IMPRESA ·sociale·

A cura del Centro studi CGM del Consorzio nazionale della cooperazione di solidarietà sociale Gino Mattarelli

LE SFIDE DELLA NUOVA CITTADINANZA

RESPONSABILITÀ SOCIALE E STRUMENTI DI RENDICONTAZIONE

FORMAZIONE E PROGETTO PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO

PROSPETTIVE DEL CONVENZIONAMENTO

9

Marzo 1993

Spedizione in abbonamento postale gruppo IV / 70%

SOMMARIO

IMPRESA SOCIALE
A cura del Centro studi CGM
Consorzio nazionale della cooperazione
di solidarietà sociale Gino Mattarelli
n. 9 Marzo 1993

DIREZIONE
Felice Scalvini (direttore responsabile), Stefano Lepri

COMITATO EDITORIALE
Paolo Barbetta,Carlo Borzaga, Roberto D'Alessio,
Graziamaria Dente, Pierpaolo Donati,
Giuseppe Failoni, Silvia Fatuzzo, Silvia Gherardi,
Giovanna Giordani, Benedetto Gui, Roberto
Maurizio, Giovanni Nervo, Corrado Paracone,
Disiano Preite, Gianfranco Rebora,
Giovanna Rossi, Chiara Saraceno, Luciano Tavazza

PROPRIETÀ, REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE
CGM Consorzio nazionale della cooperazione
di solidarietà sociale Gino Mattarelli
39 Viale Legioni Romane 20147 MILANO
Tel. 02/4042465 Fax 02/40072531

SEGRETERIA DI REDAZIONE
Marina Battaglia, Carola Pisano

GRAFICA E FOTOCOMPOSIZIONE
Poliart s.c.r.l.
29 Via Montecuccoli 20147 MILANO

STAMPA
Tipografia Clerici s.r.l
10 Via Pantigliate 20147 MILANO

REGISTRAZIONE
Tribunale di Milano n. 656/91

ABBONAMENTI
ordinario L. 60.000
sostenitore L. 150.000
estero L. 90.000.
una copia L. 18.000
una copia arretrata L. 20.000
Versamenti su c/c postale n. 20103206
Intestato a CGM Consorzio nazionale della
cooperazione di solidarietà sociale Gino Mattarelli
39 Viale Legioni Romane 20147 MILANO
L'abbonamento dà diritto a ricevere 4 numeri che
usciranno nel 1993. A chi si abbona durante
l'anno saranno spediti gli arretrati

EDITORIALE
Emergenza occupazione: il contributo delle cooperative sociali 2

Dal welfare State ad una nuova configurazione relazionale: politiche sociali e nuova cittadinanza
Pierpaolo Donati 6

Responsabilità sociale e strumenti di rendicontazione: considerazioni introduttive
Michele Andreaus e Giulio Girardi 16

Le attività formative per la promozione dell'inserimento lavorativo: una proposta di lavoro
Carla Acler 24

Evoluzioni e prospettive del convenzionamento a un anno dalla L. 381/91
Eugenio Mele 32

L'animazione sociale con le cooperative
Aldo Ellena 42

CASE STUDY
Una formula non profit: la Fondazione SIPEC intervista a *Luciano Silveri* di *Stefano Lepri* 47

APPUNTI DI LAVORO
Inserimento lavorativo: il progetto personalizzato
Valerio Luterotti e Felice Scalvini 52

DOCUMENTI
Circolare INPS - Esonero della contribuzione previdenziale e assistenziale per le persone svantaggiate 58

Chiarimenti Ministero Lavoro e Previdenza sociale
Cooperative sociali a scopo plurimo e iscrizione dei consorzi cooperativi al registro prefettizio 63

Istituzione dell'albo delle cooperative sociali Regione Marche 65

IL COMMERCIALISTA DEL SOCIALE
Imposte di bollo, registro e IVA per le cooperative sociali 68

EMERGENZA OCCUPAZIONE: IL CONTRIBUTO DELLE COOPERATIVE SOCIALI

Coloro che, come i cooperatori sociali, hanno lavorato in questi anni per favorire l'occupazione di persone, spesso giovani, che non riuscivano ad inserirsi in un mercato sempre più selettivo, non possono che condividere la crescente attenzione ai problemi dell'occupazione. Molto meno condivisibili, purtroppo, appaiono i modi in cui il problema è stato posto e, soprattutto, le politiche adottate per fronteggiarlo.

Chi si confronta giornalmente con i problemi della disoccupazione è rimasto certamente colpito dal ricorso generalizzato al concetto di "emergenza". La domanda che molti si sono posti è stata: perchè cinquecento o quattrocentomila posti di lavoro in pericolo fanno "emergenza", mentre oltre due milioni di disoccupati, molti dei quali di lunga durata, non hanno fatto fino ad oggi perdere neppure un'ora di sonno ai responsabili delle politiche del lavoro? Davvero si può parlare di emergenza non quando il tasso di disoccupazione è al 10,5%, ma quando esso minaccia di salire all'11 o all'11 virgola qualcosa? La domanda è legittima e la risposta forse è troppo semplice. Si parla di emergenza solo perchè la disoccupazione sta diventando non più solo un problema di alcune fasce marginali della popolazione, poco rappresentate e dalla "voce" debole, ma un pericolo per gli occupati, e per la parte di essi più protetta e garantita, quella che lavora nelle imprese di dimensioni medio-grandi, quella rappresentata, almeno in parte, da un sindacato che in tutti questi anni si è occupato di molte cose, ma poco della lotta alla disoccupazione. Senza voler sminuire la gravità sociale e personale insita nel pericolo di perdere il posto di lavoro, non si può non ricordare che questa eccessiva insistenza sui posti di lavoro in pericolo impedisce un'analisi completa e corretta delle conseguenze (sull'occupazione e sulla disoccupazione) della recessione in corso e delle politiche del governo Amato.

Tre almeno sono le conseguenze, o le considerazioni, che vengono poste, ingiustamente, in secondo piano. La prima: che il mercato del lavoro è dinamico e che quindi, soprattutto nelle

aree dove fino a qualche mese fa esisteva una domanda di lavoro superiore alla forza lavoro disponibile, una parte dei lavoratori che perderanno il posto potrà trovarne uno nuovo, specie i qualificati e coloro che sono ancora in grado, per età e livello di istruzione, di riqualificarsi. Posto di lavoro in pericolo non è quindi, per tutti, sinonimo di disoccupazione.

La seconda, poco sottolineata, conseguenza della recessione è che essa, determinando una caduta di fiducia degli imprenditori nel futuro, rallenta il ritmo delle nuove assunzioni anche nei settori meno colpiti dalla crisi. Chi ne fa le spese sono, oltre ai disoccupati, le nuove leve che si stanno presentando e si presenteranno nei prossimi mesi sul mercato del lavoro e tra esse in particolare i giovani, soprattutto quelli meno qualificati. Si ripropone quindi un problema antico: quello della disoccupazione giovanile.

La terza considerazione, quella che quasi tutti i commentatori hanno dimenticato, è che le difficoltà a mantenere e a trovare un lavoro non saranno equamente distribuite. La domanda di lavoro, oltre che più limitata, sarà ancora più selettiva che nel passato: ne faranno le spese soprattutto i meno qualificati, i più anziani, coloro che per qualche ragione sono meno inseriti nella società e quindi i più deboli. Per tutti costoro non solo sarà più difficile trovare lavoro, ma i tempi della disoccupazione si allungheranno e i disagi connessi diventeranno più acuti.

Non stupisce quindi che da una analisi superficiale del problema, quale quella portata avanti da coloro che hanno guardato solo al numero dei posti di lavoro in pericolo, discendano strategie e strumenti di intervento non sufficienti.

E' anacronistico innanzitutto pensare di poter affrontare il problema occupazione in un paese così articolato dal punto di vista territoriale come l'Italia, composto da aree di piena occupazione (soprattutto al nord) e da aree dove il 25-30 % della forza lavoro è disoccupata (nelle regioni meridionali), attraverso una task force quale quella istituita dal governo con sede a Roma, lontana dai problemi che in buona parte sono specifici e non possono che essere affrontati in ambito locale.

E' poco credibile inoltre pensare ancora che le imprese assumano solo avendo a esclusivo o prevalente riferimento il salario o il costo del lavoro, per cui basta ridurre il salario delle categorie più colpite dalla disoccupazione per creare, per esse, nuove opportunità occupazionali. Così come non convince il fatto che le imprese, salvo eccezioni in settori marginali, siano veramente interessate all'assunzione di lavoratori a termine, per pochi mesi, soprattutto se si tratta di lavoratori

a medio-alta qualificazione che richiedono tempi spesso lunghi di formazione all'interno delle imprese, prima di divenire pienamente produttivi.

Infine non convince che sia veramente possibile arginare la crescita della disoccupazione solo attraverso un rilancio delle opere pubbliche in quantità superiore a quella necessaria a dare lavoro ai lavoratori già occupati nel settore e in quelli collegati. Si può veramente credere che i lavoratori dell'industria manifatturiera, magari ultracinquantenni, si trasformeranno in edili? O che i giovani in uscita dalle scuole superiori e dalle università e le donne disoccupate accetteranno di fare i manovali o gli operatori di macchine per lo scavo e il movimento della terra?

Le strade proposte o percorse dal governo non erano e non sono dunque le uniche percorribili. In alternativa (o almeno a fianco) a queste proposte si può ricordare innanzitutto che nel corso degli anni '70, pur tra molte difficoltà, gli strumenti di gestione del mercato del lavoro sono stati riformati e potrebbero essere, almeno in teoria, in grado di gestire, a livello decentrato, le crisi occupazionali, con interventi mirati rispetto alle specificità territoriali. Commissioni per l'impiego, Uffici circoscrizionali del lavoro, Agenzie per l'impiego hanno in teoria le competenze per intervenire in modo capillare sui mercati del lavoro locali. Esse non devono essere sostituite da task force più o meno improvvisate, ma devono essere quanto prima messe in condizione di funzionare e chiamate a svolgere le loro responsabilità istituzionali.

Inoltre, nel corso degli ultimi dieci anni la società civile è maturata e ha imparato a farsi carico dei problemi, dando vita a soluzioni anche innovative, quali le cooperative sociali e in particolare le cooperative di inserimento lavorativo. Queste iniziative hanno dimostrato almeno due cose importanti. Innanzitutto che è possibile creare nuovi posti di lavoro in attività di servizio non solo ai privati consumatori, ma alla società nel suo complesso, pur non perseguendo quel fine di profitto privato che è considerato stimolo indispensabile alla produzione e quindi alla creazione di posti di lavoro. E questa apertura di nuove prospettive è particolarmente importante in una situazione in cui, come recentemente osservato da G. Lunghini, "la crisi provvede a restringere l'area mercantile dell'economia e della società, riempiendone però il resto di disoccupazione, di inattività, di anomia".

In secondo luogo, lo sviluppo in questi ultimi anni di cooperative sociali di inserimento lavorativo ha dimostrato che si possono creare occasioni di impiego anche per persone con capacità produttive ridotte, mentre la diffusione di cooperati-

ve impegnate a fornire servizi sociali, sanitari ed educativi ha consentito di creare migliaia di nuovi posti di lavoro che sono stati coperti soprattutto da giovani e da donne, ossia da fasce deboli di offerta.
La crisi occupazionale potrebbe quindi essere considerata un'occasione per individuare forme nuove di sostegno e di promozione delle iniziative di cooperazione sociale e, più in generale, delle iniziative non profit. Oggi dunque è possibile una politica che faccia leva sugli strumenti di gestione del mercato del lavoro attualmente disponibili e che favorisca e potenzi il collegamento e la collaborazione tra questi e le organizzazioni della società civile finalizzate al sostegno dell'occupazione delle fasce deboli.
Una tale politica, anche se non in grado da sola di risolvere l'emergenza lavoro (la cui soluzione resta comunque legata soprattutto ad una forte ripresa congiunturale) certamente sarebbe capace di fronteggiare la disoccupazione giovanile e di persone svantaggiate. E' in questa direzione che deve impegnarsi la cooperazione sociale, aumentando la sua visibilità e la sua presenza nel dibattito sulla questione occupazionale e sulle relative strategie di intervento.

Impresa sociale

P.S.

Proprio poche ore prima di andare in stampa si è avuto notizia dell'approvazione da parte del Governo del nuovo decreto legge per l'attuazione di misure straordinarie di politica attiva del lavoro, tese al sostegno dei livelli occupazionali. In questo decreto - per la prima volta all'interno di un provvedimento legislativo nazionale - la cooperazione sociale di inserimento lavorativo viene riconosciuta e sostenuta nel creare opportunità occupazionali a favore di persone svantaggiate.
In particolare il decreto - su cui la rivista si soffermerà con attenzione nel prossimo numero - riconosce alle cooperative sociali di inserimento lavorativo incentivi all'occupazione estesi su tutto il territorio nazionale; prevede inoltre la costituzione di un fondo destinato esclusivamente ad operazioni di finanziamento agevolato per tutte le cooperative sociali e i loro consorzi.
Siamo dunque di fronte ad un primo segnale significativo di adozione di strumenti innovativi di politica del lavoro, che lascia ben sperare per il futuro.

DAL WELFARE STATE AD UNA NUOVA CONFIGURAZIONE RELAZIONALE: POLITICHE SOCIALI E NUOVA CITTADINANZA

Pierpaolo Donati

1. L'esigenza di ridisegnare lo Stato sociale come configurazione relazionale

1.1 L'emergere della società post-moderna comporta una messa in crisi radicale dello Stato sociale[1]. In apparenza, e certo per alcuni aspetti, questo cambiamento sociale *problematizza* l'evoluzione democratica, *anche in quanto democratica,* cosicchè sembra arrestarsi il processo di acquisizione di nuovi diritti sociali di cittadinanza. Dove vanno allora i diritti di *welfare* e le politiche sociali che li esprimono?
La società e la cittadinanza democratica devono essere ridefinite. In teoria sono disponibili varie alternative, che riassumo nelle tre seguenti.

a) Il sistema societario può farlo in termini di tecnologia sociale, e allora il sistema politico consisterà di meccanismi formali che gli consentono di diventare referenzialmente chiuso: la democrazia sarà solo procedurale.

b) Il sistema societario può farlo come progetto pre e meta-politico, ossia ripartendo dalla società civile, ma con ciò corre dei rischi: deve destrutturare le istituzioni politiche esistenti.

c) Può farlo, infine, avendo di mira il sistema relazionale che lega la vita quotidiana alle istituzioni politiche: ma deve per questo munirsi di una diversa rappresentazione di se stessa. In quest'ultimo caso la democrazia non può più essere intesa come sistema funzionale, bensì piuttosto come relazione sociale.
La maggior forza della terza soluzione sta nelle sue corrispondenze relazionali: un sistema politico che voglia garantire una più piena cittadinanza può sopravvivere come democratico in un senso non meramente procedurale se e solo se può relazionarsi ad una società civile vitale; e, viceversa, una società civile può resistere a tendenze non democratiche se e solo se può relazionarsi a istituzioni politiche che funzionano secondo regole democratiche.

> ***L'emergere della società post -moderna comporta una messa in crisi radicale dello Stato sociale***

Nella maggior forza c'è però una maggior debolezza. Mantenere le relazioni fra società politica e società civile è molto più oneroso che gestirle separatamente. Più un sistema relazionale è complesso, più va soggetto a continui spostamenti di significati e di confini. Come ogni codice simbolico che la società inventa per produrre innovazioni epocali e grandi mutamenti sistemici, anche quello democratico si regge su una certa dose di ambiguità e di ambi-valenze. La democrazia appare "mutevole".
Il problema diventa quello di gestire la complessità relazionale fra società civile e istituzioni politiche, mentre i significati e i confini dei simboli (e relative funzioni e prestazioni) della democrazia sono soggetti a trasformazioni e trasferimenti di senso.
La teoria neo-funzionalista riesce a cogliere bene gli attuali spostamenti che corrispondono alla de-

normativizzazione della democrazia. Essa mette addirittura in causa la concezione funzionalistica classica per la quale la democrazia è un "universale evolutivo" (secondo la ben nota formulazione di T. Parsons). Ma non può andare oltre. Che cosa afferma la teoria neo-funzionalista e qual è la sua sfida?

1.2 Se partiamo dall'assunto che la democrazia in senso moderno consiste nel progetto di realizzare un assetto politico che porti a compimento il "complesso dei diritti della cittadinanza", allora il problema centrale che si deve affrontare è quello della *identità del cittadino.* Per il neo-funzionalismo, che cosa significa tale espressione? Che cosa significa porre la cittadinanza alla base dell'organizzazione e del funzionamento della società? Come cambiano i significati e i confini di tale identità? Vorrei brevemente offrire un'interpretazione.
Secondo il neo-funzionalismo, l'identità del cittadino (il senso di essere cittadino, i suoi confini in termini di diritti e obblighi) non è più qualcosa che possa essere pre-supposto in base alle appartenenze socio-culturali, come ad esempio l'appartenere ad una etnia, ad una famiglia, ad una classe sociale o più ampiamente ad una cultura, e neppure ad una costituzione. Ciò si ha perchè, nella nostra società, l'identità è primariamente affidata ad una relazione (o meglio ad un sistema di relazioni) in atto, e precisamente alle relazioni-operazioni che sostengono l'identità (non viceversa).
Ciò vuol dire che, in una società "moderna" (tale perchè soggetta al codice funzionale), *cittadino è semplicemente colui che agisce come cittadino.*
Il funzionalismo si rivela tautologico (e del resto non fa mistero di esserlo): funziona ciò che funziona. Si sostiene che anche i segni dell'essere cittadino sono sostituibili l'uno con l'altro senza conseguenze critiche per l'identità (auto-costituita nel sistema relazionale) dell'attore.
L'identità odierna del cittadino diventa un fenomeno linguistico che serve a ridurre le eccedenze di contingenza sociale, anche se all'interno del linguaggio viene rappresentata come trascendente il linguaggio. Essa non indica una relazione "oggettiva" (o una entità "reale"), ma stabilisce solo una differenza di complessità fra ruolo di cittadino (sistema) e bisogni di vita (ambiente). Stabilire di volta in volta questa differenza è la funzione universalistica del codice simbolico della cittadinanza. Insomma: ci si chiama cittadini quando si avvertono esigenze e pericoli dell'ambiente. Cittadinanza diventa sinonimo di una tecnica per evitare le incertezze della vita. Non si tratta, perciò, di una tecnica generatrice di socialità più di quanto non sia anche una tecnica di creazione di distanza (o isolamento). La sua variabilità è relativamente indipendente anche rispetto alle circostanze ambientali mutevoli, perchè il sistema (e l'attore sociale in esso) deve trattarle in base alla propria identità attraverso sequenze processuali autonome. Tutto ciò non significa che il valore di realtà dell'ambiente (sistematicamente inteso) venga ridotto ad un niente: significa solo che viene ridotto alla modalità del "caso" in senso statistico (relativamente al sistema inteso come ruolo di cittadino).
Cittadinanza allora significa: conoscere le condizioni sotto le quali questi impulsi "casuali" possono essere utilizzati per la costruzione del sistema di cittadinanza (cioè dei meccanismi che consentono ai cittadini di agire come cittadini, in una situazione in cui non c'è più il parsoniano "ruolo di cittadino").
Sono disponibili varie tecniche. Quella dell'identificazione è solo una fra le tante (anche se importante). Essa presuppone che il sistema-identità del cittadino sia abbastanza complesso per operare una riduzione selettiva delle sfide ambientali.
Ma è possibile anche che la realtà dell'ambiente (leggi: la necessità di risorse economiche e materiali, i problemi della salute, dell'istruzione, dei servizi ecc.) sia lasciata al "caso", sintanto che il caso, anche sotto lo stimolo di specifici interventi, non muti l'ambiente nell'interesse del sistema.
Con ciò si rende evidente anche che siamo alla fine dell'illusione di pervenire al "compimento" della rivoluzione moderna (borghese) in quanto ideologia (democratica). La libertà diventa - come afferma Luhmann (pensando che questo sia un paradosso, il che a mio parere non è) - il principio della morale e del diritto.
Però, aggiunge Luhmann, questa è ancora la società del primato funzionale dell'economico. Con il passaggio dalla riflessività del soggetto (o dell'inter-soggettività) a quella del sistema, cioè con il passaggio al controllo dell'uso dell'identità mediante riflessione sistemica, si opera il salto evolutivo decisivo: "la conseguenza è che il principio della identificazione non può più essere collocato nella funzione singola (come dire: l'identità del cittadino non è nella funzione che egli esercita in tale ruolo, n.d.r.), ma ormai solo nella *differenziazione funzionale in quanto tale.* Il principio deve essere generalizzato"[2].
L'identità del cittadino, per concludere, viene a

consistere nella sua differenziazione funzionale, ossia in ciò che distingue l'uso di una specifica distinzione nel rapporto sistema/ambiente. E con ciò viene desoggettivizzata. La cittadinanza,

> ***Il processo di una progressiva inclusione statuale manifesta effetti perversi : si scopre che la cittadinanza può diventare un privilegio, che può erodere le solidarietà primarie e secondarie, che può generare fenomeni di privatizzazione***

insomma, diventa una funzione (sotto) sistemica che viene operata a prescindere da come il soggetto si sente e agisce, ossia vive, nel suo mondo vitale [3]. Per chi sostiene questo punto di vista, la società non può più essere rappresentata come *societas* politica. Si chiuderebbe così la lunga storia delle epoche che hanno ipostatizzato i vari "primati funzionali", incluso, appunto, quello della politica. Bisognerebbe insomma dire addio alla tradizione umanistica europea.

