



La cooperazione sociale motore dell'imprenditoria sociale

di Felice Scalvini¹

Qualsiasi analisi sulla situazione attuale e sulle prospettive future della cooperazione sociale deve tener conto in via preliminare di un dato di fatto: non esiste un'unica e probabilmente nemmeno una predominante forma di cooperativa sociale. Si tratta di una questione che ha accompagnato sin dalle origini il fenomeno, nato, come bene hanno narrato Borzaga e Janes nel libro sui primi vent'anni di storia², da almeno quattro diversi filoni di esperienze, interessi, culture sociali e imprenditoriali.

La legge 381 realizzò una sintesi, definendo una forma di cooperazione:

- finalizzata all'interesse generale, più ampio rispetto a quello dei soci;
- legata alla dimensione comunitaria;
- orientata alla soddisfazione dei bisogni di promozione umana dei cittadini piuttosto che alla ricerca di opportunità imprenditoriali offerte dal mercato;
- aperta alla partecipazione di una pluralità di portatori di interessi;
- circoscritta quanto all'ambito delle attività possibili;
- con un robusto ancoraggio alla presenza dei soci lavoratori;
- con una distinzione interna (coop a e b) legata esclusivamente a specifici ambiti di attività.

La sintesi normativa, a differenza di quanto avverrà dieci anni dopo in Francia con le SCIC (società cooperative di interesse collettivo), non ebbe però nel suo insieme carattere vincolante e, di fatto, la forma della cooperativa sociale risultò e risulta tutt'ora utilizzabile da soggetti con caratteristiche, finalità e obiettivi anche fortemente tra loro eterogenei. A questa notevolissima elasticità è in buona parte ricollegabile lo straordinario successo del fenomeno nei vent'anni successivi: la cooperazione sociale è divenuta la casa – normativamente e fiscalmente – accogliente per esperienze imprenditoriali tra loro decisamente diverse e, non a caso, spesso tra loro in competizione.

Di questa situazione porto una certa responsabilità. Fui l'estensore del primo disegno di legge e poi, dalla posizione di presidente sia di Federsolidarietà, sia di CGM, operai costantemente per cercare di configurare la legislazione secondo un disegno di unitarietà normativa, seguendo una linea diversa da chi – tra cui Giuseppe

¹ Cooperatives Europe ed Euricse

² Borzaga C., Janes A. (2006), *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Roma, Donzelli Editore.

Filippini - avrebbe visto meglio una distinzione tra diverse cooperazioni sociali: una più solidaristica – con la partecipazione obbligatoria del volontariato – e una più mutualistica, sostanzialmente configurata come cooperazione di lavoro nei servizi sociali. Su una simile linea di pensiero era attestata anche Legacoop e, se Confcooperative l'avesse accettata, probabilmente si sarebbe arrivati prima del 1991 ad un esito legislativo (un testo così congegnato fu approvato da un ramo del Parlamento già nell'86), nel quale però sarebbe risultata sancita la distinzione tra diverse forme cooperative operanti nell'ambito dei medesimi servizi di welfare.

La 381 determinò dunque una convergenza, almeno di quadro generale, e permise di attribuire a tutte le cooperative sociali il medesimo status legale e fiscale. La situazione sottostante rimase però piuttosto diversificata, con una unitarietà tutta da costruire. Forse è un po' come la vicenda del nostro paese: unificata la cooperazione sociale sotto un unico, appropriato e particolarmente vantaggioso ombrello giuridico, si trattava di provare a coagulare cooperative e operatori intorno ad un grande progetto condiviso

Personalmente confidavo molto, in quei primi anni '90, sull'effetto promozionale della legge, nonché su altri fattori quali:

