco dall'associazione il rischio maggiore consiste nella perdita della finalità sociale causata dallo spostamento eccessivo sulla produzione, nei casi di gemmazione l'impresa rischia di smarrire nel corso del tempo il bagaglio storico dell'associazione.

*Allargare il network.* La nuova impresa porta come «dote» dalla precedente esperienza associativa un insieme più o meno strutturato ed esteso di relazioni e legami con altri soggetti. Sarà proprio su tale network che l'impresa potrà costruire buona parte delle sue possibilità di sopravvivenza. È necessario quindi che il gruppo promotore faccia tesoro di ciò che ha ereditato e soprattutto si impegni per la conservazione e l'allargamento della sua rete di relazioni.

*Rendicontare e valutare la propria attività.* Le organizzazioni a base volontaristica sono piuttosto restie a mettere in discussione le loro attività, in quanto le considerano meritevoli per il fatto di essere gestite da volontari. L'impresa sociale, invece, produce e vende servizi a una molteplicità di utenti/clienti e deve quindi sviluppare un sistema di misurazione delle proprie performance economiche e sociali. Il bilancio sociale e la qualità dei servizi possono essere utili strumenti in tal senso, se però sono orientati non solo a misurare standard minimi di efficienza, ma anche e soprattutto a individuare le punte di eccellenza dell'organizzazione e gli elementi innovativi della sua offerta.



## Capitolo diciassettesimo

### L'impresa sociale in Europa: alcuni spunti di comparazione

*Paola Iamiceli*

#### *Introduzione*

Nel quadro normativo attuale nazionale ed europeo la cooperativa sociale occupa senza dubbio una posizione di primo piano tra le organizzazioni di impresa a finalità sociale. Purtroppo sembra progressivamente affermarsi una nozione di impresa sociale, che, includendo la cooperazione, considera altre forme organizzative. In Italia il dibattito parlamentare sta muovendo in questa direzione: il disegno di legge delega, oggi discusso in Parlamento, ammette infatti che l'impresa sociale possa essere esercitata da associazioni, fondazioni, cooperative, altre società<sup>1</sup>. Su un diverso versante, al di fuori delle aule parlamentari, è in corso invece un'ulteriore riflessione in merito alla riforma del primo libro del codice civile nella parte in cui disciplina le associazioni e le fondazioni: la proposta così articolata include anche una regolazione dell'impresa a finalità sociale in quanto esercitata da tali organizzazioni<sup>2</sup>.

Nel collocare l'esame di questi nuovi orientamenti in una prospettiva che tenga conto dell'evoluzione di alcuni sistemi giuridici europei, diventa allora importante prendere le mosse da un concetto di impresa sociale che non consideri la sola forma della cooperativa sociale.

<sup>1</sup> Atto Senato 2595, reperibile sul sito [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

<sup>2</sup> Cfr. il documento proposto con il titolo «Delega al governo per la riforma delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute disciplinate nel primo libro del codice civile», reperibile sul sito [www.confcommerciolt/horne/ArchivioGi/DIC-2003/Convegno-diri9tto-societario.doc\\_cvt.htm](http://www.confcommerciolt/horne/ArchivioGi/DIC-2003/Convegno-diri9tto-societario.doc_cvt.htm). Per un primo commento: Bassi 2003.

Le discipline nazionali sull'impresa sociale (o, più correttamente, su alcune forme di impresa sociale) maturano in uno spazio normativo solo in parte (e spesso indirettamente) interessato da una disciplina comunitaria. Si pensa in particolare (ma non solo) all'introduzione del regolamento comunitario in tema di società cooperativa europea, una società cooperativa che, pur non presentando i connotati della «socialità»<sup>3</sup> (e invece caratterizzandosi per la sua collocazione transnazionale)<sup>4</sup>, rappresenta un modello al quale guardare con un certo interesse a proposito del dialogo che in esso si instaura tra lavoratori e organi di governo<sup>5</sup>. È peraltro noto che in più di un'occasione le istituzioni europee si sono confrontate con il concetto di impresa sociale, non solo legittimando il ruolo che tale impresa ha nell'ambito del mercato, ma anche riconoscendo che il suo carattere «sociale» comporta un diverso modo di competere e dunque richiede una diversa regolazione<sup>6</sup>.

L'attenzione delle istituzioni europee al ruolo dell'impresa sociale è anche il frutto del lavoro svolto dalla rete Emes, quale rete tematica costituita nel 1996 e operante nell'ambito degli (allora) quindici paesi dell'Unione europea. È proprio in tale contesto che è maturata una definizione condivisa di impresa sociale, per quanto mai tradotta in termini normativi a livello europeo: si è parlato infatti di impresa sociale come di un'attività continuativa di erogazione

<sup>3</sup> Cfr. art. I, Regolamento 1435, 22 luglio 2003: «... La Sce (Società cooperativa europea) ha per oggetto principale il soddisfacimento dei bisogni e/o la promozione delle attività economiche e sociali dei propri soci, in particolare mediante la conclusione di accordi con questi ultimi per la fornitura di beni o di servizi o l'esecuzione di lavori nell'ambito dell'attività che la Sce esercita o fa esercitare. La Sce può inoltre avere per oggetto il soddisfacimento dei bisogni dei propri soci, promovendone nella stessa maniera la partecipazione ad attività economiche, come precedentemente indicato, di una o più Sce e/o di cooperative nazionali. La Sce può svolgere le sue attività attraverso una succursale. Salvo disposizioni contrarie dello statuto, la Sce non può ammettere terzi non soci a beneficiare delle proprie attività o a partecipare alla realizzazione delle proprie operazioni...».

<sup>4</sup> I soci o le società cooperative, che partecipano alla cooperativa europea o in essa si fondano, devono infatti avere collegamenti con almeno due Stati membri.

<sup>5</sup> Sul tema cfr. Dabormida 2003; Iengo 2003; Pezzini 2004.

<sup>6</sup> Albany International BV c. *Stichting BedrEijfspensioenfonds Textielindustrie*, C-67/97, September 21, 1999; Pavlov c. *Stichting Pensioenfondg Medische Specialisten*, C-180/98, September 12, 2000.

di beni o erogazione di servizi, caratterizzata da un livello elevato di autonomia, da un livello significativo di rischio economico, da un ammontare minimo di forza lavoro stipendiata, da un'iniziativa intrapresa da un gruppo di cittadini; con un potere decisionale non basato sul possesso del capitale, un adeguato livello di partecipazione delle persone direttamente interessate all'attività, una limitazione nella distribuzione del profitto, un orientamento esplicito a produrre un beneficio per la comunità (Borzaga e Defourny 2001). Su questa scia è maturata una riflessione in profondità su alcuni profili della regolazione dell'impresa sociale in Europa nell'ambito del progetto Digestus (Digestus 1999). La definizione elaborata da Emes ha altresì trovato un significativo riscontro (anche se non una totale coincidenza) nell'impostazione seguita da una ricerca dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico nel 1999<sup>7</sup>.

In un simile contesto gli ordinamenti nazionali stanno elaborando strategie di intervento differenziate, lasciando tuttavia emergere alcune linee di continuità che rappresentano uno stimolo per lo sviluppo di una rete europea sull'impresa sociale.

In queste pagine ci si soffermerà solo su alcune esperienze nazionali, cercando di trarre da queste spunti utili per guardare alle proposte oggi discusse nell'ambito del dibattito parlamentare sull'impresa sociale. L'esame sarà condotto avendo riguardo ai seguenti profili in quanto particolarmente rilevanti in una prospettiva di nuova regolazione:

a) la forma giuridica dell'impresa (associazione, fondazione, società, società cooperativa, ecc.);

<sup>7</sup> In quel contesto l'impresa sociale è stata definita avendo riguardo alle diverse forme giuridiche impiegate nei diversi Paesi, all'organizzazione imprenditoriale dell'attività, al vincolo di non distribuzione e reinvestimento dei profitti nell'attività istituzionale, alla partecipazione e organizzazione democratica dell'impresa, agli obiettivi sociali ed economici, all'innovazione economica e sociale, al rispetto delle regole di mercato, alla sostenibilità economica, alla struttura finanziaria mista con elevato autofinanziamento, al *focus* sull'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, ai bisogni insoddisfatti delle comunità mediante la produzione di beni e servizi, i quali dovrebbero trovare risposta nell'ambito dell'impresa sociale, all'impiego della forza lavoro, come fattore produttivo preponderante (cfr. Oecd 1999, p. 11).

b) la nozione di impresa sociale, con particolare riferimento all'elemento della «socialità»;

c) la partecipazione e la tutela dei beneficiari, dei lavoratori e di quanti sono portatori di interessi qualificati rispetto all'attività svolta dall'impresa;

d) le regole inerenti alla trasparenza dell'impresa, sia nei confronti di quanti vi operano all'interno, sia nei confronti di quanti non partecipano direttamente alla vita dell'organizzazione, avendo anche riguardo a forme di rendicontazione che comportano l'intervento di «controllori» (interni o esterni);

e) i sistemi di responsabilità di quanti amministrano l'impresa;

f) le regole inerenti alla responsabilità patrimoniale ed eventualmente la gestione della crisi e dell'insolvenza.

g) Si procederà con una breve analisi per sistemi giuridici (portoghese, belga, francese, inglese e poi italiano), per offrire poi, anche in forma schematica, alcuni spunti di comparazione.

### 17.1. *L'impresa sociale in Portogallo*

a) L'evoluzione normativa dell'impresa sociale in Portogallo ha sempre seguito, almeno in prevalenza, il solco della forma cooperativa. La legislazione anteriore al 1997 si è caratterizzata per interventi di settore, in quanto rivolti a ritagliare alcuni specifici ruoli delle società cooperative, mettendo di volta in volta in primo piano la loro operatività nel campo della solidarietà sociale o dell'educazione. In particolare, nel disciplinare le cosiddette cooperative di servizi, il decreto n. 323/1981 ha incluso la solidarietà sociale tra le aree di intervento di tali cooperative, mentre il decreto n. 441-A/1982 ha disciplinato le cosiddette cooperative di educazione speciale e di integrazione, dando in particolare e in concreto forte impulso a favore di iniziative di auto-aiuto nell'ambito di famiglie di bambini disabili a cui rivolgere servizi di riabilitazione e educazione (Caneveira do Campos 1998).

L'esigenza di introdurre una legislazione di più ampio respiro sulle cooperative di solidarietà sociale è derivata per lo più dal tentativo di incoraggiare (o riconoscere) forme di imprenditorialità più qualificata sul piano della formazione professionale. Il 22 dicembre

1997 è stata promulgata una legge che, intervenendo sul Codice Cooperativo (già adottato con legge n. 51/1996), ha introdotto la disciplina delle cooperative cosiddette di solidarietà sociale.

b) Nell'ambito di tale legge, la cooperativa di solidarietà sociale è definita come un'organizzazione che, attraverso la mutualità dei propri membri in obbedienza ai principi cooperativi, mira senza fini di lucro alla soddisfazione delle loro necessità sociali e alla loro promozione e integrazione ovvero opera in alcuni ambiti (espressamente definiti dalla legge) a sostegno di soggetti svantaggiati, quali bambini, anziani, disabili, soggetti che versano in gravi difficoltà economiche o malattia, portoghesi residenti all'estero in situazione di insufficienza economica. Si ammette peraltro che la cooperativa operi in più ambiti (tra quelli indicati), assumendo la forma di cooperativa polivalente e un'articolazione per sezioni.

L'elemento della «socialità» sembrerebbe dunque emergere non tanto e non solo avendo riguardo alla non lucratività dell'ente, quanto al perseguimento di obiettivi di promozione, aiuto e sostegno a favore di soggetti svantaggiati. È la natura dell'interesse perseguito che definisce la natura dell'impresa.

c-d) Si è fatto riferimento al criterio mutualistico menzionato nell'ambito della definizione di cooperativa di solidarietà sociale. Tale criterio fa pensare a una coincidenza tra la posizione di socio e quella di beneficiario. È utile precisare che in tal caso il beneficiario è anche il beneficiario indiretto (ad esempio il genitore del disabile), espressamente menzionato tra i possibili membri dell'organizzazione.

I canali di partecipazione e di accesso alla *membership* non si fermano tuttavia a considerare i soli beneficiari (anche indiretti). Possono essere cosiddetti «membri effettivi» della cooperativa anche quanti, esercitando la propria attività professionale nella cooperativa, ne richiedano l'ammissione (art. 4).

Possono invece essere «membri onorari» coloro che contribuiscono con beni o servizi, specificamente di volontariato sociale, allo sviluppo della cooperativa.

La distinzione tra membri effettivi e membri onorari corrisponde a un diverso tipo di partecipazione nell'impresa: mentre i primi fanno parte dell'assemblea generale (dove hanno diritto di voto) e possono eleggere ed essere eletti nelle cariche sociali, i secondi godono

di un diritto di informazione (come del resto gli stessi membri effettivi), possono assistere, senza diritti di voto, all'assemblea generale e, ove la cooperativa lo istituisca, possono far parte di un organo (il cosiddetto Consiglio Generale) dove si riuniscono tutti i membri onorari e quanti hanno cariche sociali nella cooperativa. Tale organo ha potere solo consultivo ed emana pareri e raccomandazioni agli organi di governo della cooperativa. Tra i membri onorari può essere eletto un rappresentante che, partecipando alle riunioni del consiglio fiscale, ha accesso a tutta la documentazione e le informazioni interne della cooperativa che sono accessibili normalmente per tale organo di controllo.

La struttura di governo appare pertanto abbastanza articolata e attenta a dosare i poteri di intervento e di monitoraggio in ragione della rilevanza dell'interesse protetto, essendo chiaro che i beneficiari e i lavoratori professionisti occupano in tal senso una posizione di primo piano.

*e-f)* La legge non fa espresso riferimento al profilo della responsabilità degli amministratori, né a quello della responsabilità patrimoniale o dell'insolvenza. Tuttavia la disciplina in esame si colloca nell'ambito della regolazione delle società cooperative, per le quali già esiste una normativa di riferimento. La scelta è dunque quella di assimilare l'impresa sociale e l'impresa non sociale sotto i profili menzionati.

## 17.2. *L'impresa sociale in Belgio*

*a-b)* Alla luce delle recenti riforme intervenute, si può affermare che l'impresa sociale in Belgio abbia sempre e comunque forma societaria, sia quest'ultima quella di una società cooperativa o di una società di capitali.