1.3 Quanto è stato qui sostenuto ha forti implicazioni sulle politiche sociali, considerate come il campo privilegiato di attuazione dei diritti di cittadinanza. Sostenere che la crescita lineare e progressiva dei diritti sociali, secondo la sequenza: più democrazia = più diritti sociali = più politiche sociali, è entrata in crisi, vuol dire molte cose.

a) In primo luogo significa che *il processo di inclusione nel welfare state per via politica nazionale è divenuto problematico.* Lo è diventato per almeno tre grandi ordini di motivi. In primo luogo, perchè una semplice estensione quanto-qualitativa dei diritti sociali risulta eccessivamente onerosa: sovraccarico del sistema amministrativo, crisi del sistema fiscale, tensioni e frizioni nel sistema economico per il drenaggio di risorse, resistenze da parte di sub-culture e contro-culture "non assimilabili". In secondo luogo, perchè il processo di una progressiva inclusione statuale manifesta effetti perversi in se stesso: si scopre che la cittadinanza può diventare un privilegio (e infatti si parla della società dei "due terzi garantiti " contro "il terzo di esclusi"), che può erodere le solidarietà primarie e secondarie, che può generare fenomeni di privatizzazione che contraddicono palesemente gli obiettivi e i contenuti di quella socialità che era stata promossa originariamente dalla medesima cultura della cittadinanza. In terzo luogo, l'affermarsi di una nuova società multi-etnica e multi-culturale mette in discussione la standardizzazione delle prestazioni di cittadinanza.

b) Parallelamente e in conseguenza a ciò, *le politiche sociali non possono più essere intese come estensione delle politiche pubbliche*, nè come loro prosecuzione con altri mezzi. Il potere pubblico diventa uno dei vari attori e così pure le strategie pubbliche diventano solo uno dei modi attraverso cui vengono formulate le politiche sociali.

c) In terzo luogo, la crisi dell'interventismo statual-nazionale significa che *si deve affrontare lo spiacevole argomento dell'esclusione*. Piuttosto che pensarsi come "progressivo allargamento", l'inclusione nei diritti sociali di cui si parla deve essere ridefinita come insieme di meccanismi di estensione e contemporaneamente di riduzione, di creazione di nuove titolarità e di limitazione di altre.
Ovviamente, modificare la formulazione e l'implementazione delle politiche sociali ha effetti rilevanti sui diritti di cittadinanza. Quantomeno, rivelare o scoprire che una certa politica sociale è fallimentare ha l'effetto di problematizzare i diritti coinvolti.
Bisogna allora rinunciare alla cittadinanza? Ossia: bisogna limitarne la portata così da riportare le politiche sociali entro i binari di quel tanto di controllo sociale (sistemico) che è effettivamente perseguibile e implementabile?
C'è chi lo pensa: Luhmann, per esempio, risponde in senso affermativo. Per lui la cittadinanza diventa (e non può essere diversamente se il sistema deve poter evolvere adattivamente) un modo di gestire la relazione fra "sistema di cittadinanza" e suo "ambiente". A fronte della crisi dello Stato sociale, la sua ricetta è: ridurre le pretese di inclusione laddove sono problematiche, cioè allorchè riducono i potenziali di adattamento sistemico (anche se, in altre dimensioni, può esservi una estensione dell'inclusione); professionalizzare gli apparati dei servizi, in ogni settore; e dal punto di vista organizzativo, "navigare a vista" massimizzando le opportunità di guadagno combinatorio.
A nessuno sfugge il carattere difensivo e problematico di questa prospettiva. Essa prende atto di certe limitazioni e di certe tendenze, le traduce nel linguaggio funzionalistico e ci propone una precisa

strada: convivere con i rischi, accettare le rinunce alla filosofia umanistica dei diritti, aspettarsi sempre nuovi conflitti e delusioni come "norma" delle relazioni. La democrazia può essere concepita, praticata e preservata solo come selezione che lascia sempre aperta la "possibilità di decidere diversamente". E così pure la cittadinanza, la quale per conseguenza, perde il carattere di progetto, identità e stile di vita politica, rimanendo tutt'al più una strategia opportunistica.
Per chi ritiene che le riduzioni operate da tale prospettiva non siano accettabili da vari punti di vista, si tratta di vedere se lo scenario non possa essere descritto in modo differente, e se, in una diversa osservazione, non diventi plausibile la necessità di ridefinire la relazione fra cittadinanza e politica sociale in termini di "rifondazione" del *welfare state* piuttosto che in termini di una sua riduzione sistemica [4].
Tale scenario può essere disegnato sullo sfondo di tre distinzioni (in parallelo a quanto appena detto).

a) Bisogna vedere se, anzichè pensare in termini di limitazioni ad un astratto principio di inclusione, le odierne esigenze di limitazione delle richieste dei cittadini non debbano invece essere *riferite solo e in specifico al tipo di inclusione che è stato istituzionalizzato nell'assetto di welfare state* industriale. Di fatto il problema è quello del superamento dello Stato *burocratico-industriale*, non la messa in causa di un progetto di società con diffuse istituzioni di benessere, tra le quali lo Stato sociale occupa ancora un posto non sostituibile.

b) Bisogna vedere se, anzichè pensare in termini di limiti allo Stato-gestore (cioè fino a che punto lo stato possa ancora essere il gestore delle politiche sociali), non si debba invece pensare in termini di funzioni specializzate dello Stato come "ordinatore generale", ossia come funzione che decide ed indirizza, ma non gestisce direttamente le istituzioni di benessere. Nel secondo caso si pone comunque il problema di sapere in che senso e misura lo Stato possa essere il "*garante indiretto*" dei programmi di sicurezza sociale implementati da organizzazioni autonome.

c) Bisogna vedere se il problema dei diritti umani, nelle loro diverse formulazioni e dimensioni, debba essere semplicemente abbandonato all'ambiente del sistema di cittadinanza, oppure non possa essere gestito attraverso *altri codici simbolici*, diversi dal codice dell'inclusione/esclusione. R. Brubaker [5], discutendo il problema dei diritti culturali come "quarta generazione" (o dimensione), propone la seguente tipologia dei rapporti tra Stato e cultura : 1) *assimilazione*, 2) *diniego (denial o neglet)*, 3) *atteggiamento permissivo* (incoraggiamento), 4) *riconoscimento pubblico*, 5) "*diritti di gruppo*" (i gruppi diventano soggetti della *policy*).
Nell'approccio relazionale, particolare attenzione viene data a quel codice simbolico che si è soliti chiamare di "gestione delle appartenenze" (*membership perspective*), il quale consiste in una pratica delle istituzioni di benessere che attualizza la cittadinanza come rispetto delle identità culturali (legate ad esempio a particolari contesti territoriali, etnie, comunità scientifiche o professionali, nazionali o internazionali, e simili), ed è diverso sia dalle "politiche degli interessi di gruppo" sia da quell'approccio ai diritti umani che alcuni chiamano *group rights* (J. Edwards) inteso come realizzazione dei diritti umani attraverso misure di compensazione per le minoranze (ad esempio diritti ad una riserva di rappresentanza politica per minoranze razziali o gruppi minoritari in genere) o politiche di eguali opportunità fra gruppi anzichè fra individui.
La sfida è quella di risolvere i dilemmi che nascono dalla crisi dell'universalismo, a fronte dell'emergenza di interessi, bisogni e identità che sono per certi versi particolari (o particolaristici), ma incorporano anche caratteri universali (o universalistici), dando luogo a "*località universali*" [6].

1.4 Con tutto ciò cade non solo l'identificazione risalente a R. Titmus fra politiche sociali (o *welfare state*) residuali e istituzionali, ma anche fra cittadinanza meno compiuta e più compiuta dal solo punto di vista dello Stato.
Poichè il criterio della semplice inclusione/esclusione *politica* appare troppo semplicistico, e comunque non più sufficiente a definire il contesto e gli orientamenti degli attori, devono essere introdotti nuovi criteri di distinzione secondo le diverse modalità di articolazione sia dello Stato sia degli stili di garanzia dei diritti di cittadinanza.
Alla fine, si devono ripensare le basi della divisione sociale del benessere. La tripartizione classica che risale a Titmus (benessere occupazionale, fiscale, sociale) diventa per certi versi troppo stretta e per altri versi non sufficientemente differenziata:
• da un lato, infatti, il trattamento di *welfare* deve essere distinto dal posto di lavoro; il trattamento

fiscale e gli *entitlements* di accesso ai servizi sociali devono essere giustificati per altra via e praticati secondo altri criteri, indipendenti dalla posizione che si occupa nel mercato del lavoro o per rispetto ad esso;

• dall'altro, si fanno strada nuove modalità di produrre benessere, soprattutto nei settori più informali della vita di relazione, che debbono essere riconosciuti come nuovi diritti sociali e quindi come oggetto di nuove politiche sociali (per esempio la *community care*).

Le politiche sociali sono confrontate con la propria evoluzione in termini non più solo funzionali, ma anche meta funzionali. *La cittadinanza deve allo stesso tempo essere meno inclusiva* (nello Stato) *e più comprensiva* (attraverso lo Stato).

Per dirla molto in breve, i sistemi statalizzati di politica sociale (o di *welfare state* o di cittadinanza) sono diventati incompatibili con le società complesse. Nel nuovo contesto che si è venuto a creare, risulta emergente, per sintonia o accoppiamento strutturale con il tema della società complessa, quello che possiamo denominare "*il modello societario di welfare*" (fig.1).

1.5 Nel modello di società della prima industrializzazione, la cittadinanza è assai limitata. Essa è ancora concepita e praticata all'interno di una cultura assistenzialistica. I rischi sociali (in senso moderno) vengono affrontati mediante la mutualità.

Nelle società post-industriali viene adottato un approccio che può essere denominato di "guida relazionale", secondo il quale la società si auto-regola

La cittadinanza industriale (della seconda industrializzazione) è stata il prodotto delle classi sociali affermatesi nel e attraverso il mercato e dei loro conflitti strutturali.

Nella società post-industriale, le classi sociali diventano un'altra cosa, e così pure la cittadinanza. Il declino del lavoro industriale significa anche la fine del suo essere condizione della cittadinanza e l'apertura di nuove possibilità per svincolare i diritti da un assetto societario tipicamente industrialistico.

Nelle società post-industriali o complesse, le politiche sociali vengono ridisegnate secondo un modello societario nel quale lo Stato funge da ordinatore generale di un sistema che viene il più possibile auto-regolato. Viene adottato un approccio che, in senso lato, può essere denominato di "guida relazionale", secondo il quale la società si auto-regola attraverso il massimo possibile delle autonomie sociali le quali concertano cooperativamente le regole in base alle quali produrre decisioni vincolanti per tutti[7]. Il principio mutualistico ritorna sulla scena, ma con ben altro significato e con ben altre strutture e funzioni rispetto alle società di "mutuo soccorso" dell'Ottocento. La mutualità: a) viene slegata dalla divisione sociale del lavoro, in quanto deve corrispondere ad altri bisogni sociali e b) viene gestita attraverso una pluralità di attori, in combinazione, dove possono avere un ruolo, oltre ai soggetti della mutualità, anche lo Stato (enti pubblici o semi-pubblici), agenzie di mercato e le reti informali.

Oggi c'è ancora chi pensa che la cittadinanza possa essere garantita solo se il mercato viene condotto a regole di funzionamento che da un lato recuperino efficienza e produttività (mediante una maggiore professionalizzazione e tecnologizzazione) e dall'altro rendano disponibili più risorse per l'inclusione politica delle quote deboli di popolazione (per esempio, attraverso la riduzione degli orari di lavoro od altre misure). Ma la formula: "più cittadinanza attraverso più mercato", oppure "più cittadinanza attraverso un mercato più efficiente" risulta equivoca e limitativa. Essa perpetua l'idea che la cittadinanza sia una questione di *trade -off* fra Stato e mercato e limita i contenuti della cittadinanza a tale interscambio. Al contrario la società post-industriale non può essere letta in continuità con quella precedente: essa presenta cesure e discontinuità forti. In particolare, per quanto ci riguarda:

a) la *cittadinanza post-industriale* diventa un disegno complessivo che deve distinguere le varie sfere (sociali, economiche, politiche, culturali) senza che esse si separino o si confondano, e quindi trovando regole appropriate in/per ciascuna di esse. Il senso e la metodologia dei diritti di cittadinanza non sono gli stessi se quest'ultima viene osservata nel sistema economico, in quello politico, in quello sociale o ancora in quello culturale. Il referente non è più il lavoratore, ma l'uomo, la concreta persona umana. La nuova cittadinanza ha il suo referente simbolico non nella povertà o nei rischi dell'industrialesimo, ma nella cultura trainante, quella del terziario e del "quaternario", cen-

trata sulla qualità della vita;

b) le politiche sociali non stanno più solo nel binomio Stato-mercato, ma rivelano una dinamicità propria e differenziata nelle altre sfere, fuori del mercato e dello Stato, con attori, processi e istituzioni propri. Sono queste soggettività che ridefiniscono i bisogni (come interessi) e i diritti (come identità), ed è di lì che si genera lo scontro con il complesso "politico-economico".

La variabile ecologica impone una nuova riflessione circa l'impatto delle politiche sociali, sull'ambiente demografico, sociale, economico, politico, oltrechè sull'ecosistema fisico. Essa comporta nuove frontiere là dove la politica sociale non è più questione di redistribuzione delle risorse prodotte dal mercato, ma contrasto di interessi fra produttori e fruitori dell'ambiente, così come fra identità socio-culturali diverse.

Fig. 1 - Il sistema dei diritti sociali di cittadinanza (o sistema di *welfare*)

Caratteri	Modello ***mutualistico*** (prima industrializzazione)	Modello ***statalistico*** (seconda industrializzazione)	Modello ***societario*** (società post-industriale)
Principio di cittadinanza	Minimo residuale (assistenziale)	Massimizzazione dell'inclusione politica	Generalizzazione e differenziazione secondo le appartenenze
Referente delle politiche sociali	Ceti sociali e condizioni di povertà	Classi sociali definite in rapporto al mercato capitalistico	Condizioni e stili di vita di ogni persona
Copertura dei rischi	Mutualità ed assistenza ex-post con forme miste di intervento fra Stato e solidarietà locali e professionali	Attraverso assicurazioni obbligatorie generali per categorie professionali e in parte per via fiscale	Nuovi mix e combinazioni fra Stato, mercato, solidarietà associative e solidarietà primarie (reti informali)
Regole di allocazione	Secondo una logica assistenziale	Secondo una logica redistributiva	Secondo una logica distributiva
Ruolo dello Stato	Welfare state residuale	Welfare state istituzionale o quasi-totale	Welfare state come ordinatore generale e guida relazionale
Estensione della cittadinanza	Limitata secondo la categoria sociale di appartenenza	Universalistica ma solo per i soggetti di lavoro	Universalistica per condizioni di vita (età, gender, struttura familiare ecc.)
Soggetti di cittadinanza	Individui in quanto appartenenti a comunità tradizionali	Individui in quanto appartenenti a collettivi di lavoro	Individui in quanto appartenenti a "soggetti sociali"

In questo scenario profondamente mutato, si richiedono nuove basi strutturali, funzionali e morali della cittadinanza, senza le quali le politiche sociali non possono essere portate avanti.

1.6 Il modo nuovo di affrontare i temi della cittadinanza e della politica sociale può essere meglio compreso con due esempi: il tema del reddito di base e il tema delle politiche familiari. Il primo fornisce il senso integrato, "multi-dimensionale", dei diritti post-industriali. Il secondo ne rivela la struttura relazionale.

(I) *Il reddito di base.* Il tema del diritto ad un reddito minimo del cittadino, minimo non in senso assoluto ma in senso relativo agli standard di vita medi (e quindi in termini di distribuzione della ricchezza sociale, non di assistenza, nè di redistribuzione compensatoria), si affaccia come tale nella società post - industriale ed esemplifica il nuovo spirito dei diritti[8]. I motivi che rendono necessaria l'istituzionalizzazione di tale diritto sono molti e di diversa natura. Non li possiamo esaminare in questa sede. Ciò che qui possiamo e dobbiamo rilevare è che il *basic income* va oltre la sfera economica e le valenze politico-economiche delle relazioni fra Stato e mercato. Esso non è più una questione di dono politico (assistenza), o di redistribuzione compensatoria (per gravi accidenti di vita, per l'esclusione dal mercato del lavoro ecc.) ma diventa un diritto in sè, per il quale si devono trovare altri fondamenti, sia nella sfera della legittimazione culturale (ogni essere umano ne ha diritto come tale: ma cos'è un essere umano?), sia nella sfera dell'integrazione sociale (il reddito di base è un diritto in quanto espressione della solidarietà sociale e delle norme comuni che devono realizzarla: ma quali?).
Il reddito di base diventa una questione multidimensionale, che non può essere compresa, nè gestita, come clausola di un fantomatico "patto sociale" di puro carattere politico, sia che lo si ritenga necessario e viabile (per esempio R. Dahrendorf), sia che lo si giudichi inefficiente e impraticabile (per esempio J. Elster). Il reddito di base è, o meglio diventa, un diritto del cittadino in quanto *persona umana* che vive in un contesto sociale. E, proprio per questo, deve essere considerato in relazione alla sua condizione sociale, che rimanda in primo luogo alla struttura familiare, perchè è in tale struttura che prendono senso la qualità dei bisogni e le opportunità di vita.

(II) *Le politiche familiari*. La relazione tra famiglia e istituzioni di *welfare* diventa un campo significativo per l'evoluzione dei diritti di cittadinanza se e in quanto ne esplicita il senso relazionale.
La società industriale lascia in eredità a quella post-industriale un pesante dilemma: come *rendere "virtuosa" e non perversa la relazione tra famiglia e welfare state.* Il problema rimanda a quello, più generale, di rinvenire un criterio-guida per l'*ethos* dello Stato sociale. Si devono osservare i *trade-offs* concreti tra famiglia e Stato e valutare quali siano gli effetti *reciproci* in termini di accrescimento oppure di diminuzione della solidarietà sociale.
Questa esigenza induce una nuova riflessione sui modi in cui i diritti sociali hanno sinora agito nella e sulla famiglia. Si deve constatare che essi hanno sovente prodotto non già "famiglie più solidali" ma esattamente il contrario, ossia l'implosione e la disintegrazione delle relazioni familiari. Si affaccia un dilemma: includere le nuove forme familiari frammentate e disgregate (dalle semplici "unioni libere" ai "genitori soli") nella definizione istituzionale di *welfare* oppure no? Il dilemma non può essere affrontato attraverso giudizi morali, dato che ci si trova in un ambito politico di discorso. Tuttavia risulta inevitabile che si debbano valutare i modi in cui vengono formulati e implementati i diritti che vengono conferiti alle diverse forme familiari: se essi si ripercuotono positivamente, oppure invece negativamente, sia sugli individui sia sulla famiglia come istituzione sociale dalla quale la società si attende certi adempimenti. Lo stesso reddito di base, come ho detto, deve essere valutato in base a questo criterio.
Ciò porta al problema di riconoscere una nuova

cittadinanza della famiglia *qua talis,* cioè i diritti *della* famiglia e non solo i diritti (dei singoli) *nella* famiglia. Si devono riconoscere i diritti della famiglia come relazione sociale. Non più secondo i modelli mutualistico e industriale, che davano assistenza in cambio di un controllo garantito dal capo-famiglia, ma una nuova cittadinanza della famiglia come soggetto comunitario di diritti e di servizi, e quindi come referente di una più piena reciprocità fra ambito privato e ambito pubblico.
Alla fine, si vede che, in una configurazione relazionale della cittadinanza, l'insieme delle famiglie deve essere riconosciuto come un sotto-sistema della società, in un senso analogo a quanto avviene per gli altri sotto-sistemi (per esempio: allorchè l'insieme dei soggetti produttori viene riconosciuto come sotto-sistema economico, o allorchè l'insieme delle scuole e dei luoghi di istruzione viene trattato come sotto-sistema formativo della società).
Che i problemi sociali non possano più essere gestiti all'interno dei vecchi modelli di cittadinanza risulta ogni giorno di più evidente. Il confronto fra le due culture della cittadinanza, quella statalizzante e quella societaria, si trasferisce sui modelli di politica sociale che possono essere praticati. Ci si deve ben guardare dal mettere queste due culture in opposizione come se l'una fosse il rovescio dell'altra: piuttosto la prima è da considerarsi un po' come "la levatrice" della seconda. La seconda però, promette di ridisegnare le politiche sociali secondo un concetto di inclusione (come appartenenza) che tiene conto dell'impossibilità di ricondurre i destinatari delle politiche sociali ad un'unica identità collettiva. E di qui la necessità di trattare i destinatari come "soggetti" delle politiche sociali.
Democrazia, alla fine, viene a significare un codice simbolico complesso di individuazione e regolazione, per via distributiva e redistributiva, di diritti che devono trovare nuove compatibilità e adattamenti attraverso politiche sociali differenziate e articolate in un "modello societario".

2. Al di là di un codice evolutivo problematico

2.1 L'epoca storica in cui la *democrazia è stata intesa e praticata come codice simbolico che deve produrre il trapasso da una società stratificata ad una società funzionale* è forse giunta ad un limite. Questo codice non è divenuto inutile. Esso è certamente ancora necessario se si deve raggiungere e gestire una maggiore "complessità sociale", cioè insieme più opzioni individuali e più organizzazione collettiva. Ma insieme nasce un altro codice.
La fenomenologia di crisi della democrazia, infatti, manifesta l'emergere di un codice simbolico postmoderno, che deve rispondere alle improbabilità di cui la democrazia moderna si è fatta carico. Se si rimane nel quadro della modernità, l'identità del cittadino perde di senso. Si può certo discutere, come fa ancora J. M. Barbalet [9], se i diritti di cittadinanza siano una conquista delle "classi sociali" subalterne piuttosto che dei "movimenti sociali", o, ancora, se la cittadinanza sia un sistema attraverso cui le classi dominanti si sono assicurate nel tempo la continuità e stabilità del loro potere. Ma nonostante i nuovi appelli a movimenti e sindacati di cittadini, nonchè a interessanti nuove teorie dei cit-

tadini come "classe generale", è il concetto stesso e la pratica della cittadinanza moderna che vengono svuotati dal codice evolutivo emergente.
Tale codice è problematico in quanto: 1) procede problematizzando tutto (la sua prima regola è non accettare nulla come "dato", alla fine - a ben vedere - neppure la Costituzione; 2) il procedere problematico non dispone nè di meccanismi adeguatamente "riflessivi", nè tantomeno di processi di "riflessione".
Il suo scadere nelle patologie più tipiche dell'agire strategico moderno sono segni evidenti di tali carenze. Ci si deve allora orientare a soluzioni decisionistiche, oppure ci si deve rassegnare, come i più consigliano, "a vivere senza valori", e con ciò a svuotare il concetto di cittadinanza di ogni contenuto valoriale?
Personalmente non ritengo che queste ultime siano

le sole soluzioni percorribili, nè che si debba sposare una visione negativa o pessimistica del futuro.
La situazione complessiva è ricca di ambivalenze. Al presente è aperto un orizzonte di possibilità molto ampie, nel quale esistono opportunità per strategie volte ad una nuova relazionalità nei rapporti tra mondi della vita quotidiana e istituzioni della comunità politica (da quella locale a quella sovra-nazionale). *La democrazia è tale relazione oppure degenera in qualcos'altro.*
Per capire come orientarsi verso il futuro, è necessario guardare al modo in cui la democrazia attuale, pur fra molti problemi, patologie e disfunzioni, riesce a produrre, dietro un certo tasso di anomia, nuove regole formali e sostanziali.
Talora questa normatività è puramente procedurale, talora essa contiene anche aspetti sostanziali, cioè ricorre a nuovi valori, li produce e li legittima. Di tali valori alcuni sono "capaci di vita" e altri no. E' dietro un siffatto processo altamente selettivo che giace la nuova *issue* del depotenziamento oppure di un più pieno compimento della democrazia. Al centro di tale dibattito c'è il tema della nuova cittadinanza.