- l'affermarsi di una cultura d'impresa sociale realmente originale e alternativa rispetto a quella dominante già agli esordi degli anni '90, tutta centrata sulla competizione e sulla crescita, a qualsiasi costo, di dimensioni, fatturato e utili;
- un conseguente e coerente modello imprenditoriale - centrato sulla specializzazione e sulla dimensione comunitaria - che portasse da un lato le cooperative a divenire centri di elevata competenza rispetto a specifiche aree di bisogno e dall'altro a mantenere un forte ancoraggio, anche attraverso una base sociale multistakholder, con la comunità locale, rifuggendo come la lebbra la semplice intermediazione di manodopera e impegnandosi per lo sviluppo armonico di tutte le cooperative con le quali collaborare (la "*strategia del campo si fragole*");
- una forte e strutturata cooperazione tra cooperative sociali, fondata sulla complementarità settoriale e territoriale; su strutture consortili di secondo livello operanti entro precisi ambiti territoriali, dove puntare a proporsi come i soggetti/rete in grado di farsi carico della gestione complessiva e integrata delle nascenti utilities sociali; una struttura nazionale di terzo livello (CGM) che operasse sui fattori strategici di lungo periodo (ricerca e sviluppo, formazione dirigenti e manager, indirizzo culturale e strategico, una rivista come *Impresa Sociale*) e che puntasse ad essere "*// consorzio nazionale della cooperazione sociale*";
- una forte azione culturale e politica nei confronti delle altre organizzazioni di terzo settore (la promozione del Forum, ma non solo, fu un'operazione di quel tempo), per partecipare alle trasformazioni che le stavano investendo, in particolare quella verso la dimensione economica, cercando di orientarci tutti, in un clima di trasparenza, fiducia, collaborazione, verso specializzazioni funzionali non competitive, in grado di valorizzare, nei territori, l'apporto di tutti attraverso forme organiche di collaborazione.

Mi pare che, dopo una fase iniziale in cui vi fu un movimento unitario in questa direzione, poi qualcosa si sia come involuto e, a distanza di vent'anni, la prospettiva di un innovativo, autonomo e corale protagonismo della cooperazione sociale nella costruzione di un welfare imprenditoriale e comunitario si sia come sfarinata, pur potendo contare su molteplici singole, ottime iniziative e avendo trovato una forte legittimazione nella nuova formulazione dell'art. 118 della Costituzione.

Perché è andata così? Poteva andare diversamente? C'è qualcosa che vale la pena di riprendere in mano?

L'analisi è sicuramente complessa. Dal canto mio mi sento di segnalare alcuni fattori che mi pare abbiano segnato in modo particolarmente rilevante l'evoluzione della cooperazione sociale nel ventennio dopo la 381: due di carattere esogeno e altri più interni.

Nell'ambiente sociale ed economico, nell'habitat ove nasce e si sviluppa la cooperazione sociale, hanno operato due "cattivi maestri" di straordinaria forza e potere che l'hanno fortemente condizionata ed orientata. Il primo è rappresentato dalla cultura economica dominante. Non va dimenticato che l'ultimo scorcio del XX secolo e l'inizio del successivo, sino all'esplosione della crisi del 2008, hanno rappresentato l'apice, quasi parossistico, del pensiero unico economico che, sul fronte imprenditoriale, s'è tradotto nel verbo manageriale della crescita e della competizione. Questa cultura ha soggiogato anche gran parte delle imprese sociali e dei loro dirigenti. Crescere in fatturato, addetti, possibilmente utile, e competere con tutti per affermare la propria eccellenza: questa è stata la parola d'ordine, tra l'altro sottesa, neanche tanto implicitamente, alla cultura espressa da buona parte dei centri di formazione per il non profit, dove ore ed ore sono state impiegate per formare alla conduzione di strategie competitive, molto spesso semplicemente riadattando modelli di marketing del forprofit, anziché proporre visioni, modelli ed azioni cooperative, come tipiche e distintive dell'imprenditoria sociale.

Ma al di là della responsabilità, pur rilevante, dei luoghi della formazione, va detto che, in questi vent'anni, questa visione la si è come respirata nell'aria. Non a caso si è parlato di legittimazione, anche morale e sociale dell'avidità, non solo quella personale, dalla quale gli imprenditori sociali sono rimasti sostanzialmente immuni, ma anche d'impresa. E qui invece anche manager e dirigenti del nostro mondo hanno sicuramente assorbito molto della cultura dominante e si sono fatti prendere la mano.

L'altro, e forse che peggiore maestro, è stata la Pubblica amministrazione che tutto ha fatto per asservire alle proprie prospettive ed esigenze, anziché valorizzare come soggetto autonomo, la cooperazione sociale. Anche in questo caso l'elemento che a parer mio ha fatto più male è stata la sacralizzazione della competizione, costruita su una banale e in realtà infondata presupposizione di legalità amministrativa, ma in realtà legata al permanere di una visione profonda, e chissà quando mai rimovibile, antitetica alla sussidiarietà.