Per quanto sia noto il ruolo svolto dalle associazioni senza scopo di lucro, non sembra potersi ignorare che l'art. 1 della legge del 27 giugno 1921, come modificata dalla legge n. 51 del 2002, in vigore dal 1° luglio del 2003, definisce tali associazioni come organizzazioni che non si dedicano ad attività industriali e commerciali (oltre a non perseguire l'obiettivo di procurare un guadagno patrimoniale per i propri membri).

Il cuore della disciplina dell'impresa sociale deve essere invece ricercato nel libro X del codice delle società (come modificato in tal senso dalla riforma del 13 aprile 1995). In tali norme si prevede che qualsiasi società (di capitali o cooperativa, a responsabilità limitata o illimitata) possa assumere la qualificazione di «società a finalità sociale» qualora tale società non sia rivolta all'arricchimento dei propri soci e il proprio statuto preveda, in particolare, che:

— i soci possono attendersi un beneficio patrimoniale limitato o nessun beneficio patrimoniale;

— la società non persegue in via principale uno scopo patrimoniale (neppure indiretto), ma uno scopo sociale come riflesso nell'oggetto sociale delle attività;

— la destinazione dei profitti e quella del patrimonio in sede di liquidazione devono essere conformi alle finalità della società e compatibili con l'accantonamento di riserve.

— La scelta della forma societaria, quale forma da adottare per l'esercizio dell'impresa (sociale), trova ulteriore conferma nella disciplina della trasformazione dell'associazione senza scopo di lucro in società a finalità sociale<sup>8</sup>,

c) Le modalità di partecipazione e di rappresentatività degli interessi legati all'impresa sociale sono variamente articolate. Sul piano dell'acquisizione della qualifica di socio, la legge non pone vincoli espressi (non limita ad esempio la *membership* ai beneficiari; la società non deve avere dunque una struttura mutualistica in senso stretto). Si attribuisce invece particolare rilievo alla categoria dei lavoratori: questi, infatti, hanno il diritto di diventare soci (al più tardi entro un anno dall'assunzione), mentre potranno perdere tale status una volta cessato il rapporto di lavoro. In via generale, invece, si tende a escludere l'affermarsi di meccanismi di controllo sulla società, prevedendo che ciascun socio non possa controllare un numero di voti superiore a un decimo di quelli assegnati alle quote o azioni della società o a un ventesimo, se tra i soci vi siano uno o più lavoratori.

La partecipazione come socio non è tuttavia l'unico strumento di

<sup>8</sup> Cfr. cap. III del libro X del codice delle società, cit., nonché art. 26 *bis* della legge sulle associazioni senza scopo di lucro. Cfr. in tal senso anche Oecde 1999, p. 17.

protezione degli interessi degli *stakeholders* dell'impresa sociale. Sotto questo profilo è di particolare rilievo l' art. 663 del codice, che stabilisce la non distribuibilità delle riserve, facendo salva una modificazione della loro destinazione, che in ogni caso deve essere compatibile con il fine sociale dell'impresa. A salvaguardia di tali vincoli si ammette che non solo un socio, ma anche un terzo interessato (oltre al pubblico ministero) possa richiedere l'intervento del tribunale per ottenere il pagamento delle somme sottratte e il risarcimento dei danni provocati dalla violazione del vincolo. Peraltro si prevede che tali misure possano essere adottate anche nei confronti del terzo che abbia beneficiato di tale violazione, se a conoscenza del vincolo impresso sulle riserve.

Ancor più incisiva è la norma che attribuisce al singolo socio, al terzo interessato e al pubblico ministero il potere di chiedere al giudice lo scioglimento della società, ove il suo statuto non includa più i requisiti previsti dalla legge oppure là dove, benché lo statuto sia formalmente ben redatto, in concreto la società violi quei requisiti nello svolgimento della sua attività<sup>9</sup>.

d) Sotto il profilo della trasparenza una misura di grande rilievo è quella richiesta in relazione alla rendicontazione della società. Quest'ultima deve infatti redigere annualmente un rapporto speciale inerente alle modalità mediante le quali sono stati perseguiti (e raggiunti) i fini della società, avendo particolare riguardo alle finalità sociali. Sembra dunque trovare spazio nel codice delle società un'idea di bilancio sociale, che riveste grande importanza nel funzionamento dell'impresa sociale.

e-f) Come già constatato in merito alla legislazione portoghese, anche quella belga non include norme peculiari sul versante della responsabilità degli amministratori, né su quello del regime di responsabilità patrimoniale. Quanto a quest'ultimo va peraltro precisato che, poiché la qualifica di società a finalità sociale è ammessa per qualsiasi tipo di società, in concreto ci si troverà di fronte a un regime di responsabilità limitata ovvero illimitata a seconda del tipo sociale.

<sup>9</sup> Cfr. art. 667, cod. cit.



### 17.3. *L'impresa sociale in Francia*

a) Anche la Francia è stata recentemente interessata da una riforma volta a introdurre una specifica disciplina per l'impresa sociale<sup>10</sup>. In questo caso si è optato per la (sola) forma della società cooperativa (la *Société coopérative d'intérêt collectif*, anche conosciuta con l'acronimo Scic), verso la quale si tende a far convergere anche il modello associativo, prevedendo che le associazioni possano trasformarsi in tali società (Margado 2004, p. 152). La scelta della forma cooperativa è stata abbinata alla decisione di ammettere una limitata distribuzione di utili a favore dei soci, fermi restando l'obbligo di destinare a riserva il 50% dei profitti e il divieto di impiegare a tal fine i contributi pubblici.

b) Sebbene si tenda a dire che tale organizzazione non rappresenti un nuovo tipo societario ma solo una variante della società cooperativa (Margado 2004, p. 151), la natura del fine a cui l'ente è orientato produce precise implicazioni sulla dinamica degli interessi presenti nella Scic. In primo luogo questa è definita come una società che produce o fornisce beni e servizi di interesse collettivo, i quali presentano un carattere di utilità sociale (art. 19 *quinques*). Più specificamente il decreto di attuazione della legge in esame prevede che, al fine di valutare la natura sociale dell'utilità, occorre tenere conto del contributo portato alla soddisfazione di bisogni emergenti o non soddisfatti, all'inserimento sociale e professionale, allo sviluppo della coesione sociale, oltre che alle possibilità di accesso ai beni e servizi prodotti<sup>11</sup>. Quest'ultimo profilo è oggetto di ulteriore attenzione, là dove la legge afferma che terzi non soci possono beneficiare dei servizi e dei beni prodotti dalla società cooperativa. Viene dunque meno quel carattere di mutualità (interna) che è tipico del mondo cooperativo tradizionale e che nella stessa legge è sancito in via generale all'art. 3<sup>12</sup>.

c) Sembra potersi dire che la Scic si presenti come organizzazio-

<sup>10</sup> Si veda Legge 17 luglio 2001, n. 624, la quale modifica la Legge 10 settembre 1947, n. 47, artt. 11 *quinques* sgg.

<sup>11</sup> Decreto 21 febbraio 2002, n. 241, art. 3.

<sup>12</sup> Nell'art. 3 si stabilisce infatti che le cooperative non possono ammettere terzi non soci a beneficiare dei loro servizi, salvo che ciò sia previsto da leggi speciali.

ne necessariamente *muti-stakeholder*: l'art. 19 *septies* della legge in esame richiede, infatti, che ciascuna cooperativa aggreghi almeno tre categorie di soci e, tra questi, in ogni caso i lavoratori e i beneficiari abituali (sia a titolo gratuito che oneroso). Altre categorie possono essere rappresentate dai volontari, dagli enti pubblici (che, nella forma degli enti pubblici territoriali, non possono tuttavia detenere più del 20% del capitale) e infine chiunque partecipi all'attività della cooperativa. Il pluralismo degli interessi sembra dunque uno degli aspetti caratterizzanti di questa struttura organizzativa, la quale peraltro ispira la propria dialettica interna al principio «una testa un voto», così escludendo che il singolo socio possa da solo detenere il controllo della società. La dialettica tra interessi è altresì coordinata mediante un possibile ricorso ad assemblee separate (o collegi), definite in ragione del tipo di partecipazione all'attività (tendenzialmente deve trattarsi di collegi istituiti per categorie di soci, posto che anche per questi vale il numero minimo di tre, ove siano istituiti). Il principio democratico posto alla base della regola «una testa un voto» caratterizza anche il rapporto tra collegi: il loro peso percentuale sul totale dei diritti di voto deve infatti essere compreso tra il 10% e il 49% e l'apporto dei soci al capitale non potrà mai essere criterio di commisurazione del potere decisionale (art. 19 *octies*).

Distinta da queste categorie di soci è quella di soggetti che finanziano la cooperativa mediante l'acquisto di certificati cooperativi di investimento: questi soggetti possono, sì, accedere a determinate informazioni e ai documenti societari nella stessa misura in cui ciò è consentito ai soci, ma gli strumenti finanziari di cui sono portatori sono privi del diritto di voto (art. 19 *sexdecies*).

d) Quanto al profilo delle regole di trasparenza, intesa non solo e non tanto all'interno della società (avendo cioè riguardo all'accesso dei soci alla documentazione societaria, come appena menzionato) ma verso l'esterno e nei confronti della collettività, occorre richiamare il ruolo del prefetto quale autorità di controllo di tali cooperative: oltre ad approvare lo status di Scie sulla base dello statuto e del progetto presentato dall'organizzazione, il prefetto può richiedere alla cooperativa di produrre qualsiasi documentazione relativa all'attività svolta, alle convenzioni in corso e alla sua situazione finanziaria<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Art. 6, decr. cit.

#### 17.4. *L'impresa sociale nel Regno Unito*

Una riforma di grande rilievo è in corso proprio in questi mesi nel Regno Unito, dove da alcuni anni è oggetto di discussione una proposta inerente alla regolazione della cosiddetta *Community Interest Company* (società di interesse della comunità). Il corpo di norme destinate a disciplinare tale figura è già stato approvato nella versione definitiva il 28 ottobre 2004 (si tratta del «*Companies-Audit, Investigations and Community Enterprise-Bill*») ma entrerà in vigore soltanto nel luglio 2005. La legge presenta molti profili di interesse, sebbene si debba osservare che alcune direttrici inizialmente assunte in merito alla struttura di governo della società in questione siano state progressivamente abbandonate nella versione definitiva del provvedimento.

b) In primo luogo occorre segnalare la scelta della forma societaria quale forma giuridica di riferimento per l'esercizio dell'impresa sociale. Dalla documentazione che illustra il percorso di elaborazione e discussione della proposta emerge chiaramente l'intento di attribuire in tal modo all'impresa sociale alcune delle prerogative dell'impresa for-profit in termini di professionalità del *management* e degli amministratori (di qui l'applicazione nei loro confronti della medesima disciplina già vigente per qualunque altra società), nonché di consentire all'impresa di accedere a strumenti di finanziamento propri delle società quali quelli connessi all'emissione di capitale di debito (si pensi alle nostre obbligazioni) o di rischio (si pensi alle nostre azioni) (Department of Trade and Industry 2003, p. 19). Più precisamente, anche nella versione definitivamente approvata, la legge consente una limitata remunerazione del capitale di rischio e di quello di debito, attribuendo a un'autorità di regolazione la funzione di stabilire e rivedere (anche per categorie di imprese di comunità) la misura di tale limite (paragrafo 30). Secondo la stessa procedura è anche ammessa la possibilità di prevedere a favore dei membri (o di alcuni membri) una restituzione dei conferimenti al momento della liquidazione del patrimonio dell'impresa, seppure nel solo limite del loro valore nominale<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Draft Regulations, 11 ottobre 2004, paragrafo 21.

b) La valutazione della finalità dell'impresa ai fini del riconoscimento della stessa come *Community Interest Company* (Cic) è attribuita all'Autorità di regolazione, la quale dovrà verificare che, alla luce delle dichiarazioni contenute nello statuto della società e dell'attività eventualmente svolta (se si tratta di società già operativa), ci si possa ragionevolmente attendere che tale attività possa beneficiare la comunità. Nell'ambito del regolamento di attuazione (nella versione tuttora in discussione) si precisa che i partiti politici e le organizzazioni volte a sostenerli non possono essere considerati come organizzazioni idonee a superare tale test.

c) In merito alla struttura di governo e avendo particolare riguardo al ruolo dei beneficiari e al collegamento dell'impresa con la comunità, la versione definitiva dell'articolato appare meno incisiva di quanto non ci si sarebbe potuto attendere sulla base della proposta divulgata nel marzo del 2003. In quest'ultima si attribuiva un valore rilevante al coinvolgimento dei cosiddetti *stakeholders* nella vita della società, seppur segnalando l'importanza di calibrare tale coinvolgimento con l'autonomia degli amministratori, la cui condotta professionale richiede senza dubbio anche una certa autonomia (Department of Trade and Industry 2003, p. 20). In particolare, un aspetto su cui la precedente proposta si era soffermata riguardava i soci della società e l'opportunità di distinguere tra due categorie di investitori: quelli dotati di diritti patrimoniali (alla percezione di dividendi e alla ripartizione dell'attivo, seppur nei limiti sopra detti) e quelli privi di tali diritti: solo questi ultimi avrebbero avuto pieni diritti amministrativi nell'impresa, laddove i primi avrebbero disposto di diritti di voto alquanto limitati e per lo più legati all'adozione di delibere destinate a incidere in maniera diretta sui loro diritti patrimoniali (*ibid.*, p. 30).

Nella versione oggi approvata tale distinzione non emerge. Si demanda invece all'autonomia statutaria la regolazione dello stato di membro, dei diritti di voto, della nomina degli amministratori, del funzionamento dell'organo amministrativo (paragrafo 32), senza tuttavia specificare criteri, limiti o altri vincoli cui le società debbano attenersi nell'esercizio di tale autonomia. È probabile che una successiva specificazione avverrà da parte dell'Autorità di regolazione, alla quale si attribuisce il potere di emanare regolamenti inerenti al contenuto degli statuti: occorre tuttavia osservare nella legge

l'assenza di principi generali sulla partecipazione degli *stakeholders*, che possano in qualche modo orientare tale ulteriore regolazione. Un'eccezione deve essere segnalata avendo riguardo alla rendicontazione dell'impresa, per la quale in effetti proprio il regolamento attuativo oggi in discussione fa riferimento al ruolo dei beneficiari. Ma su questo si tornerà oltre.