2.2 La situazione è la seguente. Dietro il prevalere di una concezione e una pratica della cittadinanza come complesso di diritti-doveri di tipo meramente pragmatico-funzionale, c'è l'emergenza di una fase storico-sociale in cui la politica perde la "centralità" e il "primato funzionale" che le sono stati propri nell'epoca moderna e si rovescia nell'*a-politico*, con diffusi fenomeni di *a-nomia* e *a-patia.*
A questo punto, la democrazia potrebbe pervenire ad un nuovo compimento soltanto ove, una volta accettati quei processi di differenziazione e pluralizzazione già detti, riuscisse a superare quel "complesso della modernità" che intende tali processi come mera de-normativizzazione dei legami sociali.
Questo superamento potrebbe avvenire nella linea, insieme necessaria e improbabile, del perseguimento di una nuova *generalizzazione dei valori universalistici inerenti alla cittadinanza,* la quale dovrebbe includere un senso più profondo e diffuso della solidarietà sociale, in tutte le sue forme.
Una tale cittadinanza trova di fronte a sè il compito di realizzare: un effettivo bilanciamento fra diritti e obblighi del cittadino, la chiarezza del rapporto (come *trade -off)* fra ciò che si dà e ciò che si riceve (reciprocità), l'autonomia conferita ai soggetti sociali secondo un criterio relazionale (il livello di governo adeguato è quello più "basso" da cui possa essere svolta una data funzione).
Tale sviluppo potrebbe essere attuato e garantito attraverso una "*pluralizzazione auto-nomica*" delle sfere di vita, tale da rappresentare una forma di differenziazione sociale adeguata ad un'autentica auto-organizzazione di tutte le forme politiche della socialità, formali e informali, micro e macro, a livello centrale e locale.
Se la democrazia riuscirà a istituzionalizzare un tale nuovo codice simbolico del pluralismo come cittadinanza complessa, essa potrà svilupparsi ulteriormente, altrimenti devierà verso qualcos'altro o addirittura andrà perduta.
Per un tale scopo, c'è bisogno di nuovo mezzo simbolico generalizzato di interscambio dell'intero sistema societario e della democrazia come forma complessa del suo governo politico, che sia proprio

(specifico) dei mondi della vita ma possa essere riconosciuto (legittimato e promosso) anche dal "complesso Stato-mercato". La proposta interpretativa di una sociologia relazionale non strutturalista è che tale *medium* possa essere intravvisto nella reciprocità, intesa non in termini di scambio utilitaristico (come *do ut des*), ma come concreto "affidamento reciproco", come vincolo di equità. Reciprocità fra i sessi, fra le generazioni, fra operatori e utenti dei servizi, fra centro e periferia, fra categorie sociali e così via. Di fatto, laddove compare come mezzo simbolico primario la reciprocità, lì fa apparizione anche la nuova cittadinanza societaria.
In tale quadro prospettico, cittadino democratico non è colui che manca di certezze, che erige la problematizzazione a dubbio e sospetto sistemico, ma chi è disponibile a creare solidarietà e certezza

C'è bisogno di un nuovo mezzo simbolico generalizzato: la reciprocità. Reciprocità fra i sessi, fra le generazioni, fra operatori e utenti dei servizi, fra centro e periferia, fra categorie sociali

nelle cose che contano, a partire da una più piena inter-comprensione inter-umana. E quindi basandosi su una capacità fiduciaria di "interrogazione riflessiva" della realtà sociale, non sull'uso strategico del sospetto, della sfiducia, della competizione più o meno truccata.

I principi dell'89, che sono stati ancora una volta ricordati a due secoli dalla rivoluzione francese, non possono più funzionare senza un *medium* che li possa rendere credibili (interpretabili) e operanti (capaci di relazioni sensate). Serve una nuova "bussola", che metta in relazione di differenziazione/integrazione l'area degli interessi (libertà e uguaglianza) con l'area delle identità (solidarietà e reciprocità). Si tratta di aree distinte, ma relazionate all'interno di un *medesimo* complesso di cittadinanza.

Per questa nuova semantica diventa necessaria una "rivoluzione" del sistema societario che ha il suo fulcro nel sistema culturale. Essendo ri-flessiva, "rivoluzione" significa qui: *creare connessioni, nuovi legami, nuovi riferimenti simbolici*, cioè *nuove relazioni democratiche* in termini di reciprocità.

In una parola: la democrazia e le politiche sociali non vengono più ad essere "fondate" sul compromesso fra Stato e mercato, ma sulla reciprocità come codice simbolico generalizzato delle relazioni sociali. Reciprocità che si deve riflettere non solo nell'area della solidarietà, e della libertà, ma anche nell'area delle relazioni di uguaglianza, oltrechè delle differenze sociali, e fra di esse. Quindi anche reciprocità fra interessi e identità: gli interessi hanno un'identità, le identità hanno degli interessi. Che la cittadinanza possa essere riletta sotto questa luce non è un'istanza utopica o normativa *ex ante*. E' piuttosto quanto il nuovo sistema societario richiede al di là degli esiti della modernità.

Pierpaolo Donati
Ordinario di sociologia e direttore CEPOSS
Università di Bologna

Note

1) Cfr. su questo tema mi sono più a lungo diffuso in Donati P. (1993), *La cittadinanza societaria,* Laterza, Roma-Bari.

2) Cfr. Luhmann N. (1983), "L'uso dell'identità negli ordini autosostitutivi, in particolare nella società", in L. Sciolla (a cura di), *Identità,* Rosemberg & Sellier, Torino, p. 231.

3) La proposta del reddito di cittadinanza come titolo da conferire al puro individuo, senza tener conto del suo contesto familiare, può essere citata come un esempio concreto a questo proposito.

4) Contro tale riduzione, cioè contro una visione dello Stato sociale in termini di controllo si era già pronunciato Janowitz M. (1976), *Social Control of the Welfare State*, Elsevier, Amsterdam.

5) Mi riferisco alla relazione tenuta al convegno della Fondazione G. Agnelli su "*La nuova Europa e le migrazioni internazionali"*, Torino 25 - 27 novembre 1991.

6) Il concetto di "locale" può essere inteso come espressione di un'area territoriale delimitata, oppure in un senso affatto nuovo, come un livello o tipo di situazione nella quale, indipendentemente da strategie di massima utilità, è possibile l'attivazione di un'azione collettiva che di fatto avviene in nicchie non solo territoriali, ma anche di altro genere, per esempio professionali e associative. Di qui nascono le "*località universali"*(espressione utilizzata anche da A. Pizzorno) che attualizzano il concetto di locale al di sopra e al di fuori dei sistemi politici nazionali, in comunità che sono indifferenti al livello nazionale. Esse attuano una "partecipazione a distanza" e "trasversale" (per esempio, comunità extranazionali come sono quelle professionali, scientifiche, molte NGOs, ecc.).

7) Ho esposto e commentato tale modello in varie sedi, in particolare in Donati P. (1991), *Teoria relazionale della società,* Angeli, Milano, parte III. La "guida relazionale" implica un gioco di tipo cooperativo fra *adversary democracy* e *consensual democracy* (ovvero *self - interest* e *interesse per il common good*, secondo la terminologia anglosassone).

8) La formulazione di un "minimo vitale" di reddito concepito in termini assoluti risale, com'è noto, alla costituzione sui diritti dell'uomo della rivoluzione francese, ma qui si parla di una cosa diversa: di un reddito minimo relazionale, cioè commisurato alla distribuzione delle *chances* di vita nella società.

9) Cfr. Barbalet J. M. (1992), *Cittadinanza. Diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, tr. it., Liviana, Padova.

RESPONSABILITÀ SOCIALE E STRUMENTI DI RENDICONTAZIONE: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Michele Andreaus e Giuliano Girardi

1. Responsabilità sociale d'impresa: evoluzione del dibattito [1]

L'attuale dibattito sulla responsabilità sociale d'impresa riflette nel campo aziendalistico quello esistente all'interno della più vasta area dell'economia politica, molto ben sintetizzato da Amartya Sen nel libro *Etica ed economia*.

Sen riassume in due grandi filoni le varie scuole di pensiero che hanno contraddistinto l'evoluzione degli studi economici. Il primo approccio vede l'economia essenzialmente come la scienza che dovrebbe guidare verso la massimizzazione del benessere sociale, che non sempre coincide con il perseguimento del massimo benessere individuale. Tale approccio, che potremmo definire "etico", affonda le sue radici nel pensiero di Aristotele, ed in particolare nell'*Etica Nicomachea*.

Il secondo approccio evidenziato da Sen è decisamente spostato verso un'analisi quantitativa del comportamento umano, quasi terreno di conquista per matematici ed ingegneri: per questo motivo si parla di approccio "ingegneristico". I modelli matematici nati da queste scuole di pensiero sono spesso aride combinazioni di formule, che ignorano completamente le infinite variabili che determinano il comportamento umano.

I due approcci si sono nel tempo alternati, spesso senza procedere di pari passo. Pur ricordando i notevoli contributi dell'approccio ingegneristico, Sen propende decisamente verso quello etico che, a partire dal secolo scorso, è stato, sebbene con alcune importanti eccezioni, relegato in un cantuccio del tempio del sapere economico.

Nell'elencare i principali meriti dell'approccio ingegneristico, egli afferma che il pensiero economico avrebbe potuto raggiungere traguardi ben più elevati se si fosse tenuto maggiormente conto anche degli studi dei "colleghi" etici, più filosofi e meno matematici, ma forse proprio per questo meglio in grado di capire e interpretare il comportamento umano.

Ai giorni nostri, i due approcci possono essere riassunti nei nomi di Milton Friedman, John Kenneth Galbraith e, per l'Italia, di F. Caffè. Il primo nega qualsiasi risvolto etico nell'economia in generale e nella gestione dell'impresa. L'unico fine dell'impresa è la massimizzazione del profitto e l'unica etica generalizzabile è data esclusivamente dal rispetto della legge, che peraltro non deve intralciare eccessivamente la gestione della sfera della libertà individuale. Il perseguire altre finalità è considerato addirittura pericoloso per la stabilità del sistema: afferma infatti Friedman che chiedere ad un'impresa di impegnarsi in attività diverse dall'esclusiva ricerca del profitto è una dottrina sociale fondamentalmente sovversiva.

Su posizioni opposte si colloca John Kenneth Galbraith, il cui pensiero ci riporta alle istanze tipiche del filone etico. Nel libro *The affluent society* egli prende atto della notevole crescita economica avvenuta nel mondo occidentale negli ultimi decenni. Le condizioni economiche raggiunte e la forte diffusione di beni di consumo, la cui utilità marginale si fa via via decrescente col passare del tempo, consentono di far entrare in gioco "non soltanto decisioni di natura economica, ma un sistema di valori morali", per far sì che le condizioni di vita e del sistema in generale siano meno drammatiche

Il profitto non può e non deve più essere visto come fine ultimo ed esclusivo dell'impresa in generale

ed angoscianti. Il riferimento ai valori della giustizia, dell'uguaglianza, della solidarietà devono essere, secondo Caffè, la bussola che guida gli economisti e le scelte di politica economica.

Sinora è stata ciò che Galbraith definisce "mentalità convenzionale" ad impedire l'accettazione di valori in certa misura diversi da quelli della produttività spinta ai massimi livelli. Tale mentalità è data da tutto quell'insieme di valori che, a partire dalla rivoluzione industriale, la società tutta, comprese la varie forme di governo e la Chiesa, si è data ed ha continuato a trasmettere senza particolari modifiche alle generazioni successive. Se in passato, in tempi di notevole scarsità di beni, poteva essere giustificabile il fatto di sacrificare tutto, ossia condizioni di lavoro e ambientali, rapporti sociali, salari, per produrre quantità sempre maggiori a costi sempre minori, oggi ciò non è più accettabile.

E' seguendo questo approccio etico che si incomincia a parlare di "responsabilità sociale d'impresa". In tale contesto, il profitto non può e non deve più essere visto come fine ultimo ed esclusivo dell'impresa in generale. Esso determina infatti troppo spesso dei comportamenti patologici, soprattutto quando esso viene posto come fine ultimo ed esclusivo dell'azienda, rischiando di trasformarsi da nutrimento dell'attività economica a morbo che ne mina le fondamenta e la stabilità nel tempo.

Le finalità dell'impresa devono passare da una configurazione piramidale ad una concenzione circolare, dove vengono perseguiti più obiettivi, complementari e sinergici, in grado di assicurare un maggior benessere sociale e quindi garantire un consenso maggiore.

Una gestione sociale dell'impresa non significa peraltro rifiuto del profitto e dell'economicità della gestione: un'azienda deve sempre produrre più di quello che consuma. E' necessario però ridefinire il profitto: da una concezione di breve periodo, di *performance*, è necessario passare ad un'ottica di lungo periodo, spesso incompatibile con la massimizzazione dei risultati economici di breve periodo.

2. La responsabilità sociale delle organizzazioni non profit

Questa "tensione" verso una gestione socialmente responsabile oltre che economicamente sana è avvertita in particolar modo da quei tipi di imprese il cui scopo sociale prioritario non è il lucro. Tra queste vanno ricordate:

- le imprese controllate o gestite dallo Stato e dagli altri Enti pubblici territoriali;
- le organizzazioni private *non profit* e, più in generale, le cooperative.

Le prime ricomprendono gli enti pubblici economici (Istituti di credito di diritto pubblico, INA, INA case, AIMA, IRI, ENI, EFIM, ecc.), le imprese a partecipazione statale (Istituti di credito di interesse nazionale, RAI, Alitalia, SIP, Ansaldo, Italsider, Autostrade), le aziende autonome dello Stato (Monopoli, Ferrovie, Poste e Telegrafi, ANAS, ecc.), aziende municipalizzate: tutte presentano delle caratteristiche distintive rispetto alle imprese private, che assegnano loro la necessità di essere gestite secondo regole di etica economica. Le imprese pubbliche infatti, solitamente presentano le caratteristiche di ampia dimensione, di forte potere e di volontà di crearsi un vasto consenso sociale; si aggiunga che la natura pubblica (o il controllo pubblico) impone loro il perseguimento di fini sociali, per cui si devono ovviamente fare carico di oneri che, in presenza di soli obiettivi economici, verrebbero evitati.

Le organizzazioni private *non profit* (enti, fondazioni, associazioni, cooperative sociali) eseguono prestazioni di servizi e produzione di beni per fini non economici; le attività svolte da queste organizzazioni sono numerose e, spesso, anche molto diverse tra loro: fornire prestazioni educative, assistenziali, sanitarie, incentivare la ricerca, l'occupa-

zione, la cura ed il rispetto dell'ambiente, ecc. Sono pertanto imprese diverse, nelle quali la responsabilità sociale è più netta ed evidente e, per definizione, viene prima del prodotto. Esse devono "esternare" questa loro diversità, non solo nei beni e servizi prodotti, nell'organizzazione interna, ecc., ma anche nelle modalità di rendicontazione. Se il bilancio così come oggi formulato è insufficiente per le imprese private, in un'ottica di responsabilità sociale lo è ancor più per queste imprese.

3. Interventi che possono incentivare una gestione etica e democratica dell'impresa

La ricerca di modalità per sviluppare un comportamento più responsabile delle imprese, *profit* e non, ha portato governi, studiosi, centri di ricerca, associazioni di imprenditori, lavoratori, consumatori a mettere a punto una serie di strumenti ad hoc. Fra i molti, cercheremo nei prossimi articoli di analizzare quelli ritenuti più idonei a produrre risultati concreti nelle imprese.
A titolo di anticipazione, ne elenchiamo di seguito alcuni.

a) Modifica del sistema di incentivi e del sistema di valutazione dell'operato dei dirigenti. Finché l'attività dei dirigenti aziendali viene giudicata più o meno soddisfacente unicamente in base a parametri di valutazione economici (fatturato, percentuale di ritorno sul capitale investito, ecc.) c'è solo da aspettarsi che operino in modo da massimizzare tali obiettivi, che sono di carattere prettamente economico. Un possibile intervento è quindi di approfondire gli studi sulla misurazione di fenomeni sociali, di introdurre la contabilità sociale nelle

Finchè l'attività dei dirigenti aziendali viene giudicata più o meno soddisfacente unicamente in base a parametri di valutazione economici c'è solo da aspettarsi che operino in modo da massimizzare tali obiettivi

aziende, di affiancare obiettivi sociali a quelli economici tradizionali per valutare l'operato economico del management e, infine, di introdurre incentivi per il raggiungimento degli obiettivi sociali; in altre parole, si dovrebbero introdurre obiettivi sociali trattandoli alla stessa stregua di quelli economici.

b) Formazione del management su problematiche etiche e sociali. Le conseguenze sociali dell'attività economica sono così numerose e complesse che non sembra affatto opportuno fare affidamento unicamente sull'intuito, sul buon senso dei managers, la cui formazione in campo sociale è solitamente carente.
La preparazione in campo sociale sarebbe di notevole aiuto al management, oltre che per la comprensione dell'ambiente sociale, anche per la corretta interpretazione dei dati emergenti dalla contabilità sociale e per l'effettuazione di appropriati interventi.

c) Informazione sociale. Insieme al diffondersi della consapevolezza circa la vastità degli effetti sociali positivi e negativi delle attività economiche (anni '60 e '70), si assiste all'elaborazione di schemi di rapporto, indicatori, criteri di valutazione delle prestazioni sociali. Le informazioni che l'impresa ottiene tramite questi strumenti vengono utilizzate in modo duplice:
- a fini di informazione manageriale interna: i dati della contabilità sociale aiutano il management ad integrare nel processo decisionale considerazioni di carattere sociale; le informazioni sono necessarie per avere un quadro della situazione, per poter intervenire, per poter controllare i risultati degli interventi effettuati;
- per informare una più vasta gamma di referenti sui differenti ambiti dell'impegno sociale dell'impresa e sulle conseguenze sociali della sua attività.
Con il termine "rendiconto sociale" si indica "l'insieme di dati sociali, in qualunque modo espressi, riguardanti l'attività d'impresa". Si vuole

in pratica indicare qualsiasi prospetto che raccolga i dati della "contabilità sociale". "Rendicontazione sociale" è invece l'insieme di operazioni atte a produrre tali prospetti.

Sebbene la pratica della rendicontazione sociale non sia molto diffusa, le imprese che l'hanno utilizzata e i centri di ricerca che l'hanno proposta quasi mai si sono rifatti ad un unico schema di rendicontazione, per cui, nonostante la limitatezza delle esperienze intraprese in questo campo, si è a conoscenza di numerosissimi modelli diversi di esposizione dei dati sociali; di conseguenza il tentativo di classificarli in poche categorie risulta sì riduttivo, ma necessario per avere un po' di chiarezza sulle direzioni verso cui si sono orientati i tentativi (teorici e pratici) di rendicontazione finora realizzati.

4. Gli strumenti per il rendiconto sociale

Ognuno degli interventi sopra elencati si basa ovviamente su una serie di strumenti, alcuni dei quali generali e di comune applicazione anche al di fuori dell'ambito strettamente sociale, altri più innovativi e che talvolta necessitano di un adattamento alla realtà aziendale alla quale vengono applicati. Soffermandoci ora sul *rendiconto sociale* ed elenchiamo, sempre a titolo di anticipazioni per gli articoli che seguiranno, i principali strumenti operativi sui quali si basa tale particolare criterio di rilevazione e sensibilizzazione dell'atteggiamento sociale di un'impresa.

a) L'elenco delle spese sociali. Mediante "l'elenco delle spese sociali" si evidenziano, in termini monetari, i costi delle attività sociali, presentando dettagliatamente i vari importi con consistenti descrizioni. Solitamente questi dati vengono raggruppati in aree (dipendenti, ambiente, consumatori, ecc.) in modo da facilitare la lettura e la comprensione. Se l'esposizione è molto analitica (indicando, per esempio, per ogni importo se si tratta di spese volontarie o imposte per legge o richieste da associazioni) la qualità di questo modello risulta discreta; altrimenti costituisce un semplice strumento di pubbliche relazioni. I dati esposti in un "elenco delle spese sociali" sono normalmente desumibili dalla contabilità ordinaria, per cui l'apporto informativo e l'utilità di un tale modello per gli interlocutori (a meno dell'analiticità di cui si diceva sopra) risultano decisamente scarsi. In conclusione, questo modello, in una versione analitica, può costituire una parte della rendicontazione sociale dell'impresa, purché venga poi affiancato da altre informazioni sia sugli effetti prodotti dalle spese sociali, sia sugli effetti prodotti dal complesso delle operazioni aziendali.

b) Gli indicatori sociali. L'uso di un'ampia gamma di "indicatori sociali" consente di mostrare gran parte degli effetti economici e sociali provocati dall'attività d'impresa e non evidenziati dalla contabilità ordinaria. In teoria gli indicatori sociali potrebbero, da soli, informare in modo completo gli interlocutori: per raggiungere questo scopo è necessario elaborare un gran numero di indicatori, per tutti gli aspetti e per tutte le aree interessate dall'attività aziendale. A questo proposito emerge un problema: la definizione delle aree da "coprire" con l'informazione sociale; in assenza dell'uso obbligatorio di particolari strumenti informativi imposto per legge, la determinazione degli argomenti da trattare e degli strumenti più idonei a farlo (indicatori più idonei, in questo caso) deve essere stabilita dall'impresa e dagli interlocutori congiuntamente.

c) Il prospetto del valore aggiunto. Da più parti il prospetto della distribuzione del valore aggiunto aziendale è stato indicato come una parte essenziale della contabilità sociale. Il valore aggiunto rappresenta "la ricchezza creata" dall'attività azienda-

Per poter applicare la contabilità sociale si rende necessario anche un processo di profondo aggiornamento e revisione del sistema contabile e del suo utilizzo all'interno delle società cooperative

le nel corso di un esercizio; per altri il valore aggiunto è "l'aumento di valore" prodotto dall'impresa in un determinato periodo.

5. Responsabilità sociale e sistema informativo-contabile

Abbiamo visto nei paragrafi precedenti che oggi la gestione di un'azienda deve perseguire finalità aggiuntive rispetto alla ricerca del profitto. A maggior ragione questo deve valere per le cooperative ed ovviamente per le organizzazioni *non profit*.

La considerazione dalla quale muoviamo è che un obiettivo è difficilmente perseguibile se non è quantificabile esattamente, se mancano sia i criteri, sia gli strumenti di rilevazione. Nel perseguimento delle finalità aziendali è stato sinora adottato un sistema informativo-contabile costruito per evidenziare unicamente il profitto, che era, e spesso è, posto al vertice dell'immaginaria piramide delle finalità aziendali, rendendo pertanto difficilmente perseguibili le finalità sociali dell'impresa, che sfuggono agli attuali strumenti di rilevazione quantitativa.

Una gestione, per quanto lungimirante ed aperta essa sia, si troverà spesso in difficoltà se non ha a disposizione strumenti efficaci per misurare i propri sforzi nell'innovazione, nel migliorare le motivazioni dei dipendenti e dei soci e nel curare i rapporti con l'ambiente esterno in generale.

Se trasferiamo questa considerazione di carattere generale alle cooperative ed alle *non profit*, il quadro si complica ulteriormente. Un'azienda cooperativa, ad esempio una cooperativa sociale, deve avere per definizione delle finalità che esulano dall'esclusiva ricerca del profitto e quindi deve essere più aperta ad una gestione attenta anche agli aspetti sociali. La nostra normativa prevede però che alle società cooperative si applichi, in tema di bilancio, la stessa normativa prevista per le società per azioni.

La filosofia che sta alla base dei due istituti giuridici è sicuramente differente, ed è a nostro avviso estremamente difficile che i criteri di rilevazione e valutazione previsti per una grande società per azioni siano sufficientemente informativi per una cooperativa agricola o, ancor più, per una piccola cooperativa sociale. La *ratio* di questa norma risiede nella considerazione che la normativa di bilancio prevista per le società per azioni è decisamente più rigorosa e completa rispetto a quella prevista per le altre società. Il tutto è visto in funzione dell'importanza economica e sociale che possono avere le grandi società per azioni, rendendo in tal modo necessaria una maggiore protezione del socio e dell'investitore, che viene garantita anche attraverso il maggior numero di informazioni che gli amministratori devono fornire. Il legislatore ha voluto applicare tale normativa anche alle aziende cooperative in modo da assicurare una maggior protezione del socio. A nostro avviso si tratta di una norma sicuramente positiva nelle intenzioni, realizzata però in modo tale da rendere solamente teorica tale maggiore protezione del socio.

Ecco quindi che in questo caso, oltre ad un sempre maggiore divario fra impianto normativo ed esigenze contabili, vi è una sorta di "peccato originario", in quanto un'azienda cooperativa non dovrebbe essere assimilata ad una società per azioni, stante l'accennata diversità dei due istituti giuridici. Così facendo, le cooperative sono state infatti private di un sistema informativo-contabile in grado di aiutare gli amministratori, i soci e tutti i vari interlocutori a capire a fondo l'azienda, l'efficienza della gestione ed i suoi veri problemi.