È di una evidenza, oserei dire lapalissiana, oltre che argomentabile tanto sul piano giuridico quanto su quello economico, che, per "favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà" (art. 118 Cost.) le gare non sono in generale lo strumento più adatto. E quelle al massimo ribasso sono addirittura esiziali.

Il problema è che la visione che accomuna l'articolo 118 della Costituzione e legge 381 è quella di una epocale disintermediazione della Pubblica Amministrazione nella gestione dei flussi di risorse necessari allo svolgimento di attività di interesse generale legate al welfare socio assistenziale, trasformazione che vede la reale, fiera opposizione di grandissima parte della stessa amministrazione pubblica, che ha trovato sponda ideologico/culturale in uno strano mix tra vetero statalismo centralistico e mercatizzazione competitiva.

A queste due grandi pressioni esterne hanno corrisposto alcune dinamiche tutte interne che hanno fortemente contribuito a determinare il quadro attuale.

La prima è rappresentata dalla straordinaria vitalità e dalla naturale spinta propulsiva della 381 e dei operatori sociali che, nella varietà di visioni e di prospettive, l'hanno assunta come strumento d'azione sociale e economico. Quattordicimila cooperative sociali con 350.000 addetti e buona parte del sistema di welfare sulle spalle, rappresentano un fenomeno imprenditoriale e sociale straordinario così come ben testimoniano i dati contenuti nei recenti [working papers di Euricse](#)³. Rappresentano altresì la conferma del fatto che per lo sviluppo delle imprese sociali e cooperative non servono capitali, come continua a proclamare una vulgata, oggi particolarmente in voga a Bruxelles e dintorni, figlia del conformismo culturale di cui sopra parlavamo, e nemmeno particolari sussidi, bensì quadri normativi adeguati. La 381 ha, da questo punto di vista, dimostrato soprattutto di saper offrire a propensioni e capacità imprenditoriali spontanee, anche molto diversificate, una formula per esprimersi e per generare nuove attività economiche a contenuto sociale.

³ Andreaus M., Carini C., Carpita M., Costa E. (2012), [La cooperazione in Italia: un'overview](#), Euricse Working Paper, N.027 | 12

La spinta tra l'altro non si è esaurita, e molte realtà stanno nascendo e sviluppandosi anche in questa fase complessa e difficile. Questa spontanea e formidabile capacità di fare impresa con lo strumento della 381 ha mantenuto al proprio interno molte diversità di approccio e di orientamento, legate sia alle originali tendenze pre legge 381 sia a nuove opzioni, in alcuni casi con componenti opportunistiche (per le cooperative di tipo a, perché le tipo b sono risultate abbastanza immuni, almeno al centro nord da utilizzi strumentali).

Il risultato è stato che lo sviluppo, anziché portare alla costruzione di un'area di imprenditoria sociale fortemente caratterizzata e coesa, ha finito per frammentarsi, subendo l'influenza, spesso anche per ragioni di sopravvivenza, della cultura e delle opzioni strategiche dettate dai due possenti "cattivi maestri" con cui la cooperazione sociale s'è trovata a confrontarsi. Da qui buona parte dei problemi attuali, legati alla difficoltà di sviluppare, in modo corale e coeso, cultura, modelli e pratiche imprenditoriali originali, assumendo, dalla 381 non solo le opportunità, ma anche l'imprinting inequivocabile e sfidante sancito dall'articolo 1.

È come se "l'interesse generale della comunità, la promozione umana e l'integrazione sociale dei cittadini" non siano riusciti a segnare in profondità e in modo originale la linea di sviluppo della generalità delle cooperative sociali. Ciò ha reso problematica, malgrado le numerosissime esperienze caratterizzate in questo senso, la nascita di una vasta e consapevole area economica dove la collaborazione tra imprese risulti prevalente rispetto alla competizione, dove i bisogni del territorio siano affrontati con una autonoma e adeguata capacità di interpretazione e di risposta economica, dove non ci si riduca al soddisfacimento dei bisogni delle amministrazioni locali, che molto spesso si esauriscono in quello di pagare il meno possibile i lavoratori.

Ne è derivata la difficoltà diffusa a contrattare con la pubblica amministrazione la costruzione di un nuovo e originale welfare fondato sulla sussidiarietà, e, di conseguenza, l'adattamento allo scenario di un welfare degradato perché sempre più carente di risorse e non in grado di sostenere e generalizzare forme imprenditoriali di cittadinanza attiva, alternative a quelle fondate sulla sudditanza di cittadini e organizzazioni sociali rispetto agli enti pubblici.