Mentre sul versante della partecipazione e della definizione dei diritti dei beneficiari l'articolato non prospetta soluzioni di grande rilievo, quello che sembra dover essere sottolineato è senz'altro il forte peso attribuito all'Autorità di regolazione in termini di poteri di intervento sulla società. Tutte le volte che l'Autorità ha ragione di ritenere che vi siano condotte scorrette o che la società non rispetti i vincoli cui è tenuta per il perseguimento dell'interesse della comunità, essa è chiamata ad adottare le misure che di volta in volta ritiene più adeguate: revocare un amministratore in carica, nominarne uno nuovo, nominare un dirigente dotato di funzioni specifiche così sottratte agli amministratori in carica, assegnare la gestione di beni della società a soggetti investiti di specifici poteri dall'autorità medesima così da garantire la loro proficua gestione nell'interesse della comunità. Nella medesima prospettiva si iscrivono i poteri di indagine attribuiti dalla legge a tale autorità al fine di compiere ispezioni particolari, nonché la possibilità di sottoporre la società a una revisione contabile esterna da parte di revisori qualificati.

In un certo senso, dunque, piuttosto che valorizzare i diritti dei beneficiari e della comunità in genere a partecipare o controllare l'attività della società, si assegnerebbe all'Autorità di regolazione (e controllo) la funzione di rappresentare gli interessi della comunità nell'esercizio dei poteri descritti.

d) Si è detto che sul versante della rendicontazione, si prevede un certo coinvolgimento degli *stakeholders*. In effetti la sezione 24 del regolamento attuativo, nella versione oggi disponibile, ha ad oggetto le modalità di redazione del rapporto annuale a cui la società è tenuta in base alla sezione 34 della legge. In particolare si richiede che la società si soffermi sul modo in cui le sue attività abbiano consentito di produrre benefici nei confronti della collettività e sui passaggi che sono stati compiuti per consultare le persone che nel corso dell'anno hanno ricevuto gli effetti di tali attività. In verità sembra che tali consultazioni non siano obbligatorie (il regolamento

specifica «*if any*») ma il richiamo a esse riflette comunque un certo riconoscimento del ruolo che i beneficiari possono avere nella valutazione dell'attività svolta. Altri profili ampiamente regolati in merito al contenuto del rendiconto annuale riguardano i dividendi distribuiti, l'esposizione debitoria della società e la misura degli interessi pagati ai finanziatori.

*e-f)* L'applicazione alle società in esame della disciplina societaria inerente alla responsabilità degli amministratori e al fallimento è parte di quel disegno di promozione dell'impresa sociale che, nella logica della riforma inglese, dovrebbe passare attraverso la professionalizzazione del *management* e dunque l'esposizione dello stesso alle medesime verifiche cui è sottoposto chi gestisce un'impresa for-profit in termini di professionalità e correttezza della propria condotta e di capacità di rispondere con i beni dell'impresa nei confronti dei creditori di questa. Se si tratti di un approccio soddisfacente è interrogativo comune a molti sistemi, come emerge dall'analisi fin qui svolta.

#### 17.5. *L'impresa sociale in Italia: alcune note sul nuovo disegno di legge*

*a)* Il quadro normativo italiano sull'impresa sociale è attualmente complesso e in via di trasformazione. Complesso in quanto, sebbene debba riconoscersi un ruolo di primo piano alla cooperativa sociale come unica vera forma generale di impresa sociale regolata come tale, altre espressioni di imprenditorialità sociale possono essere identificate nell'ambito della legislazione sul terzo settore (da alcune imprese culturali, come le fondazioni enti lirici, agli enti di previdenza complementare, per citare alcuni esempi), mentre altre organizzazioni senza scopo di lucro, a partire dalle fondazioni e associazioni disciplinate dal codice civile, per considerare poi le associazioni di promozione sociale o le fondazioni bancarie, possono includere l'esercizio di imprese nonprofit o di imprese sociali (dove le due realtà evidentemente non coincidono), sebbene spesso entro spazi limitati<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Per un'ampia riflessione sulle ragioni di introduzione di una legge sull'impresa sociale, sulle sue principali linee evolutive e su alcune rilevanti proposte, si veda

Allo stato attuale i limiti più significativi consistono nella carenza di un coordinamento tra i frammenti di disciplina sull'impresa non-profit e sull'impresa sociale, che, con l'eccezione della legge sulle cooperative sociali, risultano dispersi nelle varie leggi speciali sugli enti non lucrativi, e (forse ancor più) nell'assenza di un quadro sistematico coerente che, già nell'ambito del codice civile, consenta di identificare i tratti caratterizzanti dell'impresa sociale e le diverse forme in cui questa possa essere esercitata.

In una simile direzione si muove il disegno di legge sull'impresa sociale, già approvato dalla Camera dei Deputati nel novembre del 2003 e oggi in discussione al Senato (dove probabilmente sarà approvato con ulteriori modifiche): un disegno che prelude all'emanazione di una legge delega che, sebbene al di fuori del codice civile, intende fornire i principi generali e le direttrici in base a cui regolare l'impresa sociale, pur nelle diverse forme in cui può essere esercitata: associazioni, fondazioni, cooperative sociali, altre società (Atto Senato 2595). Una diversa proposta, articolata, ancora al di fuori del dibattito parlamentare, dalla Fondazione Orlando in collaborazione con Confcommercio, affronta invece il tema dell'impresa sociale nell'ambito di una prospettiva di riforma delle associazioni e delle fondazioni tutta interna al codice civile e sulla base di un'importante (sebbene non limpida) distinzione tra enti orientati a realizzare interessi collettivi o riferibili alla generalità e enti che non presentino questo orientamento. In questa diversa prospettiva l'interrogativo più pressante diventa se e quale raccordo possa essere instaurato tra impresa sociale in forma associativa o fondazionale e impresa sociale cooperativa<sup>16</sup>.

*b)* Concentrando in pochi passaggi le linee fondamentali del disegno oggi in discussione in Parlamento, occorre porre l'attenzione sul concetto di impresa sociale: questa è intesa come «l'organizzazione privata senza scopo di lucro che esercita in via stabile e prin-

Cafaggi 2000, pp. 637 sgg. Per un quadro sulla legislazione vigente sugli enti non lucrativi esaminata in una prospettiva di regolazione dell'impresa sociale, sia consentito il rinvio a Iarniceli 2004, pp. 117 sgg.

<sup>16</sup> Per alcune note comparative tra il disegno di legge e l'articolato proposto dalla Fondazione Orlando sia ancora consentito il rinvio a Iarniceli 2004, pp. 135 sgg.

cipale un'attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale». A tale riguardo è importante sottolineare come, almeno sulla base dell'articolato oggi discusso (e probabilmente in via di modificazione proprio sotto questo profilo), la natura sociale dell'impresa intenda essere qualificata in ragione delle aree di interesse dell'impresa: un approccio alquanto diffuso nella legislazione sugli enti non lucrativi, eppure ampiamente criticato per la sua scarsa attitudine a discriminare tra enti che perseguono finalità sociali e altri enti: una più sensibile attenzione all'impatto prodotto dall'impresa in termini di riduzione del disagio sociale, alle modalità di erogazione di beni e servizi, all'accesso dei beneficiari ai beni e servizi medesimi ma anche alla loro partecipazione alla vita dell'impresa, sarebbero probabilmente criteri più significativi, come anche alcune esperienze straniere sopra esaminate illustrano.

Altri elementi concorrono a qualificare la «socialità» dell'impresa secondo l'articolato in esame: il divieto totale di distribuzione degli utili (mentre non sembra trovare accoglimento la prospettiva, ormai piuttosto accreditata nel dibattito italiano ed europeo, secondo la quale una remunerazione limitata del capitale, oltre che del debito, agevoli la crescita dell'impresa senza peraltro favorire in alcun modo dinamiche appropriative da parte dei gestori); l'obbligo di reinvestire gli utili nell'attività istituzionale dell'impresa, nonché la devoluzione del patrimonio residuo in sede di scioglimento a favore di altre imprese sociali o enti non lucrativi; l'autonomia dell'impresa sociale da enti pubblici e enti lucrativi, sotto il profilo della «proprietà» e del «controllo», dove evidentemente ciò che più rileva è il potere dell'ente pubblico o for-profit di esercitare una funzione di indirizzo strategico sull'impresa che ne comprometta l'autonomo perseguimento di finalità sociali<sup>17</sup>.

In altra direzione, l'ipotesi che l'impresa sociale sia in qualche modo collegata ad altri organismi e soggetta al loro «controllo» è altresì contemplata dal disegno di legge, là dove si fa riferimento al-

<sup>17</sup> Sulla possibilità di risolvere la questione mediante strumenti diversi dal mero divieto e in ogni caso sulla possibilità di riferire all'impresa sociale nozioni, come proprietà e controllo, ereditate dal diritto delle società lucrative, si veda Iamiceli 2004, p. 139; Cafaggi e Iamiceli 2004.



la «disciplina dei gruppi di imprese sociali, secondo principi di trasparenza e tutela delle minoranze, regolando i conflitti di interesse e le forme di abuso da parte dell'impresa dominante». A ben guardare la realtà è più complessa, includendo non solo e non tanto la difficile configurazione di «gruppi» di imprese sociali, ma anche, e forse soprattutto, la realtà delle reti quali forme di coordinamento flessibile tra soggetti autonomi (si pensi al ruolo dei consorzi e a quello delle cooperative di secondo livello, nonché alle prospettive di sviluppo del gruppo cooperativo paritetico)<sup>18</sup>.

c) L'aspetto inerente al ruolo dei cosiddetti *stakeholders* dell'impresa è riassunto nella previsione di forme di partecipazione anche per i diversi prestatori d'opera (ove probabilmente intendono richiamarsi sia i lavoratori retribuiti che i volontari) e per i destinatari dell'attività, accezione forse povera di beneficiario, posto che quest'ultimo può ricevere gli effetti positivi dell'attività (e dunque essere interessato al suo governo) pur non essendo destinatario della stessa (si pensi ai familiari o ai colleghi di lavoro di un disabile che si avvalga dei servizi di un'impresa sociale o, anche più ampiamente, ai membri di una comunità territoriale, che ricevono i benefici di un'attività di recupero ambientale svolta da una cooperativa di tipo B). Nessun richiamo è invece compiuto con riguardo alla posizione dei finanziatori, aspetto questo gravemente carente nel disegno attuale, per il quale dovrebbe essere chiaro che lo sviluppo dell'impresa passi anche attraverso un più efficace ed efficiente accesso alle risorse finanziarie.

Sulle modalità della partecipazione interverrà forse il legislatore delegato, ma il disegno non offre indicazioni di sorta. Sebbene questo sia un profilo su cui l'autonomia privata possa far molto, una maggiore attenzione da parte del legislatore nello stabilire quali misure minime debbano essere adottate o nell'offrire alcune opzioni, sulle quali le scelte autonome possano attestarsi, sembra in prospettiva un utile intervento. Mentre non si dice che le imprese debbano dotarsi di organi di indirizzo o di organi rappresentativi dei diversi interessi coinvolti, si richiede l'esistenza di un organo di controllo, senza tuttavia specificarne funzioni e composizione.

<sup>18</sup> Sul tema si rinvia a Cafaggi e Iamiceli 2004.

d) Il monitoraggio sull'andamento, non solo economico, dell'impresa è evidentemente un profilo di grande interesse: specifica attenzione è dedicata dal disegno di legge al bilancio sociale, che, già diffuso nel mondo nonprofit e della cooperazione, diventerebbe dunque adempimento di un preciso obbligo da parte dell'impresa. L'occasione mancata da parte del legislatore sembra a tal proposito una più chiara definizione dei diritti di informazione dei beneficiari dell'impresa e degli altri stakeholders secondo una logica di trasparenza, interna ed esterna alla struttura, che nel bilancio sociale trova forse la maggiore ma non unica espressione. Così come ci si sarebbe attesi una certa attenzione all'eventualità di imprese sociali collocate in contesti di «multi-attività» (imprenditoriale e non): dall'ipotesi, frequente, in cui l'impresa sociale sia la principale ma non l'unica attività esercitata dall'ente (caso in cui si sarebbe potuto opportunamente richiamare il principio di separazione contabile, peraltro già noto al legislatore, con riguardo ad esempio alle fondazioni bancarie) alla diversa situazione, in cui l'ente di impresa sia collegato (per via di partecipazione, di afferenza o altro) ad altri enti, di impresa o non: per queste situazioni occorrerebbe probabilmente riflettere sull'idea di un bilancio coordinato, se non consolidato. Quest'ultima ipotesi è peraltro parzialmente e indirettamente considerata dall'articolato in esame, là dove fa riferimento alla disciplina dei gruppi di imprese sociali, sopra richiamata avendo anche riguardo ai profili di trasparenza.

e) Diversamente da quanto accade nelle esperienze europee qui considerate, il disegno italiano arriverebbe a includere una specifica disciplina in merito alla responsabilità degli amministratori. In verità, trattandosi di un disegno di legge delega, come tale fermo all'enunciazione di principi generali e criteri direttivi (spesso peraltro alquanto poveri, come già si è avuto occasione di segnalare), non è chiaro se ci si debba attendere soluzioni originali rispetto all'attuale panorama normativo. In particolare, sebbene si abbia ragione di ritenere che si volgerà verso il modello oggi impiegato nel diritto societario (dove con la riforma del 2003 ha trovato esplicita enunciazione il criterio della responsabilità professionale dell'amministratore), non è del tutto ovvio che si abbandoni appunto il diverso modello oggi proprio delle organizzazioni non lucrative (per lo più ancorate al vecchio assunto che la diligenza del buon padre di famiglia

sia tutto quello che possa legittimamente attendersi dall' amministratore di un ente nonprofit). Non è neppure chiaro chi possa attivare lo strumento della responsabilità degli amministratori e soprattutto a tutela di quali interessi: si fa riferimento a una responsabilità verso i soci e verso i terzi, senza chiarire se (e eventualmente in quale ipotesi) si possa arrivare a sanzionare in questo modo la lesione di interessi collettivi, a partire da quelli dei beneficiari e dei lavoratori.

f) Quello dell'insolvenza e del fallimento dell'impresa è profilo alquanto delicato e troppo frettolosamente liquidato da un legislatore (forse non a torto) disorientato in un contesto di riforme in corso sul versante del diritto fallimentare. Riforme, queste ultime, che tuttavia non sembrano dar rilievo alcuno alla natura sociale o meno dell'impresa. È difficile immaginare che, in un simile contesto, un legislatore delegato possa dar risposta ai molteplici interrogativi che emergono là dove si debba identificare i criteri e le modalità da seguire per decidere se e quando liquidare un'impresa sociale in crisi e quali meccanismi di recupero poter attivare nell'interesse di una gamma di *stakeholders* ben più ampia (e comunque diversa) da quella riferibile a qualunque altra impresa che non sia sociale.