Oltre a ciò va considerato il fatto che il dato contabile è oggi attentamente esaminato anche da utilizzatori non necessariamente appartenenti al mondo aziendale, privato o cooperativo che sia. La ragioneria deve quindi essere oggi in grado di fornire risposte adeguate a più soggetti interessati non solo al dato contabile, ma all'insieme della gestione aziendale, intesa nella sua concezione circolare. A tale proposito è opportuno ricordare ancora una volta l'importanza del bilancio ai fini della chiarezza e dell'informativa aziendale verso l'esterno. Si ricordi infatti che solo esplicitando in modo chiaro, completo e preciso i risultati raggiunti, i progetti e le strategie future, è possibile amalgamare tutte le

componenti che ruotano attorno all'azienda, in vista di una crescita di lungo periodo, animata dalla nascita di una vera e propria cultura aziendale, condizione importantissima per una gestione sociale dell'azienda.

La nuova normativa di bilancio, contenuta nel D.L. 9/4/91 n. 127, pur essendo rivolta soprattutto alle società per azioni, consente dei margini di adattamento in funzione di una migliore capacità informativa del bilancio delle cooperative.

Se infatti la vecchia normativa di bilancio, ossia quella precedente al D.L. 9/4/91 n. 127, considerava una facoltà degli amministratori il fornire informazioni aggiuntive rispetto a quelle minimali previste dagli articoli del codice, oggi il discorso cambia profondamente. Il nuovo articolo 2423 del Codice Civile, oltre a prevedere che il bilancio deve essere redatto con chiarezza, tale da rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria, prevede che gli amministratori debbano fornire tutte quelle informazioni aggiuntive necessarie ad una rappresentazione veritiera e corretta, anche se non previste direttamente dal legislatore.

Tali informazioni devono trovare collocazione o nei prospetti riportanti la situazione patrimoniale ed il conto economico, se di natura strettamente contabile, oppure nella nota integrativa o nella relazione sulla gestione, se di carattere prevalentemente qualitativo o extra-contabile. L'ultimo documento citato sembra meglio adatto ad accogliere le informazioni derivanti dalla contabilità sociale e dalla rendicontazione del valore aggiunto, aspetti che esamineremo tra breve. Prevede infatti il primo comma dell'art. 2428 (Relazione sulla gestione), che «Il bilancio deve essere corredato da una relazione degli amministratori sulla situazione della società e sull'andamento della gestione, nel suo complesso e nei vari settori in cui essa ha operato, anche attraverso imprese controllate, con particolare riguardo ai costi, ai ricavi e agli investimenti...».

Il tutto si ricollega inoltre con la legge 31/1/92 n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative). L'articolo della legge che ci interessa maggiormente è il 2: "Nelle società cooperative e nei loro consorzi, la relazione degli amministratori di cui al primo comma dell'articolo 2428 (si intende quindi la relazione sulla gestione) del codice civile deve indicare specificamente i criteri seguiti nella gestione sociale per il conseguimento degli scopi statutari, in conformità con il carattere cooperativo della società. Il collegio sindacale, nella relazione all'assemblea di cui al secondo comma dell'articolo 2429 del codice civile (Relazione dei sindaci e deposito del bilancio), deve specificamente riferire su quanto indicato al comma 1 del presente articolo".

A questo punto è però necessario stabilire innanzitutto quali informazioni debbano essere fornite e soprattutto i criteri di rilevazione e comunicazione di tali notizie. Una parte di esse dovranno ovviamente essere rilevate extracontabilmente, rientrando nel campo della "contabilità sociale". Una parte rilevante sia in termini quantitivi, sia in termini qualitativi, è però derivabile dalla contabilità ordinaria. Per il momento concentriamoci quindi su quanto può essere rilevato e misurato contabilmente, che rappresenta comunque la base di partenza per la costruzione di un bilancio sociale sufficientemente oggettivo.

Innanzitutto, per poter applicare la contabilità sociale e fornire tutte le informazioni aggiuntive previste ora anche dalla legge, si rende necessario

anche un processo di profondo aggiornamento e revisione del sistema contabile e del suo utilizzo all'interno delle società cooperative.

Gli interventi ipotizzabili sono ovviamente diversi per le grandi cooperative e per quelle di piccole o piccolissime dimensioni. Solo per una grande cooperativa, con un elevato numero di soci e con un adeguato fatturato, risulta conveniente o possibile impostare un sistema contabile d'avanguardia, in grado di fornire tutte le informazioni che illustreremo nei prossimi articoli. Le piccole cooperative dovranno invece badare innanzitutto all'accuratezza ed all'analiticità del bilancio, comprendendo in ciò anche la nota integrativa e la relazione sulla gestione, dotandosi magari di un piano dei conti sufficientemente analitico, magari "standardizzato", comune cioè a tutte le aziende del settore, al

fine di facilitare un corretto utilizzo dei dati contabili all'interno o all'esterno dell'azienda.

Il bilancio, questo vale per tutte le aziende ma soprattutto per quelle di dimensioni minori, dovrebbe inoltre esser visto come strumento di gestione e non come un obbligo fiscale e/o amministrativo. Troppo spesso infatti il bilancio si redige perché "si deve", con conseguente riduzione del suo potere informativo. Un bilancio redatto secondo i corretti principi contabili, analitico e chiaro, può invece rivelarsi, con un costo aggiuntivo minimo, un prezioso strumento di gestione, in grado di aiutare gli amministratori ed i soci a conoscere ed interpretare con criteri sufficientemente oggettivi la situazione sociale, oltre quella economico-finanziaria della propria azienda.

La contabilità generale delle aziende cooperative dovrebbe pertanto basarsi innanzitutto su un piano dei conti articolato in modo tale da evidenziare i rapporti con i soci e le altre aziende cooperative, in

riferimento anche a quanto si dirà negli articoli che seguiranno.

Nelle piccole aziende in generale, e pertanto anche nelle cooperative e nelle organizzazioni non profit, la tenuta della contabilità è per certi versi ancora manuale, oppure viene trasferita all'esterno dell'impresa, presso commercialisti e consulenti; di conseguenza viene a mancare la necessaria tempestività nella disponibilità delle informazioni necessarie dal punto di vista gestionale. L'importanza che diamo all'informativa interna è inoltre legata al fatto che riteniamo che senza di essa non si possa avere un'adeguata informativa esterna, che superi i criteri fiscali e civilistici minimali.

A nostro avviso un buon livello qualitativo della contabilità generale è essenziale sia ai fini informativi, sia allo sviluppo di un impianto di contabilità sociale in grado di fornire quelle informazioni che non rientrano nella contabilità generale.

Partendo da queste considerazioni, uno strumento di sicura importanza nella persecuzione di finalità sociali e nella gestione dei rapporti con gli interlocutori sociali, e quindi nella gestione del consenso, è senza dubbio la rendicontazione del valore aggiunto e della sua distribuzione agli interlocutori rilevanti.

Non esiste ancora una definizione univoca di valore aggiunto. La più diffusa è sicuramente quella che vede tale aggregato come la maggior ricchezza che scaturisce dalla gestione dell'azienda, ovvero come la differenza tra il valore dei beni e servizi che l'azienda acquista dall'esterno ed il valore dei beni e servizi che l'azienda reimmette sul mercato alla fine del processo produttivo. Questo plusvalore viene poi distribuito fra i vari interlocutori dell'azienda.

L'importanza della rendicontazione del valore aggiunto, soprattutto in un'azienda cooperativa, è conseguenza del diverso rapporto azienda-interlocutori che dovrebbe caratterizzare tale istituto giuridico, discorso che si ricollega con quanto detto in tema di gestione sociale. Mentre infatti il profitto è più indicato come indice della bontà della gestione o della performance aziendale in presenza di una logica di contrapposizione/antagonismo, ad esempio tra lavoratori e proprietà o tra direzione ed interlocutori sociali, il calcolo del valore aggiunto soddisfa sicuramente meglio l'esigenza di misurazione del risultato ottenuto se si opera in un clima di chiarezza e collaborazione reciproca. L'importanza e il ruolo del lavoratore vengono ad esempio rivalutati, contribuendo di conseguenza a migliorare il clima interno all'azienda e le motivazioni del lavoratore stesso, che in molti casi, lo si ricordi, è anche socio, che vede il proprio apporto al conseguimento del risultato finale misurato da un indice più preciso e diretto del profitto. In altri termini, agendo in quest'ottica, la retribuzione dei lavoratori non viene più vista come un costo, bensì come una distribuzione della ricchezza prodotta.

Il valore aggiunto è inoltre più indicato del profitto per esprimere la potenza produttiva dell'azienda, dal momento che, mentre il reddito costituisce solamente una parte della ricchezza prodotta da un'azienda, esso dà una rappresentazione completa del risultato globale ottenuto dalla combinazione di capitale e lavoro.

6. Conclusioni

L'impostazione di un sistema di rendicontazione sociale rappresenta una necessità, soprattutto per le cooperative sociali. Non esiste però una modalità unica, definita ed adeguatamente sperimentata di rendicontazione sociale, in grado di essere applicata indistintamente a tutte le aziende, senza necessità di un adeguamento che tenga conto della specificità delle diverse esperienze.

L'impostazione di un sistema di rendicontazione sociale rappresenta ormai una necessità, soprattutto per le cooperative sociali

Ciò che ci proponiamo, negli articoli che seguiranno, è di presentare alcuni metodi di contabilità sociale, utilizzando le esperienze fatte sinora anche fuori dall'ambito cooperativo, illustrando le modalità di costruzione, i pregi ed i limiti, nonché le difficoltà di applicazione. Cercheremo altresì di proporre alcuni esempi pratici, sia costruiti su bilanci teorici, sia dedotti dalle esperienze di alcune cooperative sociali. A questo proposito, si rivelerebbe senz'altro utile un'interazione con cooperative che hanno già messo in atto quanto proporremo, o hanno intenzione di farlo, in modo anche da risolvere assieme i problemi che si incontrano nell'applicazione di approcci innovativi.

Michele Andreaus, dottorando di ricerca in economia aziendale, Università di Venezia
Giuliano Girardi, collaboratore cooperativa ARIS di Trento

Note

Quanto segue non vuole essere un vero e proprio articolo, ma una semplice introduzione ad una serie di articoli volti ad approfondire il tema della responsabilità sociale d'impresa, cercando nel contempo di mettere a punto una serie di strumenti di rendicontazione sociale sufficientemente oggettivi e quindi realmente applicabili.

L'articolo è stato redatto da Giuliano Girardi per le parti 1, 2, 3, 4 e da Michele Andreaus per le parti 5 e 6. Alla realizzazione dell'intero progetto collabora anche Carlo Borzaga.

Idee chiave

• Le finalità dell'impresa devono passare da una configurazione piramidale ad una concenzione circolare, dove vengono perseguiti più obiettivi, complementari e sinergici, in grado di assicurare un maggior benessere sociale e quindi garantire un consenso maggiore.

• In un'ottica di responsabilità sociale, se il bilancio così come oggi formulato appare insufficiente per le imprese private lo è ancor più per le imprese sociali.

• Uno strumento di sicura importanza nel perseguimento di finalità sociali e nella gestione dei rapporti con gli interlocutori sociali è senza dubbio la rendicontazione del valore aggiunto e della sua distribuzione.

LE ATTIVITÀ FORMATIVE PER LA PROMOZIONE DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO: UNA PROPOSTA DI LAVORO

Carla Acler

Premessa

Quasi 15 anni di storia hanno ormai consolidato l'esperienza delle cooperative sociali che hanno l'obiettivo di inserire nel lavoro persone in difficoltà, dove, per inserimento, si intende tutta la gamma di attività volte ad aiutare tali persone ad acquisire abilità e competenze spendibili sul mercato del lavoro, rispetto al quale esse partono in condizione di svantaggio o di esclusione [1].

Comune a tali esperienze cooperative, pur nella diversità della loro storia e cultura, è l'intuizione di fondo che ne è stata la molla propulsiva: persone comunemente considerate non produttive e quindi da "assistere", possono essere invece in grado di inserirsi nel sistema produttivo e nello stesso tempo recuperare dignità e dare senso alla propria vita attraverso l'esperienza di lavoro concreto organizzato in forma cooperativa. Questo, con un duplice vantaggio: per la persona, per la quale il lavoro diventa un modo per sentirsi socialmente utile ed inserita; per la società, che può così risparmiare risorse altrimenti destinate a sussidi ed assistenza pensionistica.

Tuttavia, tale intuizione di successo ha oggi bisogno di essere rideclinata in maniera più puntuale, affinchè possa sviluppare tutte le proprie potenzialità.

Non si intende qui entrare nel merito degli aspetti gestionali, economico-finanziari o organizzativo-aziendali, che richiederebbero riflessioni particolari ad hoc. Obiettivo del presente lavoro è approfondire alcuni aspetti inerenti il percorso formativo che gli inseriti in cooperativa fanno, andando a vedere come tale percorso si colloca all'interno del progetto globale che la cooperativa intende realizzare e le figure o i ruoli che coinvolge dentro o fuori la stessa.

Accostarsi a tali temi non è però facile: il rischio delle semplificazioni è sempre presente nel momento in cui si vuole dare chiarezza o sistematicità ad elementi che sono continuamente interdipendenti. Per questo è necessario premettere alcune riflessioni sull'approccio metodologico.

Nel momento in cui si parla di formazione o di percorso formativo di persone in difficoltà inserite in cooperativa, non si intende isolare l'attenzione solo su queste ultime, in un'ottica dall'alto al basso (*up - down*) dove l'unico elemento da monitorare rimane l'inserito con il suo progetto. Si cerca invece di guardare ad esse in una logica di interdipendenza che permetta di prendere in esame tutte le figure che entrano in relazione reciproca. In tale logica infatti, che coinvolge anche i contesti formativi, e che è una logica di cambiamento, ognuno diventa soggetto/oggetto di formazione e come tale partecipa al processo.

Esemplificando, il progetto individuale, non è da intendersi come un progetto "dell'individuo" che lo realizza guidato e facilitato dagli operatori, ma piuttosto come un progetto generale che include chi lo guida e lo facilita in tutte le sue forme (organizzative/ strumentali /professionali) e nel quale, pur mantenendo al "centro" il soggetto, tutti (il soggetto/ la cooperativa/ i servizi territoriali), partecipano da protagonisti seguendo un percorso di contrattazione e ricontrattazione in itinere degli obiettivi.

Il processo formativo diventa dunque un processo co-operante e quindi autoformativo non solo per il

Il processo formativo diventa un processo co-operante e quindi autoformativo non solo per il soggetto inserito, ma anche per tutti coloro che partecipano alla realizzazione dello stesso

soggetto inserito, ma anche per tutti coloro che partecipano alla realizzazione dello stesso e quindi anche per la cooperativa come organizzazione.
Il monitoraggio e la valutazione dei risultati riguardano perciò non solo il successo pratico dell'attività formativa *tout-court* (la collocazione all'esterno della persona inserita o il raggiungimento dello status di lavoratore), ma il più generale processo di crescita nelle relazioni tra tutti coloro che sono implicati nel processo stesso.
Partendo dunque da queste brevi osservazioni sul metodo, che andranno sempre tenute presenti soprattutto nei momenti in cui il necessario pragmatismo delle indicazioni potrà far sorgere il dubbio che ci si stia allontanando dalla filosofia di fondo che da sempre ha ispirato le esperienze cooperative (dove il solidarismo e lo stimolo di cambiamento alla crescita è vissuto in termini di reciprocità, pariteticità e opportunità offerte), è possibile affermare che la cooperativa di inserimento lavorativo ha in sè le potenzialità per essere strumento di formazione al lavoro e quindi per contribuire a pieno titolo alle politiche a favore della occupazione delle fasce deboli del mercato del lavoro. Tutto ciò purchè essa ne diventi consapevole e riesca quindi ad utilizzare, orientandoli a questi obiettivi, gli strumenti che le sono propri e che sono essenzialmente due:

- il lavoro concreto, con le sue regole precise;

- l'essere cooperativa, intendendo con ciò la formula imprenditoriale particolare con cui è organizzata la produzione .

Il fatto che in cooperativa si lavori concretamente permette alle persone inserite di avere un impatto reale e quotidiano con il lavoro, inteso soprattutto come esperienza che richiede impegno, serietà, rispetto di una serie di regole e continuità. Una delle caratteristiche delle frange marginali o espulse dal mercato del lavoro è infatti l'incapacità di adattarsi alle "regole" che il lavoro richiede, o perchè queste persone non hanno mai avuto esperienze concrete, di una certa rilevanza e continuità, o perchè, in quanto provenienti da una cultura di tipo assistenzialistico, non riescono ad adattarsi alla quotidianità di un impegno sicuramente anche faticoso. Ed è quindi questo un primo aspetto formativo che la cooperativa può garantire.
Il fatto poi che l'organizzazione d'impresa e del lavoro sia in forma cooperativa permette a queste stesse persone l'acquisizione di una serie di strumenti comunicativi e relazionali oggi necessari, o addirittura determinanti, per trovare e mantenere un posto di lavoro.
Sempre più infatti le imprese chiedono ai propri dipendenti, a qualsiasi livello essi siano inseriti, una certa sicurezza personale, capacità di entrare in relazione positiva con gli altri e di sapere accettare e riconoscere il conflitto, flessibilità e disponibilità al cambiamento, tutti atteggiamenti e comportamenti che nelle frange deboli del mercato del lavoro sono spesso da costruire e sono la causa di fondo della loro marginalità.
Il lavoro organizzato in forma cooperativa, dove vengono valorizzati gli aspetti di democrazia, uguaglianza e partecipazione, dove le relazioni con gli altri sono quotidiane, ma non minacciose data la piccola dimensione e la disponibilità degli operatori, può quindi avere in sè le potenzialità per far crescere nelle persone atteggiamenti e comportamenti collaborativi e di attenzione a sè e agli altri.

Tutto questo purchè non resti sul piano dei predicati o del voler essere, ma si traduca poi in una serie di scelte pratiche ed efficaci che permettano il raggiungimento degli obiettivi di inserimento.
Fatte queste premesse è possibile entrare ora nel merito degli stumenti fondamentali che la cooperativa si trova ad avere, per capire in che modo essi possano realmente essere tradotti in indicazioni efficaci per il percorso formativo. Vediamoli insieme.

Il lavoro organizzato in forma cooperativa può avere in sè le potenzialità per far crescere nelle persone atteggiamenti e comportamenti collaborativi e di attenzione a sè e agli altri

1) L'attività lavorativa

Per quanto riguarda l'attività lavorativa che la cooperativa realizza al proprio interno, essa può essere presa in considerazione da due punti di vista: il primo, più ampio e generale, è costituito dalla formazione delle abilità di base necessarie per qualsiasi lavoro; il secondo, dalla formazione più strettamente professionale.
Sono due aspetti che vanno tenuti separati perchè l'uno deve venire prima dell'altro. E' inutile impostare una formazione professionale prima di aver stabilito e quindi verificato se la persona ha raggiunto le abilità minime che le garantiscono il mantenimento del posto di lavoro; solo dopo questo primo passo sarà possibile parlare più ampiamente di professionalizzazione.
Anche la sola formazione di abilità di base può essere sufficiente perchè una persona possa trovare un lavoro dignitoso e mantenerlo. Infatti, può succedere che il tipo di professione proposto dalla cooperativa (es. giardiniere, operatore di computer, falegname ecc.), non sia consono alla persona inserita. In tal caso può essere sufficiente l'acquisizione delle abilità di base che consentono comunque di mettersi sul mercato del lavoro con maggiori e più concrete possibilità di mantenerlo.

La costruzione delle abilità di base necessarie all'acquisizione dello status di lavoratore/lavoratrice. Esiste un aspetto di contesto generale comune a tutte le cooperative: la persona è inserita secondo un contratto o di lavoro (con regolare retribuzione) o formativo (con borsa lavoro), sa che le vengono richiesti puntualità, continuità, impegno, sa che ci sono delle regole dichiarate da rispettare come in un qualsiasi posto di lavoro.
Già tutto ciò diventa formativo nel momento in cui è assunto all'interno di un progetto personalizzato e sottoposto a verifica periodica.
Perciò, al momento dell'inserimento, è necessaria una prima valutazione del reale possesso da parte dell'inserito di comportamenti coerenti con le necessità e le regole del lavoro. Tale controllo iniziale dovrà quindi focalizzarsi su:

- puntualità;
- conoscenza, utilizzo e manutenzione delle attrezzature usate;
- tenuta dei ritmi di lavoro;
- continuità durante la giornata e la settimana;
- capacità di organizzare fasi lavorative di piccola e media difficoltà;
- ordine e pulizia personale;
- modalità di relazionarsi con i compagni, con gli operatori e con il coordinatore/ responsabile di settore.

Questi elementi, presentati come "regole" o come obiettivi generali della cooperativa al momento del colloquio d'ingresso, una volta esplorati e verificati devono diventare obiettivi specifici da raggiungere. Su tali obiettivi va costruito il progetto individuale, che diventa lo strumento di controllo intorno al quale ruota tutto l'intervento.
La metodologia che la cooperativa deve fare propria per il raggiungimento degli obiettivi individuali è il coinvolgimento diretto della persona inserita nella costruzione del proprio progetto, nell'ottica dell'interdipendenza che include chi facilita il processo di costruzione del progetto e il soggetto stesso in un processo di contrattazione e ricontrattazione co-operante.
La crescita personale e professionale passa infatti in prima istanza attraverso l'acquisizione di consapevolezza delle proprie potenzialità e dei propri limiti: operatori della cooperativa e operatori pubblici possono accompagnare, stimolare e facilitare tale acquisizione, non possono "dirigerla" se manca l'intenzionalità. Costruire l'intenzionalità diventa dunque un obiettivo di fondo, senza il quale qualsiasi ipotesi di lavoro è destinata all'insuccesso.
L'assunto di base che sta dietro a questo tipo di metodo è che qualunque siano il livello di consapevolezza e le potenzialità della persona inserita, essa comunque ha in sè, una volta creato il "clima" che lo permetta, la possibilità di modificarsi e di crescere e che dipende da lei e da nessun altro individuare le proprie mete. Da qui la ricerca degli strumenti che permettano di costruire l'intenzionalità.
Uno strumento operativo concreto da sottoporre periodicamente al soggetto e attraverso il quale individuare gli impegni che lo stesso si assume, può essere un questionario di autovalutazione. Esso va costruito con un linguaggio comprensibile e vicino ai codici linguistici utilizzati dalla persona che dovrà servirsene. Tale questionario, che può essere inventato dal gruppo degli operatori, deve

tener conto di tutte le valenze su cui si vuole lavorare. Esso, una volta compilato dall'utente, viene discusso con l'operatore/i responsabile del progetto individuale e diventerà strumento per le verifiche periodiche. Esso serve in prima istanza a mettere in luce la visione che la persona ha di sè, dei propri livelli di autonomia e delle proprie capacità. Molto spesso tale visione non corrisponde alla realtà dei fatti o alla percezione che ne ha l'operatore: il lavorare, attraverso l'impostazione di un progetto individuale e la verifica di come viene portato avanti, intorno ai livelli di incongruenza tra percezione di sè e delle proprie abilità e reali capacità dimostrate, aiuta a crescere e a prendere in mano se stessi e la propria vita.
Una volta compilato, il soggetto individua, con l'aiuto dell'operatore, gli impegni prioritari, tra tutti i possibili, per il primo periodo, impegni che diventano così le tappe intermedie da raggiungere nel proprio programma individuale.
Alla fine del periodo, il colloquio di verifica metterà in luce il livello di raggiungimento delle tappe concordate.
Il questionario verrà compilato nuovamente e confrontato con il precedente: da questo lavoro emergeranno nuovi impegni.
Via via si procederà in questo modo finchè tutte le risposte saranno positive.
Si tratta di un lavoro lento, spesso faticoso, alle volte destinato all'insuccesso, perchè le dinamiche che entrano in gioco sono molteplici e non tutte riconducibili all'integrazione. Se però operatori della cooperativa, operatori sociali, famiglia, reti di amicizie all'interno della comunità riescono ad individuare piste di lavoro comuni, più sicura sarà la possibilità di tale integrazione.