Si tratta di tematiche decisive in questa fase di crisi e ridefinizione di assetti economici e sociali, anche nell'ambito del welfare. Il problema è di capire perché lo straordinario patrimonio di esperienze accumulato e tutt'oggi operante grazie al notevole numero di cooperative sociali che hanno inventato e continuano a gestire pezzi di welfare di assoluta eccellenza, avendolo saputo rendere efficiente e realmente universalistico all'interno del territorio in cui operano, faticosi a diventare modello e proposta per trovare le possibili vie d'uscita dai problemi della crisi.

Come già sopra accennato, credo che la questione sia ricollegabile alla pluralità di approcci imprenditoriali che hanno avuto la possibilità di albergare sotto il cappello di una legge che offre molte opportunità e relativamente pochi vincoli, e che questo abbia finito per favorire lo sviluppo soprattutto di quelli che più sono risultati stimolati e sostenuti dal contesto esterno.

Ora però sono le cooperative sociali ispirate a modelli ancillari rispetto alla PA a sentire maggiormente gli effetti della crisi e della riduzione di risorse. Non che le altre, quelle più integrate con le comunità locali e più focalizzate su bisogni specifici anziché sul generico business socio assistenziale, non abbiano problemi. Quello che rilevo però è la consapevolezza che, pur nella fase tempestosa la barca è saldamente in mano e la rotta chiara nella testa dei nocchieri, mentre nelle prime trovo spaesamento, incertezza, paura del naufragio. Sintomatico è il caso delle cooperative b che, non avendo vissuto di mercato pubblico sociale, stanno, almeno dalle mie parti soffrendo meno, e comunque in modo diverso, più attivo e reattivo, delle cooperative di tipo a.

Cosa fare allora?

In estrema sintesi, "perché una bella storia continui" – come si intitolava un evento promosso qualche settimana fa da Gruppo Abele - credo sia oggi necessario mettere a tema innanzitutto alcune questioni.

- Avere chiaro che di fronte alla dinamica delle risorse già in atto e che non si modificherà, la sfida semplice ma ineludibile, se vogliamo continuare a credere e a lavorare per l'universalismo della tutela sociale, è quella ridurre il costo unitario delle prestazioni sociali, cioè generare efficienza nella

produzione dei servizi di welfare. E che questo va fatto senza la ricerca di spersonalizzanti economie di scala, né premendo su un costo del lavoro già al limite della sostenibilità per le persone, ma mettendo in campo un forte processo di innovazione nel segno della reinvenzione organizzativa dei servizi, della integrazione nel territorio e del ritorno alla valorizzazione della utenza e del volontariato all'interno delle cooperative sociali.

- Va condotta un'analisi serena e spassionata delle diverse esperienze di cooperazione sociale, per individuare quella eccellente, secondo criteri diversi da quelli delle dimensioni, del fatturato e degli eventuali utili realizzati, ma cercando di capire quanto e come hanno saputo realizzare al meglio l'interesse dei cittadini di una determinata comunità, garantendo efficienza dei costi e equilibrio economico complessivo dell'impresa.
- Va ritessuta la collaborazione tra le cooperative, (in questo la costituzione dell'ACI -Alleanza delle Cooperative Italiane dovrebbe aiutare) e più in generale tra tutte le realtà del non profit produttivo, secondo un disegno comune di organizzazione complessiva del welfare locale, dove ciascuno può e deve trovare il proprio posto. Per fare ciò bisogna avere la capacità di progettare autonomamente e in modo originale il futuro del sistema locale dei servizi, senza farsi incapsulare nei mediocrissimi schemi progettuali ai quali ancora si attiene la PA.
- È indispensabile arrivare rapidamente a un contratto unico di lavoro per tutti i lavoratori del welfare privato, così da creare uno zoccolo unico di tutela dei lavoratori e evitare che abbia spazio l'insana propensione a fare impresa grazie al dumping sul costo del lavoro
- Va messo in campo uno sforzo di formazione e supporto, affidandosi soprattutto a chi ha saputo, in questi anni, guidare esperienze eccellenti d'impresa, affinché visione e approccio strategico originali tornino a orientare la crescita professionale e imprenditoriale dei quadri del futuro.