### 17.6. *Alcuni spunti conclusivi*

L'analisi svolta in merito al quadro normativo sull'impresa sociale in alcuni stati europei mostra come l'esigenza di disporre di un apparato di norme organico incentrato sulla natura sociale dell'impresa sia fortemente sentita. Diversi sono i modi di definire tale natura sociale e diverse sono le forme in cui l'impresa può essere esercitata.

Con riguardo alla natura sociale dell'attività sembrano emergere due diversi approcci: uno legato alla considerazione delle aree di interesse in cui l'impresa opera (così nel disegno italiano e, in parte, anche nella vigente legislazione sulle cooperative sociali e alcuni enti non lucrativi); l'altro orientato a valorizzare le caratteristiche funzionali e organizzative dell'impresa sociale, a prescindere dalle aree di intervento (così, ad esempio, il modello francese).

Sotto il profilo delle forme giuridiche prevale in maniera abba-

stanza evidente il ricorso alla forma societaria (in alcuni casi nella specifica forma della società cooperativa), mentre, tra quelle esaminate, l'esperienza italiana, pur proveniente da una situazione in cui la cooperativa sociale assurge a modello di impresa sociale per eccellenza, seppur non esclusivo, stia considerando l'ipotesi di una legge che, tenendo ferme le caratteristiche funzionali e organizzative dell'impresa sociale, includa tuttavia le diverse tipologie di enti: dalle associazioni alle fondazioni e alle società (anche non cooperative).

Profonde differenze emergono sul modo di intendere il vincolo di destinazione del patrimonio alle finalità sociali perseguite mediante l'impresa. In particolare non è da tutti condiviso (ad esempio non nel disegno di legge italiano) l'orientamento per molti accreditato che considera compatibile e funzionale rispetto allo sviluppo dell'impresa sociale una limitata distribuzione di utili e/o una remunerazione di capitale di rischio (oltre che di debito) a favore di soci investitori: in questa direzione si muovono invece le esperienze più recenti, in particolare quella francese, quella belga e quella inglese.

Con modalità e accenti differenti le diverse legislazioni condividono una certa attenzione al coinvolgimento dei beneficiari e dei lavoratori nell'ambito del governo dell'impresa, in alcuni casi con forme di partecipazione diretta (nell'ambito di organi di governo), in altri in sede di monitoraggio, valutazione e reclamo contro l'organizzazione. Il generale accoglimento del principio democratico, per cui nessuna forma di partecipazione possa tradursi nel controllo esclusivo dell'impresa da parte dei singoli o di singole collettività, si accompagna solo in talune esperienze alla creazione di organi o collegi specificamente rappresentativi di singole categorie di interessi che, per un verso, diano risalto alle specificità delle classi di *stakeholders* e, per l'altro, precludano a un dialogo di tipo democratico negli organi generali (questa è ad esempio l'esperienza francese, ma in prospettiva anche quella italiana se si guarda alle potenzialità della riforma del diritto societario con riguardo alle cooperative sociali)<sup>19</sup>. Si è visto come, sotto questo profilo, il disegno italiano sull'impresa sociale è nella versione oggi nota ancora piuttosto debole, mentre la stessa autonomia statutaria potrebbe essere ade-

<sup>19</sup> Su tale punto, cfr. Antonio Fici in questo volume, nonché Fici 2003, p. 151.

guatamente stimolata per realizzare una reale dialettica tra i portatori di interessi.

L'aspetto della partecipazione e della tutela dei beneficiari e degli altri *stakeholders* dell'impresa è altresì curato dalle legislazioni nazionali avendo riguardo agli strumenti di trasparenza e di rendicontazione sociale, profilo quest'ultimo largamente presente, sebbene con diversi accenti, nella legislazione belga, in quella francese, in quella inglese e, in prospettiva, in quella italiana.

Assai meno comune è invece una riflessione specifica sulla responsabilità degli amministratori dell'impresa sociale e sui profili della crisi e del fallimento dell'impresa. In entrambi i casi (ma soprattutto nel secondo) il rinvio implicito o esplicito alla disciplina vigente per le società lucrative prive di orientamento sociale potrebbe non essere un percorso adeguato, data la complessità del sistema di esternalità (negative) che la crisi dell'impresa comporta ove abbia ad oggetto attività di interesse sociale, coinvolgendo in tal modo un'area di interessi che vanno ben oltre quelli dei creditori sociali.

Il percorso è evidentemente ancora lungo e impegnativo, ma sembra che un dialogo tra esperienze europee non possa che alimentare un utile processo di reciproco apprendimento, al di là del fatto che esso si traduca poi nell'esercizio di una funzione legislativa o in quello dell'autonomia delle organizzazioni e delle collettività.

Tabella sinottica

Css (Cooperativa de solidaridad social) Portogallo	Sfs (Société à finalité sociale) Belgio	Sscc (Société coopérative d'intérêt collectif) Francia	Cic (Community Interest Company) Regno Unito	Cs (Cooperativa sociale) Italia	Is (Impresa sociale) (D.d.L.) Italia
<i>Finalità e attività</i>					
Soddisfazione delle necessità sociali dei membri, loro promozione e integrazione, ovvero appoggio e promozione di gruppi socialmente svantaggiati (definizione normativa delle aree di interesse).	Società commerciali di qualsiasi tipo, anche a seguito di trasformazione di associazioni senza scopo di lucro in Sfs. Perseguimento di un fine diverso dalla ricerca (anche indiretta) del profitto per i soci. Perseguimento di un fine sociale.	Società cooperative costituite per la produzione o fornitura di beni e servizi di interesse collettivo che presentano un carattere di utilità sociale (contribuzione a bisogni emergenti e non soddisfatti, inserimento sociale e professionale, sviluppo della coesione sociale, accesso a beni e servizi).	Società la cui attività è volta a soddisfare l'interesse della comunità.	Interesse generale alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari; b) lo svolgimento di attività diverse per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.	Organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale. Erogazione di beni e servizi anche a favore di terzi. Valutazione del rilievo sociale anche in base alle aree di intervento.

Tabella sinottica *segue*

Css (Cooperativa de solidaridad social) Portogallo	Sfs (Société à finalité sociale) Belgio	Scc (Société coopérative d'intérêt collectif) Francia	Cic (Community Interest Company) Regno Unito	Cs (Cooperativa sociale) Italia	Is (Impresa sociale) (D.d.L.) Italia
<i>Sistemi di accreditamento e/o iscrizione a albi o registri</i>					
Accreditamento: accertamento di fini di solidarietà sociale (rilevato per appoggio tecnico-finanziario di enti pubblici).	Iscrizione al registro del commercio e delle società. Accesso alle convenzioni pubbliche.	Community Interest test (adozione di linee guida da parte di un'Autorità di Regolazione).	Iscrizione all'albo regionale. Accesso alle convenzioni.	Iscrizione al registro delle imprese. Monitoraggio permanente da parte del Ministero del Lavoro sulla qualità delle prestazioni.	
<i>Destinazione degli utili, delle riserve, liquidazione del patrimonio</i>					
Assenza di fini di lucro.	Esclusione o limitazione nella distribuzione di utili. Restituzione e responsabilità per violazione del vincolo inerente alla distribuzione (anche su denuncia di terzi al tribunale). Politica di distribuzione dei dividendi conforme al fine sociale.	Remunerazione del capitale sotto soglia (49% dei profitti annuali).	Non for-profit company. Possibilità di emettere strumenti di partecipazione finanziaria a utile limitato ( <i>capped</i> ).	Divieto di distribuzione di dividendi oltre soglia.	Assenza di fini di lucro.

## Tabella sinottica segue

Css (Cooperativa de solidaridad social) Portogallo	Sfs (Société à finalité sociale) Belgio	Scic (Société coopérative d'intérêt collectif) Francia	Cic (Community Interest Company) Regno Unito	Cs (Cooperativa sociale) Italia	Is (Impresa sociale) (D.d.L.) Italia
<i>Destinazione degli utili, delle riserve, liquidazione del patrimonio (continua)</i>					
Destinazione obbligatoria di utile di esercizio a riserva.	Politica di destinazione delle riserve conforme al fine sociale.	Destinazione dell'attivo annuale a riserva statutaria per il 50%.	Non distribuità delle riserve.	Vincolo sulle riserve. Obbligo di reinvestimento degli utili in attività istituzionale o incremento del patrimonio.	
Responsabilità patrimoniale limitata o illimitata (di solito limitata).	Responsabilità patrimoniale limitata o illimitata a seconda del tipo.	Responsabilità patrimoniale limitata.	Responsabilità patrimoniale limitata.	Responsabilità limitata.	Responsabilità limitata.
Devoluzione del patrimonio ad altra C.s.s.	Devoluzione del patrimonio residuo a finalità vicina il più possibile al fine sociale.	Devoluzione del patrimonio residuo ad altre cooperative o opere di interesse generale o professionale.	Devoluzione del patrimonio residuo ad altra Cic o charity (salva la possibilità definita dall'Autorità di regolazione di ammettere la restituzione dei conferimenti secondo il valore nominale).	Devoluzione del patrimonio residuo a fini di pubblica utilità conformi a spirito mutualistico (dedotto il capitale versato e i dividendi eventualmente maturati).	Devoluzione del patrimonio residuo a favore di imprese sociali ed enti non profit.



Tabella sinottica segue

Css (Cooperativa de solidaridad social) Portogallo	Srs (Société à finalité sociale) Belgio	Sctc (Société coopérative d'intérêt collectif) Francia	Cic (Community Interest Company) Regno Unito	Cs (Cooperativa sociale) Italia	Is (Impresa sociale) (D.d.L.) Italia
<i>Membership</i>					
Controlli sull'ammissione soci.					
Membri effettivi: utenti (diretti o indiretti); prestatori di opera professionale.	Possibilità di diventare socio per ogni lavoratore dotato di capacità civile.	Presenza di almeno tre categorie di soci. Soci necessari: lavoratori e beneficiari.	(Draft, 2003): coinvolgimento degli <i>stakeholders</i> nell'impresa; (Bill, 2004): coinvolgimento dei beneficiari nella valutazione dell'impresa.	Soci cooperatori: Cooperative tipo B, lavoratori svantaggiati (30%, possibilmente soci).	Forme di partecipazione nell'impresa estesa a prestatori di opera e destinatari dell'attività.

Tabella sinottica segue

Css (Cooperativa de solidaridad social) Portogallo	Sfs (Société à finalité sociale) Belgio	SCIC (Société coopérative d'intérêt collectif) Francia	Cic (Community Interest Company) Regno Unito	CS (Cooperativa sociale) Italia	Is (Impresa sociale) (D.d.L.) Italia
<i>Membership (continua)</i>					
<b>Membri onorari:</b> coloro che contribuiscono allo sviluppo della cooperativa con beni e servizi di volontariato sociale (privi di diritti di voto e elettorato attivo e passivo). Possibilità di costituire un organo consultivo composto dai membri onorari e dai titolari delle cariche di governo.	Soci eventuali: volontari; enti pubblici (se territoriali max: 20% del capitale); qualsiasi persona fisica o morale che contribuisce con ogni mezzo all'attività.				
Una testa, un voto, con possibili deroghe per piccole cooperative.	Nessuno può avere un numero di voti superiore al decimo (o ventesimo) delle quote o azioni.	Una testa, un voto.	(Draft, 2003) Limiti alla possibilità di assumere il controllo da parte degli investitori.	Una testa, un voto. Possibile deroga (limitata) per persone giuridiche e soci sovventori.	Divieto di controllo da parte di enti pubblici e enti for-profit.

Tabella sinottica segue

Css (Cooperativa de solidaridad social) Portugallo	Sfs (Société à finalité sociale) Belgio	Sctc (Société cooperative d'intérêt collectif) Francia	Crc (Community Interest Company) Regno Unito	Cs (Cooperativa sociale) Italia	Is (Impresa sociale) (D.d.L.) Italia
<i>Membership (continua)</i>					
<p>Possibilità di costituire tre o più collegi separati per tipo di partecipazione e contribuzione con delegati nell'assemblea generale (per ogni collegio: min 10%, max 49% dei diritti di voto complessivi; esclusione della partecipazione al capitale come criterio di ponderazione).</p>			<p>Possibilità di costituire assemblee separate per categorie di soci.</p>		
<i>Sistemi di amministrazione e controllo</i>					
			<p>Possibilità di nominare amministratori in rappresentanza di specifiche categorie di interessi.</p>		

## Tabella sinottica segue

Css (Cooperativa de solidaridad social) Portogallo	Sfs (Société à finalité sociale) Belgio	Sfrc (Société coopérative d'intérêt collectif) Francia	Cic (Community Interest Company) Regno Unito	Cs (Cooperativa sociale) Italia	Is (Impresa sociale) (D.d.L.) Italia
<i>Sistemi di amministrazione e controllo (continua)</i>					
Obbligo di istituzione del collegio sindacale solo in determinate circoscrizioni.					
Obblighi di rendicontazione annuale dell'attività. Rendicontazione sul perseguimento del fine sociale.	Controllo periodico della gestione e situazione finanziaria da parte del prefetto (esibizione di documenti su richiesta).	Obblighi di rendicontazione annuale sull'attività. Poteri ispettivi dell'Autorità di regolazione.	Ispezioni annuali da parte dell'autorità competente.	Bilancio economico e bilancio sociale.	
Dissoluzione su provvedimento del tribunale e denuncia di socio, terzo interessato o pubblico ministero per violazione dello status di Sfs.	Controllo del prefetto sullo status di Sfrc e sullo status di socio, terzo interessato o pubblico ministero per violazione dello status di Sfs.	Autorità di vigilanza con compiti di controllo su: status di Cic; rendicontazione; devoluzione del patrimonio. Poteri di: sostituzione degli amministratori e del <i>management</i> ; affidamento esterno di beni.	Sistema di vigilanza ex D.lgs. 220/2002.	Monitoraggio dei servizi da parte del Ministero del Lavoro.	