Formazione professionale come formazione ad un mestiere. Un secondo aspetto, più circoscritto, riguarda la formazione professionale intesa, in senso restrittivo, come formazione ad un mestiere.
Ogni cooperativa deve in primo luogo fare le proprie valutazioni rispetto al lavoro che fa fare in concreto alle persone inserite: se considerarlo cioè solo come uno strumento al fine di costruire le abilità di base di cui sopra o se farne oggetto specifico di insegnamento/apprendimento, viste le caratteristiche del mercato del lavoro locale e le effettive possibilità che le persone in formazione hanno rispetto all'inserimento esterno.
Le valutazioni in merito a ciò devono quindi tener conto di una serie di variabili:

• la tipologia degli utenti e le loro effettive capacità e potenzialità;
• la professionalità degli operatori e le loro capacità didattiche;
• il tipo di lavoro svolto e la sua spendibilità sul mercato;
• le offerte esterne di corsi di formazione professionale.

Se il tipo di lavoro è spendibile, se la persona inserita è in grado di acquisirlo, se gli operatori sono sufficientemente preparati, è possibile prevedere un piano di acquisizione di abilità specifiche che può e/o deve tener conto anche di offerte di agenzie formative esterne alla cooperativa (corsi professionali, ecc.).
Entrare maggiormente nei dettagli della formazione strettamente professionale, al di là delle notazioni generali su esposte, comporta il rischio di essere comunque generici. La decisione rispetto all'opportunità o non della frequenza di corsi professionali da parte degli inseriti, richiede che vengano fatte una serie di valutazioni a partire dai possibili fattori di successo per la persona in inserimento.

La persona inserita ha in sé la possibilità di modificarsi e di crescere; dipende da lei e da nessun altro individuare le proprie mete

E' più frequente infatti che, vista la tipologia dei soggetti, viste le loro problematiche nei confronti delle esperienze scolastiche (l'impostazione dei corsi professionali è in genere di tipo trasmissivo e non utilizza metodologie attive che valorizzino l'esperienza dei partecipanti e li coinvolgano nel processo), viste le effettive carenze lessicali e logico-matematiche, la frequenza di corsi professionali non porti all'acquisizione di maggiori conoscenze e abilità, ma si traduca in un'esperienza inutile o, a volte, addirittura frustrante. Da qui l'opportunità di valutare, caso per caso e con il coinvolgimento del soggetto interessato, l'opportunità e/o la necessità della formazione professionale.
L'ipotesi di costruire dei percorsi ad hoc da parte della cooperativa o di più cooperative che operano nella stessa area, può essere maggiormente praticabile: progetti di formazione specifica, in accordo con le Agenzie per l'impiego o con gli uffici competenti dell'USSL, dei Comuni e delle Regioni,

possono essere sicuramente proficui.
Per la loro realizzazione va comunque posta attenzione all'individuazione del profilo professionale, agli obiettivi, al loro raggiungimento, alle aspettative ed al *background* dei partecipanti, nonchè alla valutazione dei risultati a breve e medio termine.
Rimane comunque l'imperativo che ogni scelta di maggiore professionalizzazione venga fatta con l'inserito, rientri nel progetto individuale e/o nel progetto più generale della cooperativa e si avvalga di strumenti di valutazione ad hoc per misurare l'effettiva efficacia della proposta.

2) L'essere cooperativa: gli aspetti relazionali e di processo

All'interno dell'organizzazione del lavoro in cooperativa, è possibile aiutare in modo ancor più specifico le persone ad acquisire quelle capacità relazionali necessarie a rendere la propria professionalità maggiormente spendibile o comunque a crescere come persone e a migliorare la qualità della loro vita.
Il fatto che molto spesso i tipi di lavoro che le cooperative svolgono non richiedano tali capacità (fattore di debolezza), sottolinea ancora di più l'importanza che gli inseriti le possano acquisire attraverso altri strumenti che non siano solo la partecipazione all'attività produttiva in quanto tale.
Se caratteristica delle persone inserite nelle cooperative è di vivere in condizioni di marginalità e isolamento, sia come percezione esistenziale di sè, che come realtà di fatto, è chiaro che la cooperativa deve curare in modo particolare la rete di relazioni interne, trasformandola in continua occasione di crescita.
Due possono essere le strade percorribili:

• la valorizzazione di tutti i momenti "relazionali" che già esistono in cooperativa;

• l'istituzione di momenti ad hoc per sviluppare le capacità relazionali.

La persona che viene inserita in cooperativa, fin dalla prima giornata di lavoro è in contatto con gli altri:
• con i compagni di lavoro;
• con gli operatori;
• con il proprio operatore (se c'è);
• con il coordinatore/responsabile;
• con le persone non operanti in cooperativa che incontra sui luoghi di lavoro.
Dovendo poi agire tali relazioni, essa metterà in evidenza immediatamente capacità e carenze. In che modo è allora possibile utilizzare in chiave formativa i momenti relazionali della vita quotidiana?
Il perno delle relazioni è sicuramente l'operatore, il quale nella cooperativa che fa inserimento lavorativo deve garantire una duplice professionalità:
• in quanto educatore, deve essere in grado di costruire relazioni positive con le persone inserite, che solo così saranno messi in condizione di crescere e migliorare;
• in quanto lavoratore specializzato in una determinata professione, deve garantire la cooperativa su due fronti: quello della produzione (il lavoro va condotto a termine) e quello didattico (il lavoro va insegnato ad altri) .
Reperire persone preparate su entrambi i fronti è

spesso assai difficile. La cooperativa deve però garantirsi che l'aspetto professione/lavoro e l'aspetto educativo siano entrambi presenti e ritenuti fondamentali per il successo dell'inserimento lavorativo.
Nel presente lavoro si darà maggiormente rilievo agli aspetti pedagogico/relazionali, perchè è intorno ad essi che si sta ragionando per la formazione degli utenti. Non si vuole con questo sottovalutare gli aspetti legati alla produzione, tutt'altro: l'esperienza di molte cooperative ci dice che nella formazione dello status di lavoratore, è sicuramente più efficace quell'operatore che conosce bene il proprio lavoro e lo "ama", nel senso che gli piace farlo ed è competente nel farlo.
L'operatore è quindi al centro di un flusso di comunicazioni/relazioni che deve essere in grado non solo di gestire, ma anche di rendere efficaci per aiutare processi di crescita e di maturazione. Per

persone che devono crescere e formarsi, ma che sono fisicamente già degli adulti, l'operatore, per essere efficace non può relazionarsi che secondo due modalità: come "modello" e come esperto nella relazione d'aiuto (facilitatore di processi di cambiamento).

3) L'operatore come modello

Si utilizza tale parola, pur nella consapevolezza delle accezioni negativo/moralistiche che la connotano, per la sua semplicità e chiarezza semantica.
Rispetto alla persona inserita e agli obiettivi da raggiungere previsti dal progetto individuale, l'operatore deve essere consapevole che si instaureranno nei suoi confronti dinamiche di carattere affettivo, con le quali è tenuto a fare i conti esplorando problemi di *controtransfert*.
Egli dovrà poi assumere comportamenti coerenti con quello che va via via dicendo: dimostrare cioè che, quello che viene di volta in volta richiesto all'utente (puntualità, ordine, ritmo di lavoro, un certo tipo di linguaggio ecc...), è lui per primo che deve metterlo in atto.
Nello stesso modo si relazionerà con gli altri operatori secondo le stesse modalità che intende chiedere al gruppo degli utenti.
E' diseducativo infatti, che conflitti o scontentezze tra gli operatori vengano agite in maniera inconsapevole in modo tale che diventino confusive per gli utenti, o , a volte, occasioni di alleanze tra singoli operatori e singoli utenti.

4) L'operatore come esperto nella relazione d'aiuto

All'operatore è richiesto di porsi continuamente in relazione d'aiuto con l'utente, intendendo relazione d'aiuto nella sua accezione più ampia, come modalità che caratterizza atteggiamenti e comportamenti.
In altre parole egli deve porsi nei confronti della persona inserita in cooperativa con l'atteggiamento di chi sta aiutando un altro a crescere e a costruire i propri confini, di chi è in grado cioè di innescare/facilitare processi di cambiamento e sa gestirli.
Chiarezza, serietà, fermezza, stabilità emotiva, equilibrio personale, disponibilità affettiva, possono essere qualità importanti affinchè la relazione sia efficace.
L'utente sarà così "accompagnato", un po' alla volta, a dare un senso a ciò che sta facendo, si troverà a dover portare avanti un progetto concordato che non gli è imposto dall'alto e che è continuamente presente nella realtà quotidiana. E attraverso la relazione con l'operatore potrà sperimentarsi, magari facendo spesso degli errori ma avendo sempre la sicurezza di tale relazione, ed avrà la possibilità di modificare e rimediare i propri comportamenti. Tutto questo in un contesto di reciprocità e di interdipendenza, in quanto anche l'operatore, entrando nella dinamica relazionale con l'inserito, si pone l'obiettivo di portare avanti il progetto e di approfondire la conoscenza di sè e delle proprie modalità di relazione.
E'abbastanza chiaro, quindi, che l'opportunità di crescere come persona, di modificare comportamenti disfunzionali alla formazione di un professionalità anche di base passa innanzitutto attraverso l'efficacia pedegogico/relazionale dell'operatore.
Da qui la necessità che la cooperativa si doti di quegli strumenti che aiutano gli operatori ad essere sempre più capaci nel gestire relazioni interpersonali e di gruppo con finalità educative e secondo obiettivi da raggiungere.
Tali strumenti possono essere:
• la formazione, per acquisire metodologie comunicative efficaci;
• la supervisione a scansione regolare;
• gruppi periodici centrati sulle relazioni agite all'interno del gruppo operatori.
L'operatore sarà così sempre più capace di gestire le relazioni con l'utente; inoltre, se a scansione regolare avrà la possibilità di sottoporre a supervi-

sione le modalità induividuate per risolvere situazioni problematiche o il suo modo di relazionarsi con l'utente, potrà sentirsi maggiormante tutelato, non allo sbaraglio e potrà crescere in consapevolezza e sicurezza di sè.
Queste stesse cose valgono per il gruppo centrato sulla comunicazione tra operatori. Esso ha l'obiettivo di mettere a fuoco eventuali differenze di visioni o conflitti, per rendere sempre più fluida la comunicazione, migliorare il clima di lavoro, aumentare la fiducia reciproca.
La ricaduta in termini di benefici per le persone e per l'impresa cooperativa saranno sicuramente visibili : meno stress professionale e quindi meno burn-out, meno tempo speso nella definizione delle relazioni, maggior centratura sui bisogni dell'utente, maggior efficacia negli interventi, clima di lavoro più positivo.

5) Momenti a hoc per il potenziamento delle capacità relazionali

Tutto ciò che è stato detto rispetto all'operatore acquista un senso all'interno della riflessione sui bisogni formativi della persona inserita, in quanto più è curata la professionalità dell'operatore, più l'utente ne avrà benefici. In particolare, però, la formazione alle capacità relazionali dell'inserito e la crescita personale possono essere enfatizzate attraverso momenti ad hoc quali:

a. Colloqui operatore/utente : possono essere istituzionalizzati come i colloqui d'ingresso o i colloqui di verifica. Possono essere stabiliti al momento del bisogno, sia durante il lavoro che fuori orario.
Questi ultimi devono sempre tener conto degli equilibri interni (gruppo degli inseriti, altri operatori, necessità di lavoro, ecc.).
Di fronte a qualsiasi problema che nasce in cooperativa, sia di tipo lavorativo che relazionale/educativo, il colloquio può essere per l'utente uno strumento utile a trasformare il problema sorto in un'occasione per acquisire consapevolezza e per crescere come persona.

b. Gruppo settimanale con tutti gli utenti inseriti : una volta in settimana è opportuno che gli utenti si ritrovino per un'ora o due (il tempo dipende dal numero degli utenti e dall'organizzazione del lavoro) al fine di:
• esplorare le dinamiche relazionali ed acquisire consapevolezza sulle modalità che ciascuno ha di entrare in comunicazione con i compagni in modo da riconoscere comportamenti disfunzionali e modificarli;
• esplorare i problemi sorti sul lavoro.
Il gruppo deve essere facilitato da un esperto in dinamiche relazionali e processi di gruppo.
Attraverso il raggiungimento del duplice obiettivo su esposto, gli utenti possono diventare man mano più consapevoli dei loro vissuti rispetto al lavoro e alle loro modalità relazionali. Si tratta di un processo lento perchè tali persone sono quasi sempre inconsapevoli dei loro reali bisogni ed estrememente diffidenti l'uno nei confronti dell'altro. Ma diventa anche un processo visibile che porta ad accrescere la fiducia reciproca, ad assumere e risolvere i conflitti e quindi a controllare l'ansia che le situazioni conflittuali comportano, a fare i conti con la diversità, ad essere meno rigidi ecc. In tal modo il gruppo diventa funzionale a tutto il progetto sulla persona e contribuisce alla crescita individuale, all'acquisizione di maggiori capacità nelle relazioni interpersonali, ad un maggior contatto con la realtà.

c. Gruppo di verifica a scansione regolare: oltre ai colloqui di verifica che l'operatore gestisce con i singoli in base al progetto concordato e alla scheda di autovalutazione, è importante che gli operatori e gli utenti della cooperativa o dello stesso settore di attività (dipende dalle dimensioni della cooperativa) si incontrino insieme con l'obiettivo di fare il punto su come stanno andando le cose. Sarà opportuno che ogni utente possa dire la propria opinione, ma anche che ogni utente possa dire come vede l'andamento del lavoro.
Attraverso un gruppo di questo tipo è possibile individuare disfunzioni e migliorarle, coinvolgere gli inseriti su problemi organizzativi, farli sentire

protagonisti rispetto a scelte e decisioni. E' un'ulteriore occasione per mettere a fuoco i problemi e diventarne consapevoli.
Lavoro organizzato, fatto svolgere concretamente, e relazioni interpersonali positive orientate alla facilitazione di processi di crescita sono dunque gli aspetti fondamentali che la cooperativa di inserimento lavorativo può valorizzare per far raggiungere alle persone inserite lo status di lavoratore.
Due possono essere allora le osservazioni conclusive riguardanti le attività formative per la promozione dell'inserimento. Una prima osservazione riguarda la persona cui è rivolto il servizio: l'utente in inserimento lavorativo. Impostare il progetto intorno ad obiettivi chiari, concordati con l'inserito dopo un periodo di osservazione delle sue capacità, abilità, conoscenze, atteggiamenti e costantemente monitorati, è sicuramente garanzia di successo, anche se i margini di rischio di fallimento rimangono alti data la notevole problematicità delle singole situazioni.
Una seconda osservazione riguarda la cooperativa nel suo complesso. Impostare le attività formative secondo l'ottica presentata significa, in ultima istanza, fare una scelta di "qualità totale" che punta allo sviluppo globale delle risorse umane presenti e non solo dei clienti/utenti. Può sembrare presuntuoso o ridicolo parlare di qualità totale, mutuando un termine ormai troppo di moda e del quale si fregiano soprattutto le imprese di grande dimensione: tuttavia esso, se visto nelle sue potenzialità, è sicuramente foriero di interessanti sviluppi.
Qualità totale per la cooperativa di inserimento lavorativo può voler dire qualità del prodotto concreto, qualità delle relazioni, qualità del servizio, focalizzazione sui bisogni del cliente/utente. Solo se c'è questa garanzia si può parlare di impresa di successo: ogni cooperativa poi dovrà individuare i propri parametri per valutare questo successo. Sicuramente essi hanno comunque a che fare con lo sviluppo delle persone, oltre che con l'acquisizione di fette di mercato in grado di garantire ritorni economici adeguati.

Carla Acler
Responsabile formazione nazionale CGM

Note

Il presente articolo è una rielaborazione di quanto già illustrato in Acler C., Borzaga C., Failoni G. (1992), "L'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate: il ruolo della cooperazione", *Rivista della cooperazione,* n. 5.

Idee chiave

• E' inutile impostare una formazione professionale prima di aver stabilito e verificato se la persona ha raggiunto le abilità minime che le garantiscono il mantenimento del posto di lavoro; solo dopo questo primo passo sarà possibile parlare più ampiamente di professionalizzazione.

• L'operatore, per essere efficace, deve relazionarsi secondo due modalità: come "modello" e come esperto nella relazione d'aiuto.

• Impostare il progetto intorno ad obiettivi chiari, concordati con la persona inserita, è sicuramente garanzia di successo, anche se i margini di rischio di fallimento rimangono alti data la notevole problematicità delle singole situazioni.

EVOLUZIONI E PROSPETTIVE DEL CONVENZIONAMENTO A UN ANNO DALLA LEGGE 381/91

Eugenio Mele

1) Evoluzioni ed involuzioni nell'applicazione dell'art. 5 della legge n.381/91

Ad oltre un anno dall'apparizione nell'ordinamento giuridico della legge 8 novembre 1991, n. 381 che, nel disciplinare giuridicamente le cooperative sociali, ha introdotto altresì il particolare istituto della convenzione da porre in essere tra le stesse cooperative sociali e gli enti pubblici in materia di forniture di beni e servizi, è d'uopo domandarsi quale sia stata la strada nel frattempo percorsa.
A questa domanda vi può essere una risposta variamente articolata.
Da un punto di vista puramente formale, infatti, si può notare che ancora non è comparsa alcuna normativa regionale che regoli il fenomeno della cooperazione sociale, con particolare riferimento all'albo regionale e alle caratteristiche delle convenzioni, così come previsto dall'art. 9 della suddetta legge n. 381/91 [1], così come rare e sofferte sono state le prime applicazioni delle convenzioni previste nell'art. 5 della stessa legge, in mancanza appunto di una convenzione tipo, che si è ritenuto doversi adottare ugualmente con provvedimento legislativo regionale [2].
Ma, se si guarda al fenomeno non dal punto di vista della formalità delle rappresentazioni compiute, bensì da quello delle cose effettivamente poste in essere, non si può non rilevare che, sia pure in modo sofferto e con qualche sbavatura, un lavoro preparatorio abbastanza intenso è stato svolto sia per quanto riguarda la predisposizione di uno schema di disegno di legge in materia di cooperazione sociale e sia da un punto di vista della messa in opera, pur in assenza di una convenzione tipo, di un certo numero di convenzioni.
A questo punto, perciò, delle cose ed in presenza di un quadro di insieme più chiaro, sembra opportuno soffermarsi ancora un momento sul significato proprio del termine convenzione che si ritrova nell'art. 5 della legge n. 381/91, al fine di sgombrare il campo da possibili equivoci che il termine può indurre, soprattutto in presenza di una radicata mentalità che correla esaustivamente ogni attività della pubblica amministrazione con le forme tipiche dei contratti pubblici ed in presenza altresì di un profluvio di altre norme (sia di carattere interno che di derivazione comunitaria) che prospettano fattispecie nell'ambito delle quali difficilmente può farsi rientrare la convenzione della legge n. 381/91 [3].
Una prima confusione che è assolutamente da evitare è quella di considerare la convenzione di cui all'art. 5 della legge suddetta alla stregua di una aggiudicazione contrattuale a mezzo di trattativa privata.
Se così fosse, non vi sarebbe stato affatto bisogno dell'art. 5 e della utilizzazione del termine convenzione, innanzitutto perchè la trattativa privata rappresenta uno dei modi tipici di scelta del contraente nell'ambito della contrattualistica pubblica [4], per cui non si capirebbe allora perchè il legislatore abbia detto che le convenzioni in parola possono aver luogo "anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione". La utilizzazione di tale locuzione fa invece chiaramente intendere che la convenzione ivi indicata è qualcosa di diverso da una aggiudicazione contrattuale con il modo della trattativa privata.
In secondo luogo, se la convenzione in parola potesse confondersi con la trattativa privata, ne

verrebbero seri problemi di compatibilità di questa norma con la regolamentazione comunitaria, in quanto come è noto (almeno per le forniture di beni e servizi che rientrano nella soglia comunitaria di 200.000 Ecu), esistono precise fattispecie per l'adozione della trattativa privata nelle quali non rientra quella dell'art. 5 della legge n.381/91.
Una seconda confusione che ogni tanto compare è quella di confondere la convenzione di cui qui si discute con altre figure tipiche di attribuzione di una fornitura o di un servizio da parte degli enti pubblici, come, per esempio, quella della concessione, prevista dall'art. 22 della legge n. 142 del 1990 per i servizi pubblici cosiddetti locali [5].
Al riguardo deve rilevarsi che quella che viene definita appunto dalla legge n. 142/90 come concessione non è altro che un modo di gestione del

servizio pubblico locale, in alternativa con quello della gestione diretta da parte dell'ente locale attributario del servizio stesso, per cui detta concessione si traduce, a sua volta, per quanto riguarda la scelta del concessionario, in uno dei modi tipici noti dalla contrattualistica pubblica (asta pubblica, licitazione privata, appalto-concorso e trattativa privata), mentre la convenzione, che peraltro non è ignota alla stessa legge n. 142 del 1990 [6], assume al riguardo, secondo la nota regola della successione delle leggi nel tempo [7], la caratteristica di essere un modo nuovo di gestione dei servizi pubblici locali, che, quindi, si aggiunge e non si confonde con quelli elencati nel suindicato art. 22 della legge 142.
Se, perciò, la convenzione di cui all'art. 5 della legge n. 381/91 non è, come non è, un affidamento a trattativa privata di un contratto pubblico, essa non è neppure un contratto nel senso proprio del termine.
Ma è, ordinamentalmente parlando, qualcosa di più di un contratto.
Infatti, un contratto è un accordo fra le parti per costituire, regolare o estinguere un rapporto giuridico patrimoniale [8], mentre nella specie la convenzione di cui all'art. 5 della legge sulle cooperative sociali non ha soltanto questa finalità.
E, invero, se è fuori di ogni dubbio che la convenzione riguarda la fornitura di beni o la prestazione di servizi e perciò essa contiene sicuramente in sè tutti gli elementi tipici di un qualsiasi contratto (nella specie si tratterebbe o di un contratto di compravendita mobiliare, ovvero di un contratto di somministrazione ovvero ancora di un contratto di appalto di servizi), è peraltro pure vero che la stessa convenzione in tanto si determina in quanto l'ordinamento giuridico ha inteso individuare nelle cooperative sociali dei soggetti privilegiati, relativamente ai quali fosse necessario disporre l'attribuzione di attività lavorativa, sia per il riconoscimento, che è insito proprio nella esistenza della possibilità della convenzione, del carattere di utilità pubblica delle cooperative sociali, che agiscono in sostanziale sostituzione delle pubbliche amministrazioni, sia per garantire comunque a questi soggetti delle occasioni operative per porre in essere le attività di recupero tipiche del loro modo di essere, e sia per mettere questi enti in grado di potere superare lo svantaggio operativo ed economico proprio di una compagine che non può scegliere i propri collaboratori mercè una selezione qualitativa, ma si è sobbarcata invece l'onere di una scelta obbligata e qualitativamente non qualificata.
In altre parole, con la convenzione di cui all'art. 5 della legge n. 381/91, il legislatore ha pensato ad una fattispecie complessa nella quale sono contenuti sia uno specifico contratto (di fornitura di beni o servizi) che un comportamento pubblicistico, con il quale si riconosce nella cooperativa sociale un soggetto operante in via sostanzialmente sostitutiva nei confronti della pubblica amministrazione e, conseguentemente, si enuclea tale comportamento pattizio dalla normativa generale in materia di contratti pubblici, collocandolo in una posizione esterna a tale contrattazione e facendone una specie tutta particolare, con un presupposto pubblicistico di carattere legale e solo successivamente con l'intervento di una attività pattizia molto vicina a quella contrattuale.
Naturalmente, anche se collegata con il presupposto di natura pubblicistica, le convenzioni dell'art.