## Capitolo diciottesimo

### La nuova legge sull'impresa sociale

*Felice Scalvini*

Perché una parte riguardante l'impresa sociale all'interno di un rapporto sulla cooperazione sociale, e in particolare perché un capitolo dedicato allo svilupparsi della vicenda legislativa?

La risposta è piuttosto semplice. Molto probabilmente, tra alcuni anni, chi porrà mano alla storia dell'impresa sociale nel nostro paese, inizierà con: «In principio era la cooperazione sociale». Infatti la sua affermazione ha materializzato la prima forma moderna e compiuta d'impresa sociale, avviando una sequenza di processi evolutivi tutt'ora in corso, ivi compreso quello legislativo.

La cooperazione sociale deve buona parte del suo successo all'appropriatezza e al tempismo che hanno caratterizzato la sua entrata in scena. Essa è apparsa come «l'istituzione giusta al momento giusto», dove per «istituzione giusta» va inteso un soggetto a un tempo di natura imprenditoriale e di vocazione sociale e per «momento giusto» quello dell'irruzione della dimensione economica nel mondo del sociale, che ha imposto a una significativa parte delle organizzazioni sociali l'avvio di una transizione verso la dimensione degli scambi economici.

Un fenomeno di trasformazione così rilevante, quale la nascita di un nuovo, ampio spazio economico, non può peraltro esaurirsi con l'intervento di un unico soggetto imprenditoriale, pur dotato di grande tempismo nell'entrata in scena e con caratteristiche del tutto appropriate alle esigenze del contesto. La storia economica ci insegna che il pluralismo dei soggetti di norma rappresenta un elemento costitutivo dei processi di sviluppo di lungo periodo, soprattutto per ambiti naturalmente frammentati, sia sul fronte della domanda che su quello dell'offerta, quali sono i servizi sociali e in generale i beni

pubblici divisibili. Risulta quindi naturale che accanto alla cooperazione sociale abbiano a svilupparsi altre istituzioni in grado di coniugare imprenditorialità e socialità, secondo una varietà, anche ampia, di forme giuridico-organizzative.

Una simile visione è stata molto chiara al movimento della cooperazione sociale, che non ha mai immaginato di costruire una sorta di «monopolio istituzionale», considerandolo non solo irrealizzabile, ma anche poco produttivo in quanto penalizzante lo sviluppo complessivo e, oltretutto, in contrasto con i principi di libera e pluralistica promozione civile, sociale ed economica ai quali, sin dagli esordi, questa realtà ha ispirato la propria azione.

Da questa consapevolezza è scaturita la visione della cooperazione sociale come specifico prototipo di impresa sociale, ma allo stesso tempo laboratorio di sperimentazione e di iniziativa per la nascita, l'affermazione e il riconoscimento di un'ampia famiglia dell'imprenditorialità sociale, costituita da soggetti diversificati, ma ben identificabili grazie a specifici denominatori comuni.

Non è quindi un caso, ma l'esito di tale prospettiva, se il termine stesso «impresa sociale», coniato dagli ambienti della cooperazione sociale, sia stato da questa subito proposto per qualificare, oltre a se stessa, anche altri soggetti, in parte già esistenti, in parte non ancora emersi. Per tutti comunque si è cercato di fissare alcuni elementi essenziali e caratterizzanti, che sono andati via via sempre meglio precisandosi e chiarendosi.

Così la cooperazione sociale nel corso degli anni ottanta e novanta ha saputo essere l'artefice principale della nascita dell'impresa sociale perché ne ha realizzato la prima, consistente e compiuta esperienza, ma anche perché, in parallelo, ne ha lanciato a livello nazionale ed europeo il processo di identificazione culturale, organizzativa e concettuale.

Emblematica in questo senso è stata la nascita, nel 1990, della rivista *Impresa Sociale* a opera del Centro studi Cgm, che è stato anche il promotore della prima ricerca europea sulla impresa sociale da cui poi è nata la rete Emes<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Centro studi Cgri 1995, in collaborazione con Cecop (Confederazione europea delle cooperative di produzione e lavoro, cooperative sociali e imprese partecipative); Borzaga e Santuari 1997; Borzaga e Maiello 1997.

Più sofferto e meno lineare è risultato nel corso degli anni ottanta e novanta il contributo dato dalle altre componenti del terzo settore all'affermazione dell'imprenditoria sociale. E questo sia sul piano dell'esperienza concreta, sia su quello dell'elaborazione e della promozione culturale e concettuale.

Innanzitutto la crescita della dimensione degli scambi economici entro il mondo dell'associazionismo, delle fondazioni, del volontariato, degli ordini religiosi non è stata gestita con la medesima consapevolezza che ha caratterizzato la cooperazione sociale.

La trasformazione di una parte molto rilevante delle attività dei diversi enti e organizzazioni in forme progressivamente sempre più imprenditoriali raramente è stata governata: il più delle volte è avvenuta per casualità e inerzia, spesso inavvertitamente, talvolta addirittura contrastando nei fatti le affermazioni di principio. Significativa in proposito la vicenda di numerose organizzazioni di volontariato che, pur proclamandosi schierate sul fronte della gratuità, hanno in pochi anni portato a oltre sei zeri le entrate da convenzioni (commerciali) per i servizi resi.

Soprattutto si è potuto notare in questi due decenni una resistenza, e in alcuni casi un vero e proprio rigetto, rispetto al processo di discontinuità che l'emersione dell'imprenditoria sociale determina inevitabilmente all'interno di gran parte delle organizzazioni non-profit tradizionali.

Anche in questo la differenza rispetto all'esperienza della cooperazione sociale è evidente. Questa, infatti, scelta la strada dell'impresa sociale, si è subito attivata per determinare il riconoscimento della propria specificità, anche rispetto all'esperienza cooperativa tradizionale, puntando all'identificazione di quale parte, entro la più estesa famiglia della cooperazione, fosse qualificabile come «impresa sociale». Non si è trattato di una scelta facile, in quanto ha generato all'interno del fenomeno cooperativo una specificità da molti sentita come una frattura. Il fatto che sia stata attuata, prima sul piano imprenditoriale e organizzativo e, successivamente con la Legge 381/1991, su quello legislativo, ha però rappresentato un indubbio elemento di chiarezza e di successo.

Presso le altre organizzazioni questa polarizzazione tra la nuova dimensione dell'impresa sociale e quella più tradizionale non è avvenuta e la propensione è stata quella di evitare le necessarie diffe-

renziamenti tra attività imprenditoriali e attività erogative, di volontariato o di *advocacy*.

Anche la legislazione ha rispecchiato simile tendenza. La legge sull'associazionismo sociale<sup>2</sup> non separa infatti, come avrebbe opportunamente potuto fare, tra attività e soggetti a natura imprenditoriale e non; le legge 460 sulle Onlus<sup>3</sup> grazie a una *fiction iuris*, utile a mantenere il desiderato *status quo* in alternativa a un'effettiva innovazione, ha sancito che le attività commerciali quando rientrano tra le «attività istituzionali» possano essere considerate attività non commerciali e pertanto essere escluse, ai fini fiscali, da una dimensione imprenditoriale.

Anche dal punto di vista culturale, per quasi tutti gli anni ottanta-novanta, il percorso del vasto e complesso mondo del nonprofit risulta segnato da incertezze, ambiguità, contraddizioni, timori. In una prima fase il termine «impresa» ha continuato a essere sentito come totalmente negativo, carico di valenze antisociali e pertanto da rigettare come inquinante una reale dimensione sociale. Un'organizzazione come il Cnca ancora a metà degli anni novanta esprimeva forti perplessità rispetto all'idea stessa di impresa sociale. Altre organizzazioni (Arci *in primis*, e poi anche le Acli) hanno invece deciso, già in quel periodo, di confrontarsi con il concetto d'impresa sociale e hanno avviato fasi di riflessione tanto all'interno quanto in sedi istituzionali e di studio.

Sul fronte istituzionale il tema dell'impresa sociale inizia a emergere verso la fine degli anni novanta soprattutto grazie all'iniziativa della Commissione affari sociali della Camera.

A essa va il merito di aver promosso una «Indagine conoscitiva sul terzo settore»<sup>4</sup>. Per realizzarla alla fine del 1997 viene istituito un «Comitato permanente» che, sotto la guida dell'on. Giannotti procede a numerose audizioni con personaggi del mondo scientifico nazionale e internazionale (Lester Salamon, Amartya Sen, Nicolò Lipari, Gianpaolo Barbetta) e con i rappresentanti delle orga-

<sup>2</sup> Legge n. 383/2000 «Disciplina delle associazioni di promozione sociale».

<sup>3</sup> Decreto legislativo n. 460/1997 «Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale».

<sup>4</sup> Parlamento italiano Commissione XII (2001), *Indagine conoscitiva sul terzo settore. Documento conclusivo approvato dalla Commissione*, Roma.



nizzazioni del terzo settore, nonché dell'artigianato, dei sindacati e delle regioni.

Parallelamente il comitato attiva altri rapporti proprio in tema di impresa sociale, quali l'indagine commissionata al Cnel e la partecipazione ai lavori del progetto *Digestus* della Commissione europea (*Digestus* 1999).

Si tratta di un'iniziativa di grande rilievo che contribuisce in modo determinante a portare in emersione il tema dell'impresa sociale.

Già nel documento intermedio approvato il 30 giugno 1998 si può leggere: «è necessario esplorare la possibilità di una normativa in grado di focalizzare sull'impresa sociale la pluralità degli interventi posti in essere dalla legislazione più recente in campo sociale». Poco tempo dopo, nella seduta del 14 luglio, il presidente, introducendo il confronto con i rappresentanti del terzo settore, afferma che «la prima misura da prendere, riguarda l'elaborazione di una proposta di legge di riforma dell'impresa sociale». Il tema prende così sempre più quota e la seduta dell'11 novembre risulta dedicata quasi integralmente al tema dell'impresa sociale e della necessità di una legislazione *ad hoc* e si conclude con la richiesta del presidente al Forum del terzo settore di dotarsi di un gruppo di esperti che possa dialogare con il Comitato nella messa a punto di una proposta di legge.

La richiesta viene accolta, ma poi non si giunge a formulare alcun testo. I lavori della commissione si concludono con un documento significativo, ma non corredato da una proposta formale

Grazie anche a questa iniziativa, la passata legislatura si chiude comunque con la diffusione tra gli ambienti del terzo settore e anche tra quelli politici e istituzionali a esso attenti, della convinzione circa l'opportunità di promuovere uno specifico corpus normativo per l'impresa sociale.

Nessuna proposta viene però concretamente redatta: al di là della convergenza sulla visione generale, su numerose questioni le idee non risultano del tutto mature e sintonizzate. Manca soprattutto un soggetto interessato e capace di assumere la leadership dell'operazione. Sul fronte politico, all'impegno del gruppo di parlamentari che ha lavorato all'interno del comitato della Commissione affari sociali, non corrispose un interesse delle forze politiche ancora sufficientemente maturo. Il governo è disattento e disinteressato e an-

che in Parlamento fatica a farsi strada, oltre il gruppo dei pionieri, la percezione della necessità e della rilevanza del tema.

Tutto ciò risulta legato anche al fatto che continua a essere presente e a emergere di quando in quando con specifiche iniziative, tanto governative quanto parlamentari, una linea di pensiero per la quale la modernizzazione della normativa va realizzata non tanto attraverso una nuova legge in materia di impresa sociale, quanto attraverso la revisione del libro primo del Codice civile.

Anche per quanto riguarda la realtà del terzo settore si registra l'incapacità di produrre una proposta. Il mondo della cooperazione sociale, che probabilmente ne avrebbe la capacità, risulta titubante rispetto all'assunzione della leadership dell'operazione. A bloccarlo sono motivi interni e preoccupazioni nelle relazioni con gli altri soggetti del terzo settore. All'interno vi è chi teme che il riconoscimento di altre forme di impresa sociale possa ridurre gli spazi di futuro sviluppo della cooperazione sociale e pertanto vede con favore il procrastinarsi dell'avvento di una normativa *ad hoc*. Verso l'esterno vi è la preoccupazione che possa essere mal interpretata una proposta legislativa che ponga, come appare necessario, a tutti i soggetti una serie di vincoli (in materia di partecipazione, controllo, rendicontazione, ecc.) che al momento gravano solamente sulle cooperative sociali.

La situazione di stallo sembra destinata a perdurare con l'inizio della nuova legislatura anche perché la nuova maggioranza parlamentare non pare annoverare tra le proprie fila molti paladini delle imprese sociali e si muove anche in modo molto più circospetto nella costruzione di relazioni con il terzo settore e con il Forum che lo rappresenta.

A modificare radicalmente la situazione interviene l'assunzione di iniziative da parte della Compagnia delle opere (Cdo). Sino all'autunno del 2001 Cdo non aveva dimostrato particolare interesse per il tema dell'impresa sociale. Anche nel corso delle audizioni della Commissione affari sociali i suoi rappresentanti non avevano speso osservazioni o proposte su questo tema. Nella fase prelettorale tutta l'organizzazione si era poi impegnata con notevole successo nella promozione di una proposta di legge che riguardava l'insieme del nonprofit, raccogliendo oltre 50.000 firme.

Con un'abile ed efficace operazione di trasformismo mediatico, nella primavera del 2002, la Cdo accantona il testo originario e por-

ta in dote le firme raccolte e tutto il suo peso politico a una proposta di legge in materia di impresa sociale.

L'opzione decisa e sostenuta con grande convinzione dal presidente Vittadini e da tutta la struttura dell'organizzazione trova rapidamente eco presso il Ministero del *Welfare* grazie soprattutto all'attenzione della sottosegretario Sestini e dello stesso ministro Maroni, che fanno propria l'iniziativa, e aprono un tavolo di confronto con le organizzazioni di terzo settore proponendo il testo di una prima ipotesi di disegno di legge (D.d.L.).

Si apre una fase intensa e proficua. Il Forum del terzo settore diviene il luogo dove tutte le organizzazioni del terzo settore — compresa la Cdo — si ritrovano per valutare la bozza ministeriale e mettere a punto proposte di modifica e integrazione. Il dibattito non è semplice, ma progressivamente, grazie a un atteggiamento positivo e costruttivo da parte di tutte le organizzazioni, il Forum giunge a elaborare posizioni comuni su pressoché tutte le questioni.

Soprattutto su due temi fondamentali matura un convincimento unanime. Il primo è che la scelta, promossa dalla Cdo e fatta propria del ministero, di procedere con la formula della legge delega, rappresenta il modo più appropriato per affrontare la complessità e la rilevante innovazione ordinamentale che una legge sull'impresa sociale comporta. Il secondo è che nel mettere a punto i principi di tale legge sia essenziale tener conto dell'esperienza delle forme di impresa sociale già esistenti e dei risultati del lungo lavoro di riflessione e accumulazione concettuale sviluppato negli ultimi anni tanto a livello italiano che europeo.

Lo sforzo delle organizzazioni del terzo settore trova un positivo riscontro da parte del Ministero del *Welfare* e produce una serie di rilevanti aggiustamenti alla prima bozza proposta al tavolo di concertazione, talché il governo licenzia il D.d.L. 3045 riguardante la «Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale», che viene presentato alla Camera dei Deputati il 19 luglio 2002.

La Commissione giustizia della Camera si mette al lavoro per l'esame preliminare e al contempo il dibattito si allarga soprattutto alle sedi scientifiche.

Il Forum del terzo settore propone un proprio testo, condiviso da tutte le organizzazioni aderenti quale contributo ulteriore alla discussione.

La rivista *Impresa Sociale* licenzia due numeri<sup>5</sup> nei quali raccoglie valutazioni e osservazioni da parte di gran parte degli opinion leaders del mondo scientifico, politico e delle organizzazioni di terzo settore.

Le posizioni sono ovviamente diversificate, ma nel complesso emerge l'idea che l'impianto del D.d.L. rappresenti una buona base, ma che si debbano apportare alcune integrazioni finalizzate a meglio precisare le caratteristiche e il *modus operandi* dell'impresa sociale.

L'osservazione principale che proviene sia dal Forum sia da molti studiosi riguarda la necessità di arrivare già nella legge delega a una definizione in positivo dell'impresa sociale (non bastando la semplice previsione dell'indistribuibilità degli utili), affinché rappresenti un solido ancoraggio concettuale e normativo per la relazione dei decreti delegati. La seconda questione riguarda il regime fiscale e di sostegno che molti considerano indispensabile appendice della definizione del quadro civilistico.

Inizia così l'esame del D.d.L. da parte della Commissione giustizia che si impegna in una lunga serie di audizioni e un'intesa e costruttiva discussione.

Il testo viene in più parti emendato, introducendo innanzitutto una precisa definizione di impresa sociale e integrando e modificando altre previsioni, in particolare quelle relative alle trasformazioni e all'inosservanza dei requisiti relativi all'impresa sociale. Viene introdotta anche una norma di carattere fiscale, di taglio meramente programmatico che poco soddisfa tutti gli osservatori in quanto giudicata o insufficiente o superflua.

Tutte le forze politiche si segnalano per un approccio favorevole e costruttivo, atteggiamento che si trasferisce anche all'aula che il 10 novembre del 2003 avvia la discussione che si conclude il 20 novembre con l'approvazione pressoché all'unanimità di un testo ulteriormente migliorato, ma nella sostanza non modificato in modo rilevante rispetto a quello preposto dalla Commissione giustizia.

<sup>5</sup> Si tratta, in particolare, del numero 64 (luglio del 2002). Altri interventi sono comunque apparsi sui numeri 65 (settembre 2002), 66 (dicembre 2002) e 67 (febbraio 2003).

Trasferitosi al Senato il provvedimento subisce una lunga battuta d'arresto.

Al momento di andare in stampa il testo è stato licenziato dalla Commissione con l'unica, rilevante modifica, della soppressione di qualsiasi riferimento al regime fiscale. Modifica giustificata dalla forte contrarietà del Ministero delle Finanze per qualsiasi provvedimento che possa anche soltanto far presupporre un seppur limitato aggravio per il bilancio dello stato. In realtà la formulazione della norma aveva un carattere programmatico e non attribuiva specifici benefici alle imprese sociali, limitandosi a evocare future possibilità. Anche per questo il commento alla decisione della Commissione (presa a maggioranza) ha visto una gamma diversificata di posizioni: dai fortemente critici ai sostanzialmente favorevoli, convinti questi ultimi che il regime fiscale possa e debba essere adeguatamente messo a punto una volta definiti tutti i profili civilistici.

Non resta dunque che attendere l'esito dell'iter parlamentare.

Il testo di legge contiene, tanto una buona definizione di impresa sociale quanto pressoché tutta le specificità (il pressoché è dovuto alla sommarietà di alcune formulazioni) qualificanti l'impresa sociale secondo gli studiosi europei riuniti nella rete Emes.

Anche confrontando il D.d.L. in discussione al Senato con la proposta a suo tempo formulata dal Forum del terzo settore si può rilevare una sostanziale convergenza, frutto di un processo di reale «concertazione» realizzatosi in questi anni tra Governo, Parlamento, e organizzazioni di terzo settore.

Non resta quindi che auspicare la rapida approvazione del testo. Poi si aprirà la complessa fase della stesura ed emanazione dei decreti delegati.

Ma di questo parleremo, speriamo, nel prossimo rapporto.



## Bibliografia

- AA.VV. (2001), *L'impresa sociale per la salute mentale*, Brescia, Quaderno di Impresa Sociale.
- Acker, J. (1990), «Hierarchies, Jobs and Bodies: A Theory of Gendered Organizations», in *Gender and Society*, n. 4, pp. 139-58.
- Acker, J. (1992), «Gendering Organizational Theory», in Mills, A. J. e Tancred, P. (a cura di), *Gendering Organizational Analysis*, Newbury Park, Sage, pp. 248-60.
- Airoldi, G., Brunetti, G. e Coda, V. (1994), *Economia aziendale*, Bologna, Il Mulino.
- Airoldi, G. e Forestieri, G. (1998), *Corporate governance: analisi e prospettive del caso italiano*, Milano, Etas.
- Andreas, M. (1996), *Le aziende nonprofit*, Milano, Giuffrè.
- Andreas, M. (2002a), «Alcune riflessioni sulla natura imprenditoriale della cooperazione sociale», in Centro studi Cgm 2002.
- Andreas, M. (2002b), *Le organizzazioni non governative: profili aziendali e problematiche gestionali*, Milano, Giuffrè.
- Andreas, M. (2003), «Condizioni e presupposti per un'effettiva rendicontazione nelle aziende nonprofit», in *Impresa Sociale*, n. 68, pp. 33-61.
- Animazione Sociale, Impresa Sociale (a cura di) (2004), *Generare capitale sociale: una sfida per le imprese sociali*, Torino, I Geki di Animazione sociale.
- Anthony, R. N. e Young, D. W. (1992), *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni nonprofit*, Milano, McGraw-Hill Italia.
- Antonelli, V. (2002), «Osservazioni su alcuni aspetti economico aziendali delle organizzazioni nonprofit», in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, maggio-giugno, vol. 102, fase. 5/6, pp. 222-33.

## Bibliografia

- Arcuri, F. e Flores d'Arcais, G. (1974), *La misura degli atteggiamenti*, Milano, Martello-Giunti Editore.
- Area comunicazione Cgm (a cura di) (2002), *Venti di solidarietà. I primi 20 anni del consorzio Sol.Co Brescia*, Brescia.
- Ascoli, U. (1996), *Terzo settore e società in Italia*, relazione al XIII Convegno Annuale dell'AIDEA, Bologna, Clueb.
- Ascoli, U., Borzaga, C., Bruni, L., Fiorentini, G. e Zamagni, S. (2002), *Analisi critica della proposta di legge sull'impresa sociale. Sintesi ragionata dei risultati dell'incontro preparatorio al convegno (Brescia, 19 settembre 2002)*, Roma, materiali del convegno «Sviluppo locale e impresa sociale nonprofit», Progetto Quasar.
- Ascoli, U. e Pasquinelli, S. (a cura di) (1993), *Il welfare mix*, Milano, Franco Angeli.
- Bacchiega, A. e Borzaga, C. (2001), «The Economics of the Third Sector: Towards a More Comprehensive Approach», in Anheier, H. e Ben-Ner, A. (a cura di), *Theory of Nonprofit Enterprise*, New York, Kluwer/Plenum Books.
- Barbetta, G. P. (1996), *Senza scopo di lucro*, Bologna, Il Mulino.
- Barbetta, G. E, Cima, S e Zamaro, N. (a cura di) (2003), *Le istituzioni nonprofit in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Bartolomeo, G., Giussani, A., Maiello, M. e Zandonai, F. (2000), *Scegliere l'impresa sociale. Sintesi dei risultati del progetto Okapi*, Brescia.
- Bassi, V. (2003), «Una proposta di legge per il nonprofit», in *Impresa Sociale*, n. 71/72, pp. 143-46.
- Battistella, A., De Ambrogio, U. e Ranci Ortigosa, E. (2004), *Il Piano di zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Roma, Carocci.
- Berruti, E (a cura di) (1996), *Il lavoro di comunità*, Torino, Gruppo Abele.
- Boccagni, P. e Zandonai, F. (2003), «Cooperazione sociale e sviluppo locale: la situazione attuale e gli sviluppi futuri», in *Impresa Sociale*, n. 71-72, pp. 45-64.
- Bonazzi, G. (1999), *Dire, fare, pensare. Decisioni e creazione di senso nelle organizzazioni*, Milano, Franco Angeli.
- Bonfante, G. (2004), «La compatibilità e/o l'applicabilità delle norme in materia di s.p.a. e s.r.l. alle società cooperative», in Vella E (a cura di), *Gli statuti delle imprese cooperative dopo la riforma del diritto societario*, Torino, Giappichelli.
- Bonomi, A. (a cura di) (2004), *Il passaparola dell'invisibile. Rappresentazione e voce delle imprese sociali*, Bari, Laterza.



- Borzaga, C. (1990), «I fallimenti dello stato: alcune prime considerazioni», in *Impresa Sociale*, n. 0, pp. 14-17.
- Borzaga, C. (a cura di) (2000a), *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali*, Roma, Fondazione Italiana per il Volontariato.
- Borzaga, C. (2000b), *Qualità del lavoro e soddisfazione dei lavoratori nei servizi sociali: un'analisi comparata tra modelli di gestione*, Trento, Working Paper Issan n. 9.
- Borzaga, C. (2001), *Sull'impresa sociale*, Atti del Convegno «Tecnologie e società. Sviluppo e trasformazione della società», Accademia Nazionale dei Lincei, Roma 5-6 aprile.
- Borzaga, C. (2002), «Impresa sociale: dal concetto alla proposta di legge», in *Impresa Sociale*, n. 64, pp. 9-12.
- Borzaga, C. (2003), «Impresa sociale. Verso una definizione», in *Impresa Sociale*, n. 67, pp. 14-28.
- Borzaga, C. e Contrini, E. (1998), «Le caratteristiche dell'occupazione nelle organizzazioni no-profit italiane: alcune prime considerazioni», in Marino, D. e Timpano E (a cura di), *Economia del no-profit*, Roma, Licorno Editori, pp. 93-115.
- Borzaga, C. e Defourny, J. (a cura di) (2001), *L'impresa sociale in prospettiva europea*, Trento, Edizioni31.
- Borzaga, C. e Depedri, S. (2003), *La cooperazione sociale italiana al microscopio: i punti di forza e di debolezza dei modelli organizzativi e della gestione delle risorse umane*, Milano, Franco Angeli.
- Borzaga, C. e Fazzi, L. (2000), *Azione volontaria e processi di trasformazione del settore nonprofit*, Milano, Franco Angeli.
- Borzaga, C. e Fazzi, L. (2004a), «Il ruolo del terzo settore», in Gori, C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Roma, Carocci.
- Borzaga, C. e Fazzi, L. (2004b), «L'eredità della legge 328/00: un primo bilancio dal punto di vista dell'impresa sociale», in *Impresa Sociale*, n. 1, vol. 73, gennaio-marzo, pp. 17-42.
- Borzaga, C., Fiorentini, G. e Maticena, A. (a cura di) (1996), *Non-profit e sistemi di welfare*, Roma, Nis.
- Borzaga, C. e Maiello, M. (a cura di) (1997), *Servizi sociali e nuova occupazione: l'esperienza delle nuove forme di imprenditorialità sociale in Europa*, vol. II, Regione Trentino Alto Adige, Trento.
- Borzaga, C. e Mittone, L. (1997), *The Multistakeholder versus the Nonprofit Organization*, Università degli Studi di Trento, Dipartimento di Economia, Discussion paper n. 7.