5 con le cooperative sociali restano sempre collegate alla resa di determinate prestazioni, che ovviamente l'ente pubblico deve pretendere nella loro sostanziale interezza, in quanto il *favor* legislativo della legge n. 381/91 si ferma alla individuazione del soggetto con cui stipulare la convenzione, non incidendo anche su questa, le cui obbligazioni dovranno perciò essere eseguite secondo le caratteristiche mercantili, pena lo scioglimento della convenzione.

2) Problemi applicativi: il massimo ribasso

A mano a mano che si fa più chiaro il campo di applicazione delle convenzioni disegnate dalla legge n. 381/91, si intravvedono anche alcuni problemi che sono collegati con la pratica attuazione di questa norma legislativa.
Il primo problema è quello che è collegato col fatto della esistenza di una pluralità di cooperative sociali, molte operanti nello stesso ambito territoriale e molte svolgenti la stessa attività.
A questo punto, ci si domanda: nel caso che richiedano allo stesso ente pubblico una convenzione più cooperative sociali, tutte aventi titolo astrattamente alla convenzionabilità suddetta, come deve regolarsi l'ente pubblico nello scegliere una tra le tante cooperative, con la quale procedere alla convenzione?
La risposta più semplice e più immediata che si affaccia alla mente è quella, caratteristica di una certa mentalità amministrativa (per decenni educata al culto del risparmio puramente formale e immediato) del massimo ribasso. Vale a dire, che la scelta cadrebbe su quella cooperativa sociale che si impegni a fornire il bene o il servizio richiesto al prezzo più basso rispetto alle similari offerte presentate dalle altre cooperative sociali partecipanti alla selezione.
Ma una tale soluzione sarebbe erratissima, in quanto confonderebbe le cooperative sociali con delle imprese operanti nel mondo imprenditoriale puro (e abbiamo detto che ciò non è, in quanto altrimenti non ci sarebbe stato affatto bisogno dell'art. 5 della 381/91) dimenticando che esse, invece, sono delle imprese particolari, le quali, nell'esercizio della loro attività tipica (che resta comunque attività di impresa) e per mezzo proprio della stessa, perseguono soprattutto la finalità (che è originariamente di natura pubblica, trasferita alle cooperative suddette) del recupero di particolari categorie di soggetti in condizioni di disagio.
Se è così, è evidente che una gara impostata col metodo del massimo ribasso privilegerebbe esclusivamente gli aspetti imprenditoriali, svilendo nel contempo proprio quegli aspetti recuperatori che le cooperative sociali svolgono in luogo dell'ente pubblico, con il risultato di un depauperamento continuo delle tecniche terapeutiche di recupero e con abbruttimento a livello di sopravvivenza imprenditoriale di queste insostituibili (soprattutto per gli enti pubblici) organizzazioni.
A questo punto, se la comparazione fra le diverse cooperative sociali che chiedono la stipulazione di una convenzione ai sensi dell'art. 5 della 381/91 deve potersi effettuare non soltanto sulla base del prezzo proposto (che resta comunque, un elemento importantissimo), ma anche relativamente ad un'altra serie di elementi tipici della cooperazione

sociale, è evidente che il metodo del massimo ribasso non è assolutamente idoneo allo scopo, ed occorre trovare un altro sistema di scelta della cooperativa con la quale stipulare la convenzione.
Ora, ci si domanda, qual è o quale può essere un tale sistema?
Nell'attuale ordinamento sono da tempo presenti particolari sistemi di scelta del contraente privato nell'ambito della contrattazione pubblica [9], con i quali si sono individuati degli elementi da prendere in considerazione quali fatti ponderativi del solo prezzo: l'offerta migliore, infatti, non sempre e non necessariamente corrisponde a quella collegata con il prezzo più basso.
Certamente, nel campo delle cooperative sociali, la peculiarità delle stesse rende difficile l'individuazione di tali elementi, ma la cosa, evidentemente, non è insuperabile. Si possono già individuare, in

linea di prima approssimazione, tali elementi nella tipologia dei soggetti disadattati impiegati nell'attività specifica di cui consta la convenzione, nella proficuità o completezza dei progetti presentati, nel fatto che ci siano progetti speciali o sperimentali, nel fatto di operare per il riadattamento di persone residenti nell'ambito del territorio ove opera l'ente pubblico convenzionante, ecc.
A questi elementi dovrà essere assegnato complessivamente un punteggio inferiore rispetto a quello attribuito al prezzo, da valutare di volta in volta, ma idoneo a modificare l'ordine che si determina per effetto della mera offerta economica.
Tanto per fare un esempio semplicissimo, se si stabilisce di attribuire fino a 60 punti per il prezzo, 20 punti per il recupero di disadattati psichici e 20 punti per il recupero di soggetti residenti nel territorio del Comune convenzionante, e se abbiamo tre cooperative sociali che partecipano alla selezione, presentando le seguenti offerte:

A= riduzione del 10% del prezzo base d'asta, 10 disadattati psichici su 20 disadattati in totale, 8 disadattati residenti nel territorio dell'ente pubblico procedente;

B= riduzione dell'8% del prezzo base d'asta, 7 disadattati psichici su 20 disadattati in totale, 20 disadattati residenti nel territorio dell'ente pubblico procedente;

C= riduzione del 15% del prezzo base d'asta, 5 disadattati psichici su 20 disadattati in totale, 12 disadattati residenti nel territorio dell'ente pubblico procedente;

avremo i seguenti punteggi:
A= 52 + 10 + 8 = 70
B= 50,8 + 7 + 20 = 77,8
C= 60 + 5 + 12 = 77

con l'aggiudicazione della convenzione alla cooperativa sociale B, che ha presentato, peraltro, il minor ribasso.

3) Problemi applicativi: i possibili contrasti con la normativa CEE

Un altro problema che appare all'orizzonte relativamente all'applicabilità delle convenzioni di cui all'art. 5 della legge n. 381/91 alle cooperative sociali e che, a quanto consta, è stato già sollevato dalla Commissione CEE è quello relativo al contra-

sto di tale forma di attribuzione di appalti di forniture di beni e servizi, che si collocherebbero al di fuori delle specifiche ipotesi previste dalle direttive comunitarie in tema di aggiudicazione di contratti di forniture e servizi senza il previo esperimento di una gara pubblica [10].
Il problema, in effetti, si pone in questi termini: se la convenzione è un'aggiudicazione di un contratto pubblico senza il previo esperimento di una gara, la stessa ricade in quel tipo di aggiudicazione definito dalla trattativa privata pura (procedura negoziata, nel linguaggio comunitario) e poichè nelle direttive comunitarie l'esperimento di tale tipo di procedura è ammesso soltanto in alcuni particolarissimi casi [11], tra i quali non compare quello della convenzione con le cooperative sociali, ne deriva conseguentemente la illegittimità del suddetto art. 5 [12].
Ma un simile ragionamento pecca di eccessiva semplicità e di evidente schematicità. Infatti, le convenzioni di cui all'art. 5 della legge 381/91 non sono affatto degli affidamenti a trattativa privata; esse, invero, come espressamente afferma la stessa norma appena indicata, sono assegnazioni disposte in deroga all'intero complessivo sistema dei contratti pubblici; sono, in altre parole, degli affidamenti disposti al di fuori del sistema contrat-

tualistico pubblico ed alternativi allo stesso, che radicano le loro ragioni operative in esigenze pubbliche che non sono quelle del carattere meramente strumentale che caratterizzano i contratti pubblici e per i quali, quindi, è necessaria una procedura ad evidenza pubblica.
Le convenzioni in parola sono, invece, come si è cercato di chiarire anche prima [13], un riconoscimento esplicito che l'ordinamento effettua nei confronti delle cooperative sociali per la specifica attività da questi svolta, di supplenza pubblicistica, operando queste ultime come sostituti ordinamentali della pubblica amministrazione ed espletando attività che competerebbero in via prevalente, se non esclusiva, proprio alle varie pubbliche amministrazioni. Le stesse convenzioni pertanto si atteggiano, da un lato come strumento necessario per lo stesso svolgimento delle attività di recupero lavorativo di soggetti in condizioni di disadattamento (che, si ripete, sono compiti di natura pubblicistica) e, dall'altro, assumono il valore di una specifica volontà dell'ordinamento di colmare il disequilibrio che questi soggetti avrebbero nei confronti degli imprenditori non sociali per effetto appunto della specifica attività svolta, che produce sicuramente maggiori costi (dovuti ai progetti finalizzati, alle terapie seguite e alla sorveglianza spiegata) e

minori risultati imprenditoriali puri (compensati peraltro dai risultati della cosiddetta imprenditoria sociale).
Se, perciò, come è evidente, le convenzioni suddette si collocano al di fuori dello stesso sistema delle contrattazioni pubbliche per assumere invece una valenza di sostituzione di attività pubblicistica, svolta da strutture formalmente privatistiche, ma sottoposte al controllo delle autorità preposte, è pacifico che nessun contrasto si determina con la normativa comunitaria in materia di contratti pubblici, per essere le convenzioni in parola qualcosa di ontologicamente distinto dai contratti stessi.
Naturalmente, occorrerà (soprattutto da parte delle regioni) vigilare perchè tali convenzioni risultino fisiologicamente connesse con il recupero sociale e non determinino sostanziali alterazioni del mercato con assegnazioni formalmente corrette ma sostanzialmente volte ad evitare procedure di evidenza pubblica.
In altre parole, dovrà prevedersi un sistema che sia idoneo ad assicurare due distinti campi di attribuzione di affidamenti di forniture e servizi pubblici: uno, fuori del mercato generale, per i casi di effettivo recupero sociale, e uno, ricompreso nel mercato generale e sottoposto alle regole operative vigenti per tutti i casi in cui non sia necessario o opportuno prevedere la presentazione di progetti di recupero sociale, il che potrà anche essere fatto con l'individuazione di specifiche percentuali sottratte al libero mercato e calcolate sulla base delle effettive esigenze di ciascuna comunità locale.

4) Le prospettive

Volendo, adesso, porre l'attenzione a quelle che possono essere nel breve e non breve periodo le prospettive che si aprono al mondo delle cooperative sociali in questo momento storico, così carico di potenzialità innovative profonde e radicali, occorre, secondo noi, soffermarsi su tre punti fondamentali: la natura attuale delle cooperative sociali, il concetto stesso di socialità e il ruolo ordinamentale che possono assumere le stesse cooperative sociali nel nuovo contesto di operatività pubblica che si intravvede nel mutamento di scenario in atto.

4.1 Le tre anime delle cooperative sociali.
Relativamente al primo punto, e cioè sulla natura delle cooperative sociali, è evidente che esse posseggono, in concentrazione diversificata da coope-

rativa a cooperativa (ma che noi, per semplificare, possiamo considerare presenti in misura egualitaria) tre anime:

• l'anima cooperativistica, caratteristica della mutualità associativa, che determina appunto il sorgere del soggetto giuridico;

• l'anima solidaristica, che deriva dal desiderio (e, in alcuni casi, dalla necessità) di apprestare un aiuto concreto a chi si trova in condizioni di svantaggio;

• l'anima imprenditoriale, che non può mancare e che è tipica di qualsiasi soggetto operi in un sistema economico integrato, tendente a raggiungere il massimo risultato possibile.

Ora, mi sembra indispensabile che queste tre anime coesistano e si amalghimino sempre di più all'interno della compagine cooperativa, in quanto la loro compresenza (da verificare continuamente) è la migliore garanzia dell'esperimento sociale che queste entità (che sono e restano entità economiche) stanno portando avanti in questo fine di secolo e di millennio.

In particolare, non è da mortificare l'anima imprenditoriale (qualche volta considerata non "in tono" con lo spirito solidaristico della cooperativa sociale), in quanto è proprio essa che funge da volano alla riuscita dei progetti di recupero sociale posti in essere, potendosi anzi dire che più elevata è tale imprenditorialità, maggiore è la soddisfazione di quella solidarietà sociale che rappresenta il fine ultimo delle cooperative della specie, mentre se l'imprenditorialità è scadente, si potrà assistere, al massimo, a qualche episodio caritativo, senza alcuna prospettiva futura.

In altre parole, il successo delle cooperative sociali si gioca tutto sulla loro capacità di essere imprenditori a pieno titolo, capaci di sopravvivere grazie alla propria organizzazione imprenditoriale e ai servizi offerti, coniugando per la prima volta impresa e bisogni sociali, al di fuori della pietà ed anzi esaltando la soddisfazione delle seconde proprio in ragione della elevatezza gestionale della prima.

Si tratta di una profonda rivoluzione filosofica ed economica (se si pensa che impresa è sempre stata foriera di profitto e qualche volta anche di sfruttamento), ma anche giuridica, in quanto, per la prima volta, l'impresa non è più soltanto una macchina per produrre guadagni per l'imprenditore [14], ma, passando per la forma cooperativa [15], individua una nuova natura di impresa avente per oggetto la solidarietà sociale, sia pure per il tramite di un'attività tipica di impresa [16].

4.2 Il concetto di socialità. Altro elemento di notevole interesse che riguarda oggi le cooperative sociali, soprattutto in relazione con i rapporti con gli enti pubblici e nella supplenza ordinamentale svolta dalle stesse, è quello di cosa debba intendersi per socialità.

É noto come un concetto del genere sia sempre stato sfuggente e come esso sia mutevole in ragione di tempo e di spazio, per la mutevolezza stessa della società, che è forse quanto di più instabile esista, in ragione della composizione sempre variabile dei suoi componenti e dei continui mutamenti di idee, gusti, mode e cose simili che caratterizzano in modo peraltro fortemente accentuato le aggregazioni dell'epoca contemporanea.

Una tale difficoltà si è anche manifestata per la definizione delle "istituzioni", introdotte dalla recente legge di riforma delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990) e caratterizzate appunto dalla gestione di servizi pubblici locali di carattere sociale, ove si è finito per considerare semplicisticamente questi ultimi come quelli non gestiti con carattere di imprenditorialità [17].

Del resto, è noto come il concetto di socialità, inteso nel senso di carico pubblico di alcuni bisogni della collettività di base, si vada allargando e restringendo a seconda del ruolo che assume lo Stato, avendo assunto la sua massima espansione durante quello che è stato definito il *welfare State*, ormai peraltro in via di rapido dissolvimento.

A questo punto, perciò, volendo comunque trovare una definizione di socialità che sia idonea a resistere alla mutevolezza dei tempi, possiamo dire che con essa si intende il bisogno della collettività organizzata a soddisfare le esigenze dei singoli membri della stessa collettività, i quali non siano idonei, per la situazione in cui versano, a risolvere in modo ottimale gli stessi.

Se è così, socialità è cosa diversa da carità, in quanto la prima è espressione della collettività per esigenze della stessa collettività, mentre la seconda si caratterizza per essere un moto dell'animo del singolo e diretto a beneficio di un altro singolo, il che vale a dire che con il termine socialità si compie una funzione (o se vogliamo essere rigorosi, un servizio) di natura pubblica, mentre con il termine carità si esprime un seppur nobile impulso individuale.

Risulta così evidente che, quale che sia l'ambito di socialità che l'immediato futuro riserverà, la stessa socialità è comunque un compito di natura collettiva (o meglio pubblica) che la società organizzata riserva a se stessa come estrinsecazione di un

dovere di carattere ordinamentale che ad essa fa carico in ragione della sua stessa natura.

4.3 Il nuovo ruolo ordinamentale delle cooperative sociali. Se i bisogni sociali, come prima indicati, rappresentano un compito della collettività organizzata (e cioè delle istituzioni pubbliche) è evidente che il passaggio di parte di essi, intervenuto con la legge 381/91, ad organismi di carattere privatistico, quali sicuramente sono le cooperative sociali, determina il trasferimento a queste ultime di incombenze di natura pubblicistica, da svolgere però con i caratteri tipici dell'imprenditorialità cooperativa.
Assistiamo, cioè, con il passaggio ordinamentale sopra indicato, ad un altro aspetto delle mutazioni "politiche" di questi ultimi tempi, con il progressivo spogliarsi da parte delle istituzioni pubbliche di compiti assunti in sede di euforia pubblicistica e con l'altrettanto progressivo arricchirsi di istituzioni private, operanti in senso privatistico (e, per ciò stesso, imprenditoriale), a cui è fatto carico di competenze originariamente assunte a livello di istituzioni pubbliche [18]. É su queste basi che, verosimilmente, si costruirà il futuro modello di ordinamento giuridico.

Eugenio Mele
Magistrato amministrativo
TAR Lazio

Note

1) Il termine di un anno per l'adozione della normativa regionale di cui al primo comma dell'art. 9 della legge n. 381/91, è evidentemente un termine di carattere ordinatorio, non individuandosi alcuna sanzione o decadenza in caso di suo mancato rispetto.
2) A rigore di interpretazione letterale del secondo comma dell'art. 9 della legge n. 381/91 non è necessario che la convenzione tipo promani da un provvedimento a carattere legislativo, potendo benissimo la stessa essere adottata con deliberazione amministrativa (del Consiglio regionale o della Giunta regionale, a seconda dello Statuto regionale).
3) Sul significato da attribuire al termine convenzione, si veda Mele E. (1992), "Convenzioni degli enti pubblici con le cooperative sociali", *Impresa sociale,* n. 5, in particolare pp.18 e 19.
4) Si veda, da ultimo, il testo unico in materia di appalti pubblici di forniture: decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358, che, all'art. 9 - commi quinto e sesto - individua i casi in cui è possibile la scelta del privato contraente mediante trattativa privata.
5) Si riporta qui di seguito, il testo dell'art. 22 della legge n. 142/90: Art. 22 - Servizi pubblici locali - "I Comuni e le Province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblci che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.
I servizi riservati in via esclusiva ai Comuni ed alle Province sono stabiliti dalla legge.
I Comuni e le Province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:
a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si rende opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.
6) Si veda, sul punto, l'art. 32 della legge n. 142/90.
7) Al riguardo è da rilevare, in materia, che nessuna rilevanza può assumere la dizione che si ritrova nell'art. 1 - comma secondo - della legge n. 142/90 secondo la quale nessuna legge successiva avrebbe potuto modificare le norme della stessa legge 142/90 se non previa espressa dichiarazione, e ciò in quanto la gerarchia delle fonti del nostro ordinamento attribuisce pari efficacia alle leggi cosiddette formali, senza nessuna possibilità per una di esse di porsi come fonte regolatrice di quelle successive.
8) Così l'art. 1321 cod. civ.
9) Una norma del genere compare già con la legge 584/77 (art. 24, punto b) del primo comma), e poi riportata all'art. 29 - primo comma - punto b) del decreto legislativo n. 406 del 1991; la stessa la si ritrova anche in materia di forniture pubbliche (legge n. 113 del 1981 e decreto legislativo n. 358/92).
Di quest'ultimo provvedimento legislativo si riporta l'art. 16 - primo comma - punto b):
"b) a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, valutabile in base ad elementi diversi, variabili a seconda della natura della prestazione, quali il prezzo, il termine di esecuzione o di consegna, il costo di utilizzazione, il rendimento, la qualità, il carattere estetico e funzionale, il valore tecnico, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica.
In questo caso, i criteri che saranno applicati per l'aggiudicazione della gara devono essere menzionati nel capitolato di oneri e nel bando di gara, possibilmente

nell'ordine decrescente di importanza che è loro attribuita".

10) Le direttive che interessano la materia sono: per le forniture, la direttiva 77/62/CEE, la direttiva 80/767/CEE, la direttiva 88/295/CEE, che hanno avuto il loro ultimo recepimento nel decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358, testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture; per i servizi, la direttiva 92/50/CEE del 18 giugno 1992, in attesa del recepimento nell'ordinamento nazionale.

11) Questi sono indicati, nell'ultima direttiva sui servizi, nei seguenti: mancanza di offerte o diserzione di gara, presenza di motivi tecnici o artistici, a seguito di concorso di progettazione, estrema urgenza, lavori complementari, ripetizione di servizi analoghi.

12) Lo stesso discorso non potrebbe essere fatto, ovviamente, per le forniture e i servizi inferiori a 200.000 ECU, dovendosi ritenere la normativa di contabilità di Stato, in linea generale applicabile a tali contratti, modificata dall'art. 5 della legge n. 381 del 1991.

13) Si veda anche E. Mele, op. cit.

14) Questa la definizione dell'imprenditore, di cui all'art. 2082 cod. civ.: "E' imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi".

15) La quale è oggi l'unico strumento giuridico disponibile per smussare gli aspetti di mera redditività dell'impresa, in quanto "nella disciplina giuridica della cooperativa lo scopo mutualistico dell'impresa è un presupposto necessario". Così Ferri G. (1976), *Diritto commerciale,*Torino, p. 422.

16) Si ricorda infatti, che le attività tipiche di impresa sono, secondo l'art. 2195 cod. civ., le seguenti: attività industriale, attività commerciale, attività di trasporto, attività bancaria e le attività ausiliarie delle precedenti.

17) Da ultimo, sulle istituzioni, Trentini L. (1992), "Natura e funzioni delle istituzioni : problematiche gestionali connesse alla loro costituzione", *Nuova Rassegna,* p.1806.

18) In linea generale sui nuovi assetti ordinamentali, Mele E. (1991), "Procedimento amministrativo: i segni di una crisi", *Foro amm.,* 1991, p. 1855.

L'ANIMAZIONE SOCIALE CON LE COOPERATIVE

Guglielmo Aldo Ellena

Premessa

Più volte ho insistito sull'idea che le forze sociali impegnate nel terzo sistema *non profit* (volontariato, cooperative di solidarietà, associazionismo sociale, ecc.) sono aree privilegiate della animazione socioculturale [1]. Vorrei evidenziare questa tesi con diretto riferimento alle cooperative sociali e, in ordine a questo obiettivo:

1. prendo le mosse da riflessioni recentemente riportate su questa rivista sull'orientamento strategico vincente delle cooperative sociali [2];

2. indico le funzioni essenziali dell'animazione socioculturale come stile di tutti i livelli di operatività di una cooperativa;

3. preciso alcune connotazioni dello "stile animativo diffuso" nei confronti delle difficoltà del contesto operativo (3.1) e delle difficoltà conseguenti ad uno sviluppo eccessivo della cooperativa (3.2). Il superamento di queste difficoltà esige da parte delle cooperative sociali l'utilizzo di "metodi" e di "tecniche" (3.3), ma soprattutto la presenza di persone particolarmente qualificate (3. 4). Un itinerario di formazione di base o ricorrente consente un passaggio continuo dalle situazioni reali, con tutti i loro limiti, ad un modello operativo più funzionale ed efficace (3.5);

4. indico infine alcune situazioni problematiche.