## Bibliografia

- Borzaga, C. e Musella, M. (a cura di) (2003), *Produttività ed efficienza nelle organizzazioni nonprofit*, Trento, Edizioni31.
- Borzaga, C. e Santuari, A. (a cura di) (1997), *Servizi sociali e nuova occupazione: l'esperienza delle nuove forme di imprenditorialità sociale in Europa*, vol. I, Trento, Regione Trentino Alto Adige.
- Borzaga, C. e Spear, R. (a cura di) (2004), *Trends and Challenges for Co-operatives and Social Enterprises in Developed and Transition Countries*, Trento, Edizioni31.
- Bragato, S. (2000), «I lavoratori: atteggiamenti, motivazioni, scelte», in Borzaga 2000a, pp. 117-42.
- Bruni, L. e Zamagni, S. (2004), *Economia civile*, Bologna, Il Mulino.
- Burbridge, L. C. (1994), «The Occupational Structure of Nonprofit Industries: Implications for Women», in Odendahl, T. e O'Neill, M. (a cura di), *Women and Power in the Nonprofit Sector*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 121-54.
- Butera, F. (1999a), «Economia e società nell'impresa: l'impresa eccellente socialmente capace», in *Studi organizzativi*, n. 1, pp. 11-39.
- Butera, F. (1999b), «Le imprese sociali come imprese normali socialmente capaci», in Carbognin 1999, pp. 272-94.
- Cafaggi, F. (2000), «L'impresa a finalità sociale», in *Politica del diritto*, vol. 31, fase. 4, pp. 595-662.
- Cafaggi, E. (2002), «Un passo indietro per il terzo settore», in *Impresa Sociale*, n. 65, pp. 9-13.
- Cafaggi, F. e Iamiceli, P. (2004), *Le reti di cooperative sociali: quali modelli organizzativi?*, relazione al Convegno «La governance delle cooperative sociali», Trento 12-13 novembre 2004.
- Caldani, E. e Ancarani, F. (2000), *Strategie di marketing del territorio. Generare valore per le imprese e i territori nell'economia della conoscenza*, Milano, Egea.
- Caneveira do Campos (1998), «Cooperative di solidarietà sociale in Portogallo», in *Impresa Sociale*, n. 39, pp. 38-39.
- Carbognin, M. (1999), *Il campo delle fragole. Reti di imprese e reti di persone nelle imprese sociali italiane*, Milano, Franco Angeli.
- Centro studi Cgm (a cura di) (1994), *Primo rapporto sulla cooperazione sociale*, Milano, Edizioni Cgrn.
- Centro studi Cgm (a cura di) (1995), *Lotta all'esclusione e all'occupazione. L'impresa sociale: una chance per l'Europa*, Brescia-Bruxelles, in

- collaborazione con Cecop (Confederazione europea delle cooperative di produzione e lavoro, cooperative sociali e imprese partecipative).
- Centro studi Cgm (a cura di) (1997)*, Imprenditori sociali. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, *Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli*.
- Centro studi Cgm (a cura di) (2002)*, Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, *Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli*.
- Cima, S., (2002)*, «*Il profilo del nonprofit italiano dai dati del primo censimento*», in 11 *Risparmio*, n. 1.
- Cima, S. (2003)*, «*Settore nonprofit e imprese sociali: dimensioni e profilo*», in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 22, pp. 2-5.
- Cima, S. e D'Autilia, M. L. (2000)*, Le istituzioni nonprofit tra pubblico e privato, *Roma, bozza di documento del gruppo di lavoro Istat, Irs, Crc*.
- Cima, S., Mancini, A., Moreschi, B. e Zamaro, N. (1999)*, Definizioni, classificazioni e variabili guida per le statistiche sulle istituzioni «non-profit», *Roma, Mimeo, luglio*.
- Coda, V. (1988a)*, «*Fisiologia e patologia del finalismo d'impresa*», in *Aggiornamenti Sociali*, n. 2-3.
- Coda, V. (1988b)*, *La comunicazione economica nella strategia aziendale*, in «*La comunicazione economica: valore aziendale o sociale?* Atti del convegno organizzato dal Cesad il 20/6/1988», Milano, Egea.
- Confcooperative-Federsolidarietà (2004)*, Rapporto Federsolidarietà: i dati, il contesto, lo sviluppo, *Roma*.
- Costi, R. (2003)*, «*Il governo delle società cooperative: alcune annotazioni esegetiche*», in *Giurisprudenza commerciale*, 2003, I, 249.
- Dabormida, R. (2003)*, «*La cooperativa europea finalmente in porto*», in *Rivista della cooperazione*, n. 3, pp. 123-26.
- D'Acunto, S., Destefanis, S. e Musella, M. (2004)*, «*Exports, Supply Constraints and Growth: An Investigation using Regional Data*», in *International Review of Applied Economics*, vol. 18, aprile, pp. 167-89.
- De Ambrogio, U. (2003a)*, «*Valutazione e forme di coinvolgimento e partecipazione*», in *Id. (a cura di)*, *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Roma, Carocci Faber.
- De Ambrogio, U. (2003b)*, «*Il processo di costruzione dei Piani di zona sperimentali in Emilia Romagna*», in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 6, pp. 3-5.

## Bibliografia

- Del Bono, E., (2002), «Un'occasione per un moderno inquadramento civilistico e giuslavoristico», in *Impresa Sociale*, n. 66, pp. 20-25.
- Demetrio, D. (1995), *L'educazione nella vita adulta*, Roma, Nis.
- Department of Trade and Industry (DTI) (2003), *Enterprise for Communities. Proposals for a Community Interest Company*.
- Digestus — Network for New Laws on Social Enterprise in Europe (1999), *Verso l'impresa sociale: un percorso europeo*, Roma.
- Di Maggio, P. e Powell, W. W. (1983), «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», in *American Sociological Review*, vol. 48, pp. 147-60.
- Donati, P. (1978), *Pubblico e privato: fine di un'alternativa?*, Bologna, Cappelli.
- Donati, P. (1997), «Alla ricerca di una società civile. Che cosa dobbiamo fare per aumentare le capacità di civilizzazione del Paese?», in Id. (a cura di), *La società civile in Italia*, Milano, Mondadori
- Donati, R (1991), *Teoria relazionale della società*, Milano, Franco Angeli.
- Donati, P. (2000), *La cittadinanza societaria*, 2a ed. accresciuta, Roma-Bari, Laterza.
- Donati, P. (2001), *Il lavoro che emerge. Prospettive del lavoro come relazione sociale in un'economia dopo-moderna*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Donati, P. (2003), «Il mercato di qualità sociale come ambiente e come prodotto dell'economia civile», in *Impresa Sociale*, n. 71-72, pp. 10-26.
- Donati, P. e Colozzi, I. (2002) (a cura di), *La cultura civile in Italia: fra stato, mercato e privato sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Donati, E e Colozzi, I. (2004) (a cura di), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Bologna, Il Mulino.
- Donati, P., Maccarini, M. e Stanzani, S. (1997), *L'associazionismo sociale oltre il welfare state: quale regolazione?*, Milano, Franco Angeli.
- Easterby-Smith, M., Burgoyne, J. e Araujo, L. (1999), *Organizational Learning and the Learning Organization*, London, Sage.
- Ecchia, G. e Zarri, L. (2005), «Capitale sociale e accountability: il molo del bilancio sociale nella governance delle organizzazioni non-profit», in Fazzi, L. e Giorgetti, G. (a cura di), *Il bilancio sociale per le organizzazioni non-profit. Teoria e pratica*, Milano, Guerini, in corso di stampa.

- Farinotti, G. A. e Scaratti, G. (2003) (a cura di), *Qualità come strategia per l'impresa sociale di comunità*, Milano, Unicopli.
- Fazzi, L. (2000) (a cura di), *Cultura organizzativa del nonprofit*, Milano, Franco Angeli.
- Fazzi, L. (2001), «L'evoluzione del settore nonprofit in Italia: rottura o continuità nella riforma del welfare?», in *Sociologia e Politiche Sociali*, n. 3, pp. 43-67.
- Fazzi, L. (2002), «Il contesto culturale», in *Impresa Sociale*, n. 64, pp. 25-34.
- Fazzi, L. (2004), «Questioni di fiducia: a cosa serve il bilancio sociale per le organizzazioni nonprofit?», in *Studi Organizzativi*, n. 2-3.
- Fazzi, L. e Gori, C. (2004), «Il voucher e il “quasi-mercato”», in Gori, 2004.
- Ferrero, G. (1968), *Istituzioni di economia d'azienda*, Milano, Giuffrè.
- Fici, A. (2002), «La riforma delle società cooperative. Prime note esegetiche», in *Impresa Sociale*, vol. 66, pp. 52 sgg.
- Fici, A. (2003), «Cooperative sociali e riforma del diritto societario», in Borzaga, C. e Fici, A. (a cura di), *La riforma delle società cooperative*, Trento, Edizioni31, pp. 151-72.
- Fici, A. (2004), «Financial Participation by Employees in Co-operatives in Italy», in *Journal of Co-operative Studies*, n. 16.
- Fiorentini, G. (1992), *Organizzazioni nonprofit e di volontariato*, Milano, E-tas.
- Folgheraiter, F. (2004), «Culture e prassi della cooperazione sociale in Italia», in Donati e Colozzi 2004, pp. 21-54.
- Fortunato, S. (2002), «I controlli nella riforma delle società», in *Società*, 318.
- Francescano, D. e Ghirelli, G. (1988), *Fondamenti di psicologia di comunità*, Roma, Nis.
- Frumkin, P. (2002), *On Being a Nonprofit. A Conceptual and Policy Primer*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Fusaro, A. (2002), «I modelli imprenditoriali nella legislazione di terzo settore», in *Rivista critica del diritto privato*, vol. 20, pp. 291-303.
- Gagliardi, P. (1986), *Le imprese come culture*, Torino, Isedi.
- Galera, G. (2004), «The Evolution of Co-operative Form: An International Perspective», in Borzaga e Spear 2004, pp. 17 sgg.

## Bibliografia

- Gherardi, S. (2003), «Il sogno e il disincanto del knowledge management», in *Studi organizzativi*, n. 1, pp. 5-20.
- Giannola, A. (a cura di) (2000), *Le politiche per il rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Gori, C. (a cura di) (2004), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Roma, Carocci.
- Grandori, A. (2000), «Conjectures for a New Research Agenda on Governance», in *Journal of Management and Governance*, vol. 4, n. 1-2.
- Guerini, G. e Zandonai, E. (2004), «La valutazione dei Piani di zona dal punto di vista dell'impresa sociale: il caso della provincia di Bergamo», in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 16, pp. 3-7.
- Habermas, L. (1995), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, Laterza (ed. or. 1965).
- Habermas, L. (1996), «Società civile e sfera pubblica politica», in Id., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini, pp. 391-458.
- Hodgkinson, Virginia A., Weitzman Murray, S., Toppe Christopher, M. e Noga Stephen, M. (1992), *The Nonprofit Almanac, 1992-1993: Dimensions of the Independent Sector*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Iamiceli, P. (2004), «The Italian Experience: A Legal Framework in Progress», in Borzaga e Spear 2004, pp. 117 sgg.
- tengo, M. (2003), «Statuto della società cooperativa europea e riforma del diritto cooperativo italiano: due leggi a confronto», in *Rivista della cooperazione*, n. 4, pp. 63-73.
- Iref (1998), *L'imprenditorialità solidale. Prospettive occupazionali e potenzialità di sviluppo dell'economia civile in Italia*, Roma, Aesse.
- Istat (2001) (a cura di Lorenzini, F.), *Istituzioni nonprofit in Italia, I risultati della prima rilevazione censuaria - Anno 1999*, Roma, Informazioni, n. 50.
- Irs (2003), *Rapporto di valutazione del processo di costruzione dei Piani di zona in Emilia Romagna*, Mimeo.
- Irs (2004), *Rapporto di valutazione della governance del piano di zona*, Rapporto per l'Ambito territoriale Rhodense, Mimeo.
- Isfol (a cura di) (2004), *Appunti sull'impresa sociale*, Roma, Edizioni Fse.
- Issan (2004), *Individual Benefits of Disadvantaged Workers Employed in Work Integration Social Enterprise (WtsE)*, Trento, Perse Report.

- Istat (2003), *Le cooperative sociali in Italia. Anno 2001*, Roma, Statistiche in breve.
- Istat (2004), *8° Censimento dell'Industria e dei Servizi, Risultati definitivi*, Roma, Istat.
- Rissa, B. (2001), «Il Mezzogiorno e lo sviluppo dall'alto», in *Rivista economica del Mezzogiorno*, settembre.
- Kaneklin, C. (2000), «Valutazione e qualità nei servizi. Valutare il valore del servizio», in Regalia, C. e Bruno, A. (a cura di), *Valutazione e qualità nei servizi*, Milano, Unicopli, pp. 29-42.
- Kaneklin, C. e Scaratti, G. (1998), *Formazione e narrazione: costruzione di significato e processi di cambiamento personale e organizzativo*, Milano, Raffaello Cortina.
- Kanter, R. M. (1977), *Men and Women of the Corporation*, New York, Basic Books.
- Kanter, R. M. e Summers, D. V. (1987), «Doing Well while Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple Constituency Approach», in Fowell, W. W. (a cura di), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.
- Lepri, S. (1997), «Cooperazione sociale ed enti pubblici», in Centro studi Cgm 1997, pp. 219-34.
- Margado, A. (2004), «A New Co-operative Form in France: Société coopérative d'intérêt collectif», in Borzaga e Spear 2004, pp. 147 sgg.
- Marino, D. e Timpano, F. (1998) (a cura di), *Economia del no-profit: aspetti di teoria e politica*, Roma, Liocorno Editori.
- Marocchi, G. (2000), «I lavoratori: la soddisfazione», in Borzaga 2000a, pp. 145-75.
- Martini, E. R. e Segui, R. (1988), *Il lavoro nella comunità*, Roma, Nis. Masini, C. (1970), *Lavoro e risparmio*, Torino, Utet.
- Matacena, A. (1984), *Impresa e ambiente*, Bologna, Clueb.
- Matacena, A. (1993), «La responsabilità sociale: da vincolo ad obiettivo. Verso una ridefinizione del finalismo d'impresa», in *Scritti in onore di Carlo Masini*, Milano, Egea, torno III.
- Matacena, A. (2000), «Informazione e comunicazione nelle Onlus», in *Sinergie*, n. 53.
- Matacena, A. (2002a), «Come dimostrare il diritto all'accreditamento? Attraverso la trasparenza gestionale», in *Impresa Sociale*, n. 64, pp. 44-54.

## Bibliografia

- Matacena, A. (2002b), «La responsabilità sociale e la comunicazione sociale nelle aziende nonprofit», in Hinna, L. (a cura di), *Il bilancio sociale*, Milano, Il Sole 24 ore.
- Micelli, S. (2000), *Imprese, reti e comunità virtuali*, Milano, Etas.
- Mirvis, P. H. e Hackett, E. J., (1983), «Work and Workforce Characteristics in the Nonprofit Sector», in *Monthly Labor Review*, 106, pp. 3-12.
- Musella, M. (2000), «La politica per lo sviluppo del Mezzogiorno», in Paganetto, L. e Tria, G. (a cura di), *Istituzioni e Governo dell'economia*, Bologna, Il Mulino.
- Musella, M. (2003), *Disoccupazione, guerra e globalizzazione*, Torino, Giappichelli.
- Musella, M. (2004), «Introduzione», in Nacamulli, R. C. e Costa, G., *Rapporto sul Volontariato in Campania*, Roma, Fondazione Italiana per il Volontariato.
- Nonaka, I. e Takeuchi, H. (1997), *Creare le dinamiche dell'innovazione*, Milano, Guerini e Associati.
- Normann, R. (1984-2000), *La gestione strategica dei servizi*, Milano, Etas.
- Normann, R. (2002), *Ridisegnare l'impresa. Quando la mappa cambia il paesaggio*, Milano, Etas.
- Oecd (1999), *Social Enterprises*, Paris.
- O'Neill, M. (1994), «The Paradox of Women and Power in the Nonprofit Sector», in Odendahl, T. e O'Neill, M. (a cura di), *Women and Power in the Nonprofit Sector*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 1-16.
- Onida, P. (1971), *Economia d'azienda*, Torino, Utet.
- Orsenigo, A. (1999), «La costruzione dell'oggetto di lavoro e il modo di trattarlo nella progettazione», in AA.VV., *La progettazione sociale*, Torino, Gruppo Abele.
- Paganelli, O. (1976), *Il sistema aziendale*, Bologna, Clueb.
- Parlamento italiano, Commissione XII (2001), *Indagine conoscitiva sul terzo settore. Documento conclusivo approvato dalla Commissione*, Roma.
- Pasquinelli, S. (2003a), «Servizi domiciliari: quale futuro?», in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 7, pp. 1-2.
- Pasquinelli, S. (2003b), «La valutazione d'impatto nell'ambito delle politiche sociali: esperienze sul campo, linee di sviluppo», in De Ambrogio, U. (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Roma, Carocci.