1. L'ipotesi cooperativa per la qualità dei servizi

1.1 Il movimento delle cooperative sociali intende perseguire:

- capacità relazionali: produrre cioè beni relazionali ;
- finalità promozionali (prevenire condizioni di malattia e di emarginazione, diagnosticare tempestivamente situazioni di malessere, animare ed educare all'autonomia);
- un "circolo virtuoso" delle capacità operative, attraverso la compartecipazione delle persone in difficoltà e degli operatori dell'azione solidaristica (famiglie, vicinato, volontariato singolo ed organizzato, gruppi di self help, cooperative sociali) con vantaggi di tipo qualitativo e di maggiore efficienza.

1.2 Risposte del movimento delle cooperative sociali alle questioni cruciali tipiche di ogni impresa:

a) specializzazione per aree di intervento: un'offerta di servizi composita, mirata, integrata, flessibile, capillare e compartecipe richiede di impegnarsi in una sola specifica area di utenza, attraverso una diversificazione nelle modalità di intervento;

b) integrazione nella comunità locale: essere un punto di riferimento nel territorio come un "nodo" di una rete che si diffonde capillarmente;

c) dimensione contenuta, integrata però in forme consortili per attività quali la formazione, progetti ad ampio respiro, l'acquisizione di appalti relativi a grandi commesse, l'attività amministrativa.

2. Funzioni essenziali dell'animazione socioculturale

Su questo reticolo di finalità, di esigenze, di indicazioni metodologiche, tento allora di ridisegnare due funzioni essenziali dell'animazione socioculturale, il cui specifico, all'interno delle cooperative sociali, mi pare non tanto quello di esprimersi in una figura professionale autonoma correlata ad altre figure professionali, quanto piuttosto di configurarsi come *stile diffuso,* come "filigrana" di tutti i livelli operativi (dirigenti, soci lavoratori, volontari, disabili, ecc.) delle cooperative sociali.

2.1 Tipi di animazione. In questa prospettiva di "stile diffuso" l'animazione non si profila certo come "animazione dell'effimero" rivolta alle grandi masse in forme spettacolari più o meno televisive, stimolando queste masse soltanto in momenti

di apprendimento, in un puro guardare e sentire collettivo e anonimo. Questa è una animazione che "scivola" sulle persone, coinvolgendole al massimo con stati d'animo emotivamente vissuti nel "chiuso" e nel "particolare" della propria individualità.
Come animatore mi riferisco invece ad un tipo di animazione che stimoli le persone, attraverso la partecipazione intenzionale ed operativa al cambiamento di mentalità e di anemiche situazioni di indifferenza, di passività, di rassegnazione, di emarginazione.

2.2 Funzioni dell'animazione socioculturale finalizzata al cambiamento. Ritengo che due funzioni essenziali della animazione socioculturale come "pratica sociale" siano a) una presa di coscienza e b) una funzione di potenziamento del "tessuto connettivo" sociale.

a) Presa di coscienza di alcune realtà:
• delle potenzialità inespresse, rimosse, represse delle persone singole, dei gruppi, delle comunità;
• dei dinamismi interni del nostro "agire": sentimenti, motivazioni, aspettative, valori, finalità, obiettivi, norme, ruoli;
• delle mentalità diffuse, sommerse, latenti;
• delle situazioni problematiche;
• del divario ricorrente tra "reale" ed "ideale".
Il metodo adottato deve essere preciso. Occorrono interventi organici, ben finalizzati, ispirati ad una prevalente preoccupazione preventiva, specie in alcune aree (partecipazione, espressività e creatività, emarginazione, devianza). Tutto ciò al fine di creare una nuova cultura nel rapporto pubblico-privato, professionale-volontario; una nuova cultura nel relazionarsi e collaborare con persone e con gruppi di diversa estrazione, formazione, ispirazione, ma operanti su obiettivi comuni; una nuova cultura del tempo libero con finalità non solo ludiche ma anche di impegno sociale.

b) Potenziare il tessuto connettivo sociale:
• con iniziative di socializzazione, gruppi e lavoro di gruppo, concorsi con la gente, scambi turistici, itinerari ecologici, convegni e seminari, feste popolari, mostre itineranti, animazione dei ragazzi dei condomini, raccolte finalizzate di oggetti;

• stimolando la "gente" a risolvere in proprio i minuti problemi quotidiani, a superare le diffidenze verso il pubblico, a sostenere dall'esterno le comunità di accoglienza, ad essere presenti nelle situazioni di emergenza;

• lacerando la incomunicabilità tra le generazioni, tra gli operatori e la "gente", tra i turisti e i locali;

• con il reperimento in gruppo delle risorse disponibili ed il loro funzionale raccordo con i bisogni locali;

• con la realizzazione di microstrutture pilota agili, che rispondano con successive approssimazioni all'inventario incrociato di bisogni, aspettative, interessi, carenze, rapporti, con alcuni punti istituzionali di riferimento: famiglia, scuola, lavoro, tempo libero, associazionismo, ecc., facilitando in questo modo il coordinamento e la destinazione razionale delle risorse [3];

• con la creazione di microstrutture di servizio (per esempio un ufficio stampa) per le attività di più

gruppi (specie di giovani) operanti sullo stesso territorio con obiettivi analoghi;

• con tecniche collaudate di organizzazione e di programmazione, finalizzate alla individuazione di concreti criteri di efficienza ai fini di una periodica verifica degli interventi promossi e realizzati;

• con la valorizzazione dei giovani come protagonisti della propria "condizione giovanile", dell'interazione scuola - associazione - territorio in ordine ad un uso alternativo, ossia impegnato, del tempo libero;

• favorendo, soprattutto nei giovani, la riacquisizione personale ed in gruppo del senso di identità, del gusto del vivere, del senso di appartenenza, attraverso l'esercizio della collaborazione, della cooperazione e del lavoro.

3. Connotazioni dello stile animativo diffuso

L'intensità e l'efficacia qualitativa di uno "stile animativo diffuso" vengono misurate dalla capacità di un operatore delle cooperative sociali a superare alcune particolari difficoltà:
• difficoltà del contesto operativo (3.1)
• difficoltà create dai ritmi di sviluppo delle stesse cooperative (3.2).
Queste difficoltà possono essere affrontate con particolari metodi e tecniche (3.3), ma soprattutto con la presenza di persone con un profilo animativo di spicco (3.4), che può essere potenziato attraverso un "processo" formativo ricorrente (3.5).

3.1 Difficoltà del contesto operativo:
• una divaricazione tra valori efficientistici della società industriale e alcune tendenze culturali sensibili a valori non efficientistici (tradizioni, folclore, natura..);
• una crisi di motivazioni e un clima pesante di rassegnazione: prevalere dell'abitudine, dell'inerzia, dell'inettitudine;
• un' ambivalenza tra valori egualitari, meritocratici e la ricerca di diritti corporativi garantiti;
• una divaricazione tra realtà e sistema politico, tra mondi vitali e sistema sociale;
• una crisi di identità personale, psicologica, di appartenenza;
• una mentalità della contrapposizione, della diversa visualizzazione delle situazioni, della opposizione di interessi e di metodi, di intolleranza e fanatismo;
• una società non omogenea dal punto di vista dello sviluppo con situazioni di notevole squilibrio;
• plurime aree di emarginazione: immigrati del Sud e dell'Est, zingari, barboni, handicappati fisici e psichici, dimessi dagli ospedali psichiatrici, tossicodipendenti, sieropositivi, carcerati ed ex carcerati, prostitute, ragazzi di strada, anziani, ecc.;
• un'emarginazione diffusa, senza effettiva partecipazione, a motivo delle innovazioni tecnologiche;
• una società pluralistica e laica nella quale acquisiscono particolare significato la coscienza storica dei valori, la coscienza che i credenti sono in minoranza, la presenza di una religiosità giovanile sommersa ossia non istituzionalizzata, una crescente non accettazione della condivisione, il senso di sicurezza sostenuto solo dalla fiducia nella scienza, senza valutare ciò che è veramente importante: il valore e l'autenticità dell'ascolto, il senso della dimensione reale di una persona con i suoi problemi, le sue paure interiori, le sue sofferenze;
• una società in cui gradualmente si va riducendo il tempo del lavoro obbligatorio e si amplia il tempo disponibile ed il tempo libero.

3.2 Difficoltà conseguenti un notevole sviluppo istituzionale. L'ampliamento della complessità esige un maggiore riconoscimento sociale sul territorio di una cultura della solidarietà *non profit*, una immagine meno sbiadita di questa cultura.
In ordine al "radicamento socio territoriale" della solidarietà occorre promuovere una strategia di interventi quali:
• un allargamento della base associativa;
• contatti articolati con Enti pubblici e con privati interessabili a forme di collaborazione;
• partecipazione attiva a convegni e congressi per rafforzare la diffusione di vari messaggi di solidarietà;
• una continua produzione di "progetti" per un funzionale "giro" di commesse.
Per ciascuna area di intervento devono essere rappresentate, compresenti e alleate sia la parte che è animata soprattutto dall'affermazione di valori, sia la parte che ha responsabilità professionale della gestione dei progetti e ne garantisce l'esecuzione puntuale dal punto di vista tecnico, economico e dei contenuti.
Una presenza significativa delle cooperative sociali "si legittima solo se riesce ad integrare ed armonizzare momenti di studio e di ricerca, di documentazione e di informazione, di animazione e formazio-

ne in modo contestuale, organico e interattivo" [4].

3.3 Metodi e tecniche. Benchè l'esperienza mi confermi che rispetto ai metodi, alle tecniche ed ai mezzi disponibili la priorità nel lavoro di animazione vada data alla personalità di base e professionale degli operatori con stile animativo, tuttavia il presupposto - preambolo di questa tesi è la convinzione che metodi e tecniche sono necessari.
In concreto:
a. spirito di ricerca in ordine alla presa di coscienza del tempo in cui viviamo;
b. ricomposizione organica del rapporto immagine -pensiero;
c. creazione di aree di entusiasmo, di spazi di libertà, di luoghi di senso: ritmi e forme di vita meno chiusa, meno standardizzata, apertura ad altri ambienti, spirito dialogico, nuovi interessi, occasioni di partecipazione, tecniche di comunicazione;
d. fiducia nella modificabilità delle situazioni: "dateci un pizzico di gioia e il mondo potrà cambiare";
e. mediazione politica (non partitica) dei gruppi familiari, delle "comunità di base";
f. cultura - mentalità del realismo (essere attenti alla vita così come è e come si manifesta), della speranza e della lealtà;
g. pensiero riconciliativo tra uomo e uomo, tra uomo e donna, tra uomini e natura;
h. promozione di una mentalità di maggiore razionalizzazione: progettazione aderente ai bisogni; programmazione ad un tempo precisa e flessibile ed a lungo raggio;
i. uso alternativo del tempo libero, che favorisca un nuovo tipo di rapporti interpersonali (empatia, rispetto, genuinità, concretezza, confronto, apertura, immediatezza, calore, autorealizzazione...); che stimoli le persone a muoversi con libertà, ossia ad autodeterminarsi, a condecidere, ad innovare facendo in modo nuovo cose che si fanno già, recuperando i ritardi, anticipando il futuro; che educhi alla vitalità e all'autonomia: senso estetico, senso umoristico, senso umanistico; che promuova una interazione scuola - territorio.

3.4 Lo stesso utilizzo di questi metodi e di queste tecniche assume coloriture diverse di efficienza se possiamo contare su persone:
1. che a livello di saper essere e di saper sperare abbiano il senso dell'essenziale, della storia, della persona, della programmazione, della giustizia; lo spirito di semplicità, l'amore alla verità, la disponibilità a servire;
2. che maturando gradualmente un interiore cambiamento di mentalità sappiano creare il disagio, fare saltare le situazioni di compromesso equivoco, di ipocrisia, di conformismo ottuso, di ingiustizia;
3. che considerino il senso di responsabilità come un atteggiamento e un comportamento unitario trasversale a tutte le espressioni della vita: vita personale, professionale, sociale, politica, ecclesiale;
4. che siano persuase della impossibilità dello Stato a gestire in proprio la totalità dei complessi e articolati servizi sanitari ed assistenziali: lo Stato deve limitarsi ad elaborare indirizzi politici operativi ed una normativa chiara ed immediatamente realizzabile;
5. che abbiano idee chiare, energia psicologica, capacità di lavoro, distacco dagli ideologismi e fanatismi, una resistenza al quotidiano, una attitudine all'osservazione e all'ascolto, un pizzico di utopia, un grande senso dell'umorismo.

3.5 L'itinerario formativo, di base e ricorrente degli operatori-animatori di una cooperativa sociale. La formazione consente il superamento dei reali limiti verso forme di impegno professionale di alta qualità. Questo passaggio dal reale all'ideale è condizionato alla presa di coscienza ed alla effettiva applicazione:

• di alcuni *valori fondamentali :*
a. la centralità delle persone umane concrete;
b. la libertà delle coscienze;
c. la solidarietà;
d. la qualità della vita;
e. la laicità dello Stato;
f. il pluralismo sociale quale garanzia della libertà delle persone, dei gruppi e delle comunità;
g. il lavoro;
h. la pace e lo sviluppo;
i. l'equilibrio ecologico;
l. la cultura e l'educazione critica ed evolutiva;

• di alcuni *sensi fondamentali dell vita*:
a. il senso ed il gusto della libertà;
b. atteggiamenti e comportamenti caratterizzati da senso di lealtà, senso di responsabilità, rispetto e fedeltà, senso della complessità del reale, senso della graduale sperimentazione, senso della storicità e delle priorità, senso del particolare, del locale e della dimensione collettiva, senso del rischio, capacità di dialogo, stile di semplicità di vita, di provvisorietà, di distacco;

• di alcuni *principi operativi*:
a. personalità interiormente unificate, aperte alla universalità dei valori, capaci di infondere speranza;
b. vivere in situazioni, vivere in prospettiva, animare la situazione per fare maturare la prospettiva;
c. vedere, valutare, agire; prassi, teoria, prassi;
d. costante, intelligente revisione di vita;
e. sapere mediare adottando il principio dell'et et.

4. Alcune situazioni problematiche

Questo primo approccio all'animazione come "stile animativo diffuso" delle cooperative sociali può essere applicato nel tentativo di indicare prospettive per affrontare alcune situazioni problematiche: la crisi del *welfare*, della politica del lavoro, l'integrazione nelle dinamiche europee ed internazionali, l'area delle responsabilità politiche, l'area delle varie forme di emarginazione, l'area della comunicazione sociale.
Concluderei rilevando che, nell'attuale clima di restaurazione, la qualità dello stile animativo di un operatore si esprime soprattutto nel comporre le esigenze dell' "istituzione" (e la cooperativa sociale ha un suo momento istituzionale) e quelle delle persone.
Soprattutto coloro che hanno un ruolo direttivo hanno il dovere di difendere l'istituzione nel suo profilo originario e di promuoverne l'evoluzione. Però questo deve sempre avvenire con il massimo rispetto delle persone (rispetto che è anche capacità di valorizzare i dissidenti). Nessuna persona può venire cinicamente emarginata, psicologicamente distrutta, gettata via come uno "straccetto". Questo principio va sempre rispettato, tanto più all'interno delle istituzioni di terzo sistema.

Aldo Guglielmo Ellena
Direttore responsabile
Rivista Animazione sociale

Note

1) Cfr. ad esempio Ellena G. A. (1989), *Manuale di animazione socioculturale,* Edizioni Gruppo Abele, Torino, pp. 406 - 409. Per chiarire il ruolo specifico di ciascuna delle tre formule del terzo sistema (volontariato, cooperative sociali, associazionismo) cfr. l'editoriale di *Impresa sociale* n. 6 su "Terzo sistema: ruoli e regole per un disegno comune".
2) Cfr. Lepri S. (1992), "Specializzazione, territorialità, piccola dimensione: l'ipotesi cooperativa per la qualità dei servizi sociali", *Quaderni di Impresa sociale, n. 2,* pp. 27 - 31.
3) Cfr. *Manuale di animazione socioculturale* op. cit., p. 427.
4) Stimoli avuti da una conversazione con Fausto Melloni.

UNA FORMULA NON PROFIT: LA FONDAZIONE SIPEC

intervista a Luciano Silveri di Stefano Lepri

Una società che fornisce vari servizi ingegneristici, con venti miliardi di fatturato l'anno e settanta dipendenti; una fondazione che opera per finalità sociali nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Sembrano organizzazioni tra loro antitetiche, ma non nel caso della SIPEC di Brescia, dove tutti gli utili di una società di progettazione vanno a finanziare le attività di una fondazione con finalità terzomondiste. Luciano Silveri, ingegnere ma soprattutto imprenditore filantropo, ci ha illustrato lo spirito e le principali attività di SIPEC.

Anzitutto, come opera il Gruppo SIPEC e qual è il ruolo della Fondazione?

L'azione più propriamente imprenditoriale - condotta attraverso una S.p.A. e sue collegate che insieme formano il Gruppo SIPEC Società iniziative promozione e cooperazione - consiste in attività di progettazione di prodotto (motoristica, trazione, trasmissione, carrozzeria, ecc.) e di processo (lay out, flusso dei materiali, risparmio energetico, ecc.). Lavoriamo dunque secondo modalità diverse a seconda delle esigenze della committenza - tra cui ricordo IVECO e Same, - sia relativamente al prodotto (aspetti tecnici, funzionali, economici, di mercato), sia nella fase realizzativa (cicli di lavorazione, attrezzature, macchinari). Talvolta ci vengono anche commissionati incarichi di progettazione totale, "chiavi in mano".
Fin qui niente di particolarmente nuovo: tutto il Gruppo, così come molte altre aziende, si sta cimentando con l'attualissimo problema della qualità e della sua gestione sistematica a dimensione "totale"; è un'organizzazione fatta da uomini, con le proprie aspirazioni e le proprie responsabilità, che deve confrontarsi con il mercato, nel quale trova un oggettivo indice di valutazione del suo livello di servizio.
La vera novità sta invece nel fatto che il cento per cento delle azioni del Gruppo SIPEC, invece che essere in mano a risparmiatori che si aspettano un dividendo, sono di proprietà di una Fondazione che, oltre a controllare e a vigilare sul buon funzionamento delle società operative, impegna gli eventuali utili ottenuti in progetti di cooperazione allo sviluppo in paesi poveri.
La struttura istituzionale che abbiamo adottato è quindi diversa rispetto a quella che normalmente si registra in Italia. Di solito infatti sono le aziende a controllare dal punto di vista patrimoniale le loro fondazioni e a sostenerle con una quota dei dividendi maturati alla fine di ogni anno. In SIPEC, invece, è la Fondazione che detiene le azioni del Gruppo.

Quali sono i vantaggi di questa formula?

Anzitutto, in questo modo le società operative non rimangono legate alla volontà di una famiglia o di una sola persona detentrice del pacchetto di maggioranza delle azioni. C'è quindi certezza di poter contare nel tempo in un capitale sociale stabilmente impegnato nell'azienda. Anche per questa ragione ho deciso, alcuni anni fa, di liberarmi del pac-

chetto azionario del Gruppo e di passarlo sotto il controllo della Fondazione.
Inoltre, ritengo che la presenza della stessa Fondazione determini vantaggi anche a favore delle stesse società operative: i dipendenti si sentono più motivati perchè sanno che non esiste un "padrone" e che i loro sforzi andranno anche a sostenere lo sviluppo di popolazioni del terzo mondo; la comunità locale guarda con simpatia e sostiene sovente le attività della Fondazione, cosa che non sarebbe possibile senza una sua chiara differenziazione con le società operative.
Attraverso questa formula, c'è poi modo di distinguere chiaramente il momento della produzione della ricchezza dal momento della sua distribuzione. E' opportuno che i due momenti restino separati, per permettere di capire ogni anno l'andamento economico e patrimoniale del Gruppo e quindi le risorse da destinare per fini solidaristici.

Dunque, è opportuno fare utili; altro problema è il modo in cui questi utili si impiegano?

Certo. E' bene che il Gruppo SIPEC ottenga ogni anno un profitto, perchè è segno ed indice di efficienza ed è la condizione per poter pagare gli stipendi e garantire il lavoro ai dipendenti. Senza diventarne ossessionati, c'è da sperare che resti sempre un margine tra ricavi e costi. Ma la vera questione sta proprio nel come utilizzare questo utile: normalmente le aziende lo utilizzano per remunerare, spesso eccessivamente, il capitale; noi invece lo destiniamo a fini di solidarietà. Perciò, tanto più alti sono gli utili del Gruppo, maggiori saranno anche le risorse che la Fondazione potrà utilizzare. Insomma, pur rispettando l'esigenza e il riferimento al profitto nelle società operative, l'insieme è stato ricondotto ad una dimensione *non profit*.

Quali altri elementi significativi, nel rapporto tra Gruppo e Fondazione, meritano di essere sottolineati?

Soprattutto il fatto che il *know how* dell'*engineering* venga pienamente utilizzato nell'attività di cooperazione allo sviluppo. A differenza di altre imprese che normalmente costituiscono le loro fondazioni senza però apportarvi competenze specifiche, essendo l'oggetto del loro *business* normalmente molto diverso dall'attività sociale, noi intendiamo impegnare tutte le abilità e le conoscenze acquisite nelle società operative a favore dei progetti di sviluppo di comunità povere del terzo mondo. In questi progetti, infatti, si prevede quasi sempre un forte supporto di natura tecnologica ed organizzativa, per il quale il Gruppo risulta particolarmente vocato.
In tal modo cerchiamo di moltiplicare l'efficacia dell'intervento sociale: non si tratta soltanto di devolvere risorse economiche alla Fondazione, ma anche e soprattutto di sostenerla dal punto di vista gestionale. Non a caso, nelle iniziative di cooperazione allo sviluppo è previsto anche l'impiego di dipendenti del gruppo (ingegneri o tecnici), pur se per brevi periodi e solo su loro precisa disponibilità.
Il rapporto sinergico tra le strutture operative e la Fondazione è dunque tale che esse finiscono per qualificarsi reciprocamente. L'essere presenti attivamente nel settore del sottosviluppo è un segno, è una proposta che riteniamo estensibile, ripetibile. E' uno stimolo, per un mondo che crede nei valori del lavoro e della professionalità, ma che si interroga anche se esso non debba trovare radici di più profonda ed ampia valenza.

Ed è su queste radici che si spiega la Sua attenzione ai problemi del sottosviluppo?

Nel 1963 ho lasciato il mio lavoro di dirigente industriale per mettermi in proprio: per poter continuare, da imprenditore però, ad occuparmi di ingegneristica; ma anche e soprattutto per avere più libertà di progettare nel sociale, di andare in Brasile, in Argentina a trovare alcuni missionari

bresciani. Così, poco per volta, sollecitato da loro stessi ma soprattutto dall'idea di rendere concrete alcune ipotesi di sviluppo, insieme ad amici abbiamo via via allargato il nostro impegno terzomondista, fino alla costituzione nel 1989 della Fondazione SIPEC e al suo riconoscimento come organizzazione non governativa. A tutt'oggi stiamo lavorando su molteplici progetti, in modo particolare in America Latina.

Ne può illustrare, anzitutto, lo spirito di fondo?

Nei paesi in via di sviluppo siamo spesso di fronte ad un esodo disordinato di intere popolazioni dalle regioni agricole verso le zone urbane. Si abbandona la terra, che potrebbe invece costituire ancora una fonte di sostentamento e di reddito (specialmente attraverso opportuni interventi di razionalizzazione) nella speranza, spesso nell'illusione, di una sistemazione in città. Il danno è duplice: al venir meno dell'attività agricola si aggiunge l'effetto di determinare un'enorme presenza di sottoproletariato urbano. I primi a farne le spese sono i bambini, gli adolescenti, i giovani.
Si tratta allora anzitutto di svolgere interventi preventivi, orientati alla razionalizzazione della coltivazione della terra e ad ottenere quindi da essa una certa redditività, di modo da attrarre manodopera, soprattutto giovanile. Occorre allora introdurre macchinari moderni, sia per innalzare la produttività, sia perchè i giovani, che ormai conoscono le nuove tecnologie, trovino un'adeguata soddisfazione sul lavoro. La meccanizzazione, che va peraltro introdotta con l'opportuna gradualità, si rivela decisiva a questi scopi.
Questi interventi non sono comunque mai facili: vanno affrontati nel rispetto della cultura di partenza, ma anche e soprattutto con criteri d'impresa, pena la non gratificazione delle persone coinvolte. La scommessa è quella di favorire la creazione di vere e proprie comunità organizzate e autogestite.
Pur dando priorità agli interventi svolti in chiave preventiva, non si possono peraltro trascurare azioni di sviluppo più di natura terapeutica, in particolare presso le grandi periferie urbane. Bisogna cercare di recuperare dalla strada i minori abbandonati, accoglierli in ambienti educativi, surrogando la famiglia, dove manca, e tentando di coinvolgere quella disponibile, dove possibile.

Un esempio?

A Fortaleza, in Brasile, i Padri Piamartini di Brescia gestiscono un centro per l'infanzia, un convitto per adolescenti, un centro educazionale dove alcuni migliaia di giovani ricevono una formazione professionale: dalla scuola ad indirizzo amministrativo al centro professionale per elettronici ed informatici, dal liceo scientifico ai laboratori di meccanica ed elettronica.
Su questo nucleo, in quest'ultimo anno, la Fondazione SIPEC si sta adoperando per cercare di completare gli indirizzi addestrativi del centro professionale, mediante l'introduzione di una specializzazione per operatori su macchine utensili.
A questo proposito, si prevede anzitutto di recuperare macchinari dal parco dismesso delle nostre industrie. Si scelgono macchine utensili che ci vengono vendute a poco prezzo o regalate da imprese locali, non perchè non più funzionanti ma perchè ormai inadeguate ai processi automatizzati e ad alta sofistificazione tecnologica ormai introdotti nelle nostre fabbriche. Questo parco macchine, se da alcuni anni qui in Italia appare ormai superato, si rivela invece ancora perfettamente utilizzabile nei paesi in via di sviluppo. Una volta ottenuti questi macchinari, li si rimette a nuovo, grazie all'aiuto di volontari (soprattutto neopensionati, aventi esperienza tecnica), finchè si può organizzare la loro spedizione a Fortaleza.
Laggiù verranno utilizzati o come dotazione per il corso di addestramento per operatori su macchine utensili, oppure allo scopo di creare nuova occupazione: si prevede infatti anche la loro destinazione ad iniziative imprenditoriali esistenti o da promuovere, legate al centro professionale. La cessione dei

macchinari potrebbe avvenire dietro contratto di affitto a contenuta onerosità, in cambio dell'impegno a impiegare sistematicamente ex allievi della scuola. I proventi andranno a coprire i costi del corso, di modo che esso possa continuare anche a progetto compiuto.

Un'esperienza in chiave preventiva da ricordare, invece?

Quella di Sao Bento, sempre in Brasile, che è anche stato il nostro primo progetto realizzato e concluso. La locale parrocchia aveva ottenuto in eredità un vasto territorio incolto. Servivano un laghetto per le irrigazioni, strade, trattori per dissodare. Da Brescia partirono allora alcuni volontari. Bene, oggi su quella terra vivono più di cento famiglie e più di mille persone, che svolgono attività alla *fazenda*-comunità quali conduttori della terra loro affidata, operatori sulle macchine agricole e movimento terra, riparatori delle macchine stesse, operai carpentieri, insegnanti nelle scuole, muratori per le costruzioni edilizie (sorte per iniziativa diretta del progetto o dei residenti, che si costruiscono la casa grazie alle nuove risorse disponibili).
E' ora in corso il secondo progetto, avviato in convenzione con il Ministero degli Esteri, che prevede: la forneria; l'aumento della rete viaria e del numero di laghetti serbatoio per irrigare ed allevare i pesci; vasche vivaio per gli avanotti e altri piccoli pesci; un negozio di vendita dei prodotti della *fazenda*, in centro a Sao Bento; celle frigorifere per carne, pesce e derrate alimentari deteriorabili; l'incremento degli allevamenti di ovini, equini ed animali da cortile; strutture di raccolta e redistribuzione dei risparmi, quale embrione di una futura cassa agricola.
Cambiando nazione, mi piace ricordare anche il progetto avviato in una zona poverissima dell'Argentina, a Santiago de l'Estero, a mille chilometri da Buenos Aires: attorno ad una suora missionaria ruotano alcune centinaia di giovani. L'obiettivo principale è di insegnare loro le tecniche di produzione, raccolta e distribuzione del miele, favorendo poi la nascita di piccoli produttori associati.

Quali sono, Silveri, alcune tra le più importanti chiavi di successo che caratterizzano questi e altri progetti di sviluppo?

Anzitutto il fatto di partire dai bisogni primari della gente di laggiù e dalle risorse disponibili: la terra e il loro lavoro. L'organizzare il lavoro agricolo è sempre il primo passo per creare delle comunità, delle piccole imprese. Solo rompendo la spirale della povertà e della fame si riesce anche a creare legami di comunità e collaborazione tra le famiglie; si contribuisce a rimuovere dalla mente della gente il falso miraggio della città.
In secondo luogo, l'introduzione di strumenti tecnologici. Ormai anche in Brasile ci sono automobili e televisori dappertutto e sarebbe assurdo, quindi, restare legato a culture bucoliche. Pur porgendo il massimo rispetto per la natura, pensiamo perciò che anche laggiù ci vogliano trattori, macchine movimento terra, ecc. Tra l'altro, questo è un modo per far sentire i giovani al passo con i tempi: per loro, guidare un trattore è un po' come essere al volante di una Ferrari!
Dunque ci vogliono organizzazione e tecnologia adattati alla realtà locale: ci vuole imprenditorialità. Ed è proprio questo che spesso purtroppo manca, non solo ai popoli di laggiù ma anche a molti occidentali che generosamente cercano di aiutarli. Pensiamo, ad esempio, all'importanza di stendere un dettagliato bilancio preventivo per ognuno di questi progetti, un piano di rientro degli investimenti, ecc. Lavorare con i Paesi poveri non significa povertà di tecniche e di organizzazione.
Ma al di là degli strumenti utilizzati, ciò che conta, ciò da cui alla fine si valuta l'efficacia o meno dell'iniziativa - e da cui si misura quindi il livello di imprenditorialità - è la capacità di operare in condivisione con i Locali nella prospettiva dell'autonomia. I nostri progetti muovono appunto nella direzione di creare comunità di vita, di produzione e di consumo autogestite. Per questo poniamo molta attenzione alla formazione, sia scolastica che "sul campo", in affiancamento a nostri tecnici e a tecnici locali. Per questo ricerchiamo e valorizziamo giovani promettenti, cercando di far maturare in loro capacità di leadership. Per questo favoriamo la creazione di cooperative o quanto meno la maturazione dei valori e dei comportamenti che ne possono essere la premessa.
Voglio ricordare, a questo proposito, un'iniziativa emblematica. In una zona depressa del Brasile, ricca però di miniere, trovano lavoro i cercatori d'oro, i cosiddetti *garimpeiros.* Queste persone, a differenza di quanto si potrebbe pensare, vivono in condizioni di miseria o quasi, perchè l'oro trovato viene loro pagato pochissimo, in quanto allo stato grezzo. Si è pensato allora di attivare una scuola professionale e di fornirli di semplici macchine

per la sfaccettatura dell'oro, di modo da far aumentare il suo valore di scambio.
Un altro aspetto su cui porgiamo costante attenzione è quello del trasferimento delle esperienze maturate. Quanti operano per avviare diversi progetti di sviluppo nei paesi poveri non sono chiamati ad inventare qualcosa di nuovo ogni volta, ma invece a riprodurre quanto di buono hanno già fatto, pur naturalmente adattando la nuova iniziativa alle specifiche situazioni. Ed è in questo modo che ci stiamo muovendo: venuta a conoscenza dell'esperienza di Sao Bento, la comunità di Guimares ci ha chiesto di poter essere aiutata nel ripetere l'iniziativa. Grazie ad una convenzione con il Ministero degli Esteri, siamo già al lavoro anche lì.
Proprio la ricerca costante di collaborazioni è, secondo noi, un altro elemento decisivo per il buon esito dei progetti. E' illusorio pensare di far da soli, sia perchè i costi sono molto alti, sia perchè, lavorando nei paesi poveri, ci vogliono partner che portino (oltre a risorse locali) anche legittimazione e consenso all'iniziativa. Così, di volta in volta, oltre a privilegiare la collaborazione con alcune missioni di sacerdoti o suore, solitamente ricerchiamo alleanze con una locale fondazione (se esiste), con il Governatore, con industrie locali, ecc. Con il Ministero titolato a sostenere la cooperazione allo sviluppo, invece, ci siamo guadagnati credito anche perchè i progetti prevedono sempre un loro contributo solo parziale alle spese da sostenere. Il resto ce lo accolliamo noi, i partner brasiliani, altri eventuali sostenitori italiani.

Chi sono questi altri sostenitori, qui in Italia?

A seconda delle situazioni e dei progetti, collaborano singoli industriali bresciani, la loro Associazione, i Clubs, ecc. Poi ci sono volontari o semivolontari (soprattutto neopensionati): ultimamente li stiamo impiegando soprattutto per rimettere a nuovo i macchinari da mandare a Fortaleza. Tra i volontari, abbiamo anche giovani sensibili ai problemi del sottosviluppo. In ogni caso, si tratta di un impegno sempre molto caratterizzato sul piano professionale.

Ma come si fa a convincere mecenati e volontari a dare un po' del loro tempo e del loro denaro?

Un po', certamente, conta la causa: è difficile far finta di essere insensibili di fronte ai bisogni di bambini poveri. Conta anche saper mobilitare la gente su traguardi che siano definiti, concreti e credibili. E conta, almeno per gli industriali, saper parlare il loro linguaggio, dimostrare che i loro quattrini saranno spesi bene, che il progetto prevede tempi e costi precisi. In ogni situazione ci sono i tasti giusti da toccare. L'importante, credo, è dimostrare di saperci fare. Anche per fare accrescere la solidarietà, insomma, ci vuole l'efficienza.

INSERIMENTO LAVORATIVO: IL PROGETTO PERSONALIZZATO

Premessa

La legge n. 381/91, di cui si è ampiamente scritto sulle pagine di Impresa sociale, riconoscendoci come nuovi soggetti giuridici ha in questo modo tracciato i confini della nostra identità.
Sappiamo che ogni confine demarca la differenza tra il "dentro" e il "fuori" e produce un vincolo che trasforma la possibilità infinita, ma astratta, nella possibilità limitata ma fattibile (es: i paracarri ai bordi delle strade impediscono i fuori-pista fantasiosi, ma orientano verso una destinazione: del resto chi non gradirebbe trovarli in un deserto in cui si sta cercando la meta?).
Possiamo dire allora che, quando si opera per uno scopo, per raggiungere una meta, i vincoli (evitando i miraggi), se orientati, diventano opportunità insostituibili.
La legge 381 traccia un confine rigido, entro l'universo variegato e complesso delle cooperative sociali, dove le autonomie e le differenze sono, spesso, superiori alle omogeneità, affermando che le cooperative sociali possono essere di due tipi, o di gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi (tipo A) o di inserimento lavorativo (tipo B).
Al di là dei sentimenti di fondo e delle sensazioni "di pelle", comunque comprensibili e parte di noi, che evidentemente rassicurano chi vive al centro e mettono in ansia chi vive sul confine, è ormai giunto il momento di mettersi all'opera ed assumere il vincolo così fissato come campo di gioco entro cui giocare al meglio la nostra partita storica.
In questo articolo vogliamo puntare i riflettori su campo delle cooperative di inserimento lavorativo (tipo B).
Queste cooperative sono chiamate a collocarsi come imprese produttive sul mercato della "normalità economica" ed a gettare un ponte ampio, solido, aperto e percorribile con il mondo degli svantaggi personali, delle terapie e delle assistenze.
Un elemento importante che connette le due dimensioni appena citate è il contratto collettivo nazionale di lavoro per i lavoratori delle cooperative sociali, che all'art. 2 regolamenta la forma del contratto di inserimento lavorativo.
E' questo uno strumento complesso che, dovendo tutelare anche i lavoratori portatori di svantaggio sociale e produttivo, ancora "con un piede" nel mondo terapeutico-assistenziale, ha articolato una regolamentazione unica e globale in grado di garantire le diverse componenti.
Il Contratto nazionale ha risolto il problema di questa connessione tra i due mondi, individuando e definendo nel "progetto personalizzato" lo strumento, o meglio il pilastro portante di questo ponte tra l'intervento socio-assistenziale e lo "status di lavoratore".
Il compito nostro quindi è quello di interpretarlo, utilizzarlo e fornire utili indicazioni di ritorno per migliorarlo in futuro.
Questi "appunti di lavoro" comprendono quindi una proposta concreta e dettagliata di progetto-tipo, che vogliamo sottoporre a tutti i cooperatori interessati, affinchè il confronto tramite la rivista, ma non solo, si sviluppi intorno alle esperienze di applicazione concreta degli strumenti, oltre che sulle intenzionalità generali che rischiano di diventare generiche, se limitate a quest'ultimo aspetto.

Il quadro normativo contrattuale

L'art. 2 del Contratto nazionale di lavoro prevede la possibilità di determinare salari di primo ingresso - per un periodo sino a tre anni - per i seguenti lavoratori svantaggiati:
a) persone disabili o handicappate con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%;
b) persone ex degenti di ospedali psichiatrici o utenti dei servizi di igiene mentale o di assistenza psichiatrica;
c) persone tossicodipendenti o alcooldipendenti;
d) persone in condizione di disagio sociale.
L'istituto è applicabile anche a immigrati extracomunitari per i quali siano previsti specifici itinerari integrativi di formazione e socializzazione.
A parte il limite del 45% per gli invalidi - limite peraltro recuperato in sede applicativa dalla circolare INPS n. 296 del 29 dicembre 1992, si tratta come si vede di una individuazione di soggetti più ampia di quella dell'art. 4 L. 381. La definizione "persone in condizione di disagio sociale" è infatti assai ampia e la previsione degli immigrati rappresenta un'ulteriore estensione della possibilità di stipulare contratti di inserimento lavorativo e di applicare salari d'ingresso.
L'art. 2 precisa peraltro che "il rapporto tra la cooperativa ed i soggetti svantaggiati ha come finalità la loro positiva integrazione nella vita sociale e lavorativa (...) e deve svilupparsi sulla base di un progetto personalizzato che preveda la durata e le modalità di inserimento".
In relazione a quanto sopra, per ogni inserimento lavorativo la cooperativa deve fornire un'articolata informativa preventiva alla Commissione Paritetica provinciale -formata da rappresentanti sindacali e delle cooperative-

presentando il progetto individualizzato, affinchè su di esso e sulla sua attuazione possa essere espresso dalla Commissione "un motivato parere" ed esercitata nel tempo la funzione di controllo. E' quindi chiaro che non compete alla Commissione Paritetica alcuna autorizzazione preventiva all'avvio del progetto. Unico onere per la cooperativa nel dare corso all'inserimento lavorativo é quello della comunicazione alla Commissione del progetto personalizzato. Pare ragionevole ritenere che laddove le Commissioni non siano costituite, una comunicazione alle OO.SS. possa integrare l'adempimento suddetto.
Al di là di una certa farraginosità del testo dell'art. 2, appare comunque chiaro come il progetto personalizzato rappresenti la chiave di volta del contratto di inserimento lavorativo. Senza la predisposizione del progetto è infatti impossibile avviare un contratto di inserimento lavorativo che ha come necessario presupposto la comunicazione del progetto alla Commissione Paritetica.

I presupposti metodologici

Nell'impossibilità, dimostrata dall'esperienza, di utilizzare un metodo programmatorio rigido e sommativo (a+b+c+d...= inserimento lavorativo) ci troviamo tutti ormai a procedere utilizzando una metodogia fondata nell'abilità di verifica e correzione in corso, dentro un progetto e piano di lavoro orientativo (es: *road book*) che ne traccia le tappe e gli indicatori prevedibili più significativi per giungere a destinazione.
Questa metodologia, espressione avanzata di forma gestionale delle organizzazione complesse, richiede una distribuzione di priorità che privilegia:

1) la condivisione della meta tra i soggetti attori;
2) la definizione del momento di regia, che nel nostro caso è nel responsabile della cooperativa sociale e degli altri ruoli con responsabilità operative;
3) la condivisione dei tempi, forme e modi per strumentare e flussi informativi e decisionali;
4) il momento di verifica come sede di analisi, e decisione di input operativi corretti;
5) il protagonismo del soggetto utente, quando possibile anche alle verifiche.
Gli accadimenti delle realtà comprensivi di coincidenze e casualità saranno assunti come opportunità da sfruttare nel loro potenziale di cambiamento o adattamento del progetto stesso.

Lo strumento

Il progetto personalizzato è dunque un piano di lavoro verificabile ed efficace entro cui valorizzare i contributi creativi di tutti i soggetti in gioco, ma è anche una somma di strumenti (schede, moduli, relazioni) che permettono di oggettivare lo schema del percorso e di mettere in comunicazione i diversi soggetti coinvolti.
In realtà abbiamo sempre operato con progettualità e obiettivi più o meno mirati nell'inserimento lavorativo, e per far questo ognuno di noi si è dotato di qualche strumento. Abbiamo cercato, negli ultimi anni, di recuperare le esperienze e gli strumenti esistenti fino a giungere ad uno strumento-proposta che sintetizzi l'esperienza sin qui maturata e sia di stimolo per ulteriori sviluppi.
Nel predisporre gli strumenti abbiamo dedicato particolare attenzione ai vincoli che la legge, ma soprattutto il contratto nazionale di lavoro, ci pongono, riguardano l'insieme dei dati necessari perchè la Commissione Paritetica sia in grado di valutare il progetto con cognizione di causa.
Abbiamo quindi strutturato una forma-progetto che, partendo da questi vincoli, apra il percorso di gestione vero e proprio che poi realizzeremo e documenteremo in cooperativa.
Il progetto è stato pensato perchè potesse rispondere a criteri di organizzazione, standardizzazione e facile comunicazione, ma nel contempo rispondesse alle esigenze sia delle dimensioni del disagio, sia alle diverse tipologie di attività lavorative.
Il progetto personalizzato si compone di 4 protocolli:
1) il progetto iniziale di una copia viene inviata alla Commissione Paritetica mentre l'altra viene tenuta nell'apposita cartella personale da tenersi in cooperativa (vedi allegato 1);
2) una scheda di valutazione e verifica dello sviluppo professionale dell'inserito (vedi allegato 2);
3) una griglia-prospetto degli indici di sviluppo del salario di ingresso collegata all'allegato 2 (vedi allegato 3);
4) una scheda-tipo per i verbali delle verifiche trimestrali le quali, come ci siamo già detti, oltre che valutare il dato acquisito, dovranno dare indicazioni operative concrete, migliorative fino alla verifica seguente (vedi allegato 4).

Valerio Luterotti
Felice Scalvini

Allegato1

PROGETTO PERSONALIZZATO DI INSERIMENTO LAVORATIVO

DATI ANAGRAFICI

Cognome _____
Nome _____
Nato a _____ il _____
Residente _____

DATI FAMILIARI

Con chi vive:

Nome Cognome	Età	Professione	Grado Parentela

SERVIZIO DI PROVENIENZA

Ente (esempio: USSL, Comune, Ufficio di collocamento, Agenzia del lavoro, ecc.) _____
Sezione (esempio: SERT, Centro di Igiene mentale, lista collocamento obbligatorio) _____
Responsabile _____
Operatore segnalante _____

CERTIFICAZIONE DELLO STATO DI DISAGIO

_____
_____
_____

PRESENTAZIONE DEL PROGETTO

Il percorso di inserimento lavorativo presso la nostra cooperativa prevede l'acquisizione graduale e contemporanea dei tre livelli fondamentali di apprendimento:

- conoscenze teoriche
- conoscenze pratiche
- responsabilizzazione gestionale

Le fasi del percorso sono così definite:

1- socializzazione
2- entrata e tenuta della dimensione lavorativa globale
3- apprendimento dei compiti
4- autonomia organizzativa

Il modello sopra esposto dovrà ovviamente essere personalizzato nei suoi tempi, modi e strumenti come il progetto dettaglierà.

RESPONSABILITA' DEL PROGETTO PERSONALIZZATO DEL SIG.

_____

operatore _____

DURATA DEL PROGETTO
Data inizio _____
Data fine _____

SEDE LAVORATIVA
(indicare le possibili e prevedibili sedi lavorative)

_____

_____

ATTIVITA' LAVORATIVE
(elencare tutte le attività a cui verrà chiesto di partecipare direttamente al soggetto titolare del progetto)

_____

_____

STRUMENTI DI LAVORO
(macchinari, piccoli utensili, ecc.)

_____

_____

FORMA DI INQUADRAMENTO CONTRATTUALE _____

Assunzione regolata dall'Art. 2 (soggetti socialmente svantaggiati) del Contratto Nazionale di lavoro delle Cooperative di Solidarietà Sociale (specificare se part-time o no, ed il salario d'ingresso).

MODALITA' DI VERIFICA

Il sistema di valutazione e verifica si prevede a frequenza trimestrale.

Nei momenti di verifica saranno presenti:
1- il responsabile del progetto
2- l'operatore del servizio segnalante
3- (altre figure significative)

Questi:
a) compilano la scheda di valutazione (allegato A);
b) decidono l'opportunità o meno di continuare il percorso;
c) orientano gli adattamenti necessari al buon esito del progetto;
d) decidono l'eventuale passaggio al livello salariale percentualmente superiore (allegato B);
e) verbalizzano l'esito della verifica.

Allegato 2

SCHEDA DI VALUTAZIONE DELLO SVILUPPO PROFESSIONALE

Fasi del percorso di inserimento lavorativo	Indicatori	Elementi di valutazione				
Grado di socializzazione	Relazione	Evita la comunicazione	Fornisce informazioni su richiesta	Chiede solamente informazioni	Comunica se sollecitato	Interagisce in maniera adeguata
		1	2	3	4	5
Entrata nella dimensione lavorativa	Rispetto delle regole	Non percepisce le regole	Conosce le regole ma fatica a rispettarle	Alterna momenti di trasgressione e di rispetto	Accetta e rispetta passivamente le regole	Gestisce consapevolmente il rapporto con le regole
		1	2	3	4	5
	Consapevolezza della condizione di lavoratore	Non percepisce il contesto lavorativo	Comprende il sistema dei ruoli, dei compiti, delle priorità opportune	Mantiene con discontinuità l'impegno lavorativo	E' consapevole del vincolo/risorsa del contesto lavorativo	Gestisce con responsabilità la propria condizione lavorativa
		1	2	3	4	5
Apprendimento del compito	Esecuzione	Non esegue adeguatamente compiti elementari	Esegue compiti elementari con limitazione	Esegue e impara compiti a più sequenze	Esegue con qualità e flessibilità compiti diversi	Esegue con competenza più compiti complessi
		1	2	3	4	5
	Controllo del risultato	Esegue senza il controllo