- Pasquinelli, S. (2004), «Governance? Imprese sociali, piani di zona e co-progettazione dei servizi», in *Impresa Sociale*, n. 2, vol. 73, aprile-giugno, pp. 61-73.
- Perrow, C. (2002), «L'ascesa delle organizzazioni *nonprofit* e declino della società civile negli Stati Uniti», in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 2, pp. 33-57.
- Pesaresi, F. (2003), «La governance dei Piani sociali di zona», in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 20, pp. 1-7.
- Pettinato, S. (2001), *Legislazione tributaria ed enti nonprofit*, Trento, Edizioni3l.
- Pezzini, E. (2004), «The European Co-operative Society: A New Step in the European Company Law», in Borzaga e Spear 2004, pp. 83 sgg.
- Ponzanelli, G. (2000), *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, Giappichelli.
- Prandini, R. (2004), «Come viene governato: fra gerarchia, contratto e rete», in Donati e Colozzi 2004, pp. 21-54.
- Preite, D. (1991), «Un'occasione mancata», in *Impresa Sociale*, 1991, vol. 4, ripubblicato *ibid.*, 2001, vol. 58.
- Prencipe, A. (1998), «L'informativa di bilancio delle Anp: un'analisi comparata», in *Nonprofit*, n. 2, pp. 205-48.
- Preston, A. E. (1990), «Changing Labor Market Patterns in the Nonprofit and For-profit Sectors: Implications for Nonprofit Management», in *Nonprofit Management and Leadership*, n. 1, pp. 15-28.
- Preston, A. E. (1994), «Women in the Nonprofit Labor Market», in Odendahl, T. e O'Neill, M. (a cura di), *Women and Power in the Nonprofit Sector*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 39-78.
- Putnam R. D. (2004), *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna, Il Mulino.
- Regione Lombardia (2003), *Quarto rapporto sulle cooperative sociali in Lombardia*, Milano, Direzione Generale Industria, Piccola e Media Impresa, Cooperazione e Turismo.
- Regoliosi, L. (1992), *La prevenzione possibile*, Milano, Guerini e Associati.
- Regoliosi, L. e Scaratti, G. (2002), *Il consulente del lavoro socioeducativo. Formazione, supervisione, coordinamento*, Roma, Carocci.
- Reskin, B. F., Mc Brier, D. B. e Kmec, J. A. (1999), «The Determinants and Consequences of Workplace Sex and Race Composition», in *Annual Review of Sociology*, n. 25, pp. 335-61.

## Bibliografia

- Rullani, E. (2004), *La fabbrica dell'immateriale: produrre valore con la conoscenza*, Roma, Carocci.
- Rusconi, G. (1987), «Il ruolo del bilancio sociale nel contesto dell'economia aziendale», in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 2-3.
- Rusconi, G. (1988), *Il bilancio sociale d'impresa*, Milano, Giuffrè.
- Sacconi, L. (2002), «Il vantaggio comparato dell'impresa sociale: come il disegno di legge può sostenerlo?», in *Impresa Sociale*, n. 65, pp. 39-46.
- Salamon, L. M. (1987), «Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations», in Powell, W. W. (a cura di), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven and London, Yale University Press, pp. 111 sgg.
- Salamon, L. M., Wojciech Sokolowski *et al.* (2004), *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Kumarian Press, Inc.
- Scalvini, F. (2002), «Come nasce l'impresa sociale?», in *Impresa Sociale*, vol. 66, pp. 7 sgg.
- Scaratti, G. (2002), «La qualità verso l'eccellenza in Cgm», in *Impresa Sociale*, n. 63, pp. 38-46.
- Scaratti, G. e Barbieri, B. (2004), «Culture e apprendimento nelle imprese sociali della rete Cgm», in Bonomi 2004, pp. 108-41.
- Scaratti, G. e Spaggiari, C. (2000), «La Qualità nell'impresa sociale: dalla certificazione alla crescita del valore», in Regalia, C. e Bruno, A. (a cura di), *Valutazione e qualità nei servizi*, Milano, Unicopli, pp. 147-70.
- Scaratti, G., Spaggiari, C. e Dotti, J. (1998), «La qualità della/nell'impresa sociale: attraverso la certificazione, oltre la certificazione», in *Impresa Sociale*, n. 42, pp. 30-44.
- Spear, R. (2004), «From Co-operative to Social Enterprise: Trends in the European Experience», in Borzaga e Spear 2004, pp. 99 sgg.
- Spear, R., Defourny, J., Favreau e L., Laville, J. L. (2001), *Tackling Social Exclusion in Europe*, London, Ashgate.
- Stanzani, S. (1998), *La specificità relazionale del terzo settore*, Milano, Franco Angeli.
- Steinberg, R. J. e Jacobs, J. A. (1994), «Pay Equity in Nonprofit Organizations: Making Women's Work Visible», in Odendahl, T. e O'Neill, M. (a cura di), *Women and Power in the Nonprofit Sector*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 79-120.
- Thompson, J. B. (1998), *Mezzi di comunicazione e modernità. Una teoria sociale dei media*, Bologna, Il Mulino.

- Travaglini, C. (1994), «Il “gruppo nonprofit”: percorsi di sviluppo per le organizzazioni *nonprofit*», in *Economia & Management*, n. 3.
- Travaglini, C. (1997), *Le cooperative sociali tra impresa e solidarietà. Caratteri economico-aziendali ed informativa economico sociale*, Bologna, Clueb.
- Vella, F. (2004), «Amministrazione e controllo nelle cooperative spa e srl», in Id., *Gli statuti delle imprese cooperative dopo la riforma del diritto societario*, Torino, Giappichelli.
- Venditti, C. (1994), «Causa e scopo mutualistico delle cooperative sociali», in *Diritto e giurisprudenza*, n. 19, pp. 19 sgg.
- Weick, K. (1995), *Senso e significato nelle organizzazioni*, Milano, Raffaello Cortina
- Young, D. (2001), *Social Enterprise in the United States: Alternate Identities and Forms*, Mimeo.
- Zamagni, S. (2002), «L'essere e l'agire dell'uomo globale», in *Impresa Sociale*, n. 64, pp. 67-76.
- Zamaro, N. (2001), «Definizioni e classificazioni delle istituzioni *nonprofit*», in Istat 2001, pp. 17-29.
- Zamaro, N. (2003), «La dipendenza delle istituzioni *nonprofit* dalle risorse economiche. Strutture solidaristiche, commerciali e politiche», in Barbetta, Cima e Zamaro 2003, pp. 221-46.
- Zan, S. (1992), *Organizzazione e rappresentanza*, Firenze, Nis.
- Zandonai, F. (2004), «Quale impresa sociale per quale programmazione?», in *Impresa Sociale*, n. 2, vol. 73, aprile-giugno, pp. 98-121.
- Zangrandi, A. (a cura di), *Aziende nonprofit. Le condizioni di sviluppo*, Milano, Egea.
- Zappa, G. (1956), *Le produzioni nell'economia dell'impresa*, vol. I, Milano, Giuffrè.
- Zoppini, A. (2000), «Relazione introduttiva ad una proposta per la disciplina dell'impresa sociale», in *Rivista critica di diritto privato*, vol. 18, pp. 335-65.
- Zoppini, A. (2002), «Nuovi istituti di governance», in *Rivista della cooperazione*, vol. 4, 56.



## Nota sugli autori

Michele Andreaus, professore associato presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento.

Gabriella Bartolomeo, settore consulenze Cgm (Consorzio nazionale della cooperazione sociale Gino Mattarelli).

Carlo Borzaga, preside della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento e presidente di Issan (Istituto studi sviluppo aziende nonprofit).

Stefano Cima, ricercatore Irs (Istituto ricerca sociale), Milano.

Franco Dalla Mura, avvocato amministrativista e docente di Diritto amministrativo presso l'Università di Verona.

Luca Fazzi, docente di Politica economica e sistemi di welfare presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento e di Politica sociale presso la Facoltà di Sociologia della stessa Università.

Antonio Fici, ricercatore presso l'Università degli Studi di Roma «Tor Vergata» e docente presso l'Università degli Studi di Trento.

Paola Iamiceli, Università degli Studi di Trento, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Facoltà di Economia.

Nota sugli autori

Monica Loss, ricercatrice Issan (Istituto studi sviluppo aziende nonprofit).

Gianfranco Marocchi, ricercatore.

Mariangela Mongera, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Economia e Commercio dell'Università degli Studi di Trento.

Barbara Moreschi, ricercatrice Istat.

Marco Musella, Università Federico II di Napoli.

Sergio Pasquinelli, ricercatore senior dell'Irs (Istituto ricerca sociale) e docente presso il corso di laurea in Servizio sociale dell'Università Ca' Foscari di Venezia.

Felice Scalvini, presidente di Cecop (Confederazione europea delle cooperative di produzione e lavoro, cooperative sociali e imprese partecipative), direttore della rivista *Impresa Sociale*.

Giuseppe Scaratti, professore associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni e di Psicologia della progettazione e valutazione della formazione presso la Facoltà di Psicologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Sandro Stanzani, ricercatore di Sociologia presso l'Università del Molise e docente di Sociologia della devianza nella stessa Università.

Domenico Zalla, ricercatore Issan (Istituto studi sviluppo aziende nonprofit).

Nereo Zamaro, ricercatore Istat.

Flaviano Zandonai, Centro studi Cgm.

Recenti pubblicazioni  
delle Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli

Maurizio Ambrosini e Stefano Molina (a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*

Franco Arduzzo, Fulvio Ferrario, Stavros Stefano Piano, Francis X. D'Sa, Mario Piantelli *et al.*, *Hinduismo e Cristianesimo in dialogo* (collana del Centro di Studi Religiosi Comparati Edoardo Agnelli)

Maurizio Viroli (a cura di), *Libertà politica e virtù civile. Significati e percorsi del repubblicanesimo classico*

Cristiano Antonelli e Pier Paolo Patrucco, *Il sentiero dell'innovazione. Letture di un concetto economico controverso*

Simona Bodo (a cura di), *Il museo relazionale. Riflessioni ed esperienze europee. Nuova Edizione*

Marietta Stepanyants (a cura di), *Sufismo e confraternite nell'islam contemporaneo. Il difficile equilibrio tra mistica e politica* (Collana del Centro di Studi Religiosi Comparati Edoardo Agnelli)

Mario Calderini e Giuseppe Scellato, *Interpretare l'innovazione. Fattori di successo, misure di prestazione*

Federico Revelli, *Donare seriamente. Sistemi tributari ed erogazioni liberali al settore non profit*

Andrea Pacini (a cura di), *L'Ortodossia nella nuova Europa. Dinamiche storiche e prospettive* (Collana del Centro di Studi Religiosi Comparati Edoardo Agnelli)

Falk Pingel (a cura di), *Insegnare l'Europa. Concetti e rappresentazioni nei libri di testo europei*

Roberto Mancini, Francesco Compagnoni, Romeo Astorri *et al.*, *La libertà religiosa tra tradizione e moderni diritti dell'uomo. Le prospettive delle grandi religioni* (Collana del Centro di Studi Religiosi Comparati Edoardo Agnelli)

Centro studi Cgm (a cura di), *Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*

Lorenzo Fischer e Maria Grazia Fischer, *Scuola e società multi-etnica. Modelli teorici di integrazione e studenti immigrati a Torino e Genova*

Finito di stampare nel mese di aprile 2005  
dalla Tipolito Subalpina s.r.l. in Rivoli (To)  
Grafica copertina di Gloriano Bosio



## Beni comuni

Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia

A cura del Centro studi Cgm

Coordinamento della ricerca di Carlo Borzaga e Flaviano Zandonai

A dieci anni dalla prima edizione, il quarto rapporto sulla cooperazione sociale aggiorna e amplia il quadro conoscitivo su uno dei più innovativi fenomeni imprenditoriali, che ha contribuito ad arricchire il panorama delle istituzioni sociali del paese.

Con più di 7.000 unità sul territorio, in cui lavorano oltre 220.000 addetti fra lavoratori remunerati e volontari, le cooperative sociali rappresentano uno dei più significativi attori delle politiche sociali e del lavoro; oltre 2 milioni di persone, infatti, beneficiano delle loro attività.

La crescita quantitativa si accompagna anche a una fase di istituzionalizzazione che lascia intravedere una pluralità di modalità organizzative e gestionali, a loro volta influenzate da elementi culturali e valoriali dinamici, oltre che dalle variabili socioeconomiche che caratterizzano gli ambiti territoriali in cui queste imprese operano.

Lo sguardo del rapporto si allarga anche all'analisi delle forme emergenti di imprenditorialità sociale sia a livello nazionale che europeo, contribuendo così ad alimentare il dibattito sul nuovo progetto di legge in materia di impresa sociale.

### *Contributi di:*

Michele Andreus, Gabriella Bartolomeo, Carlo Borzaga, Stefano Cima, Franco Dalla Mura, Luca Fazzi, Antonio Fici, Paola Iamiceli, Monica Loss, Gianfranco Marocchi, Mariangela Mongera, Barbara Moreschi, Marco Musella, Sergio Pasquinelli, Felice Scalvini, Giuseppe Scaratti, Sandro Stanzani, Domenico Zalla, Nereo Zamaro, Flaviano Zandonai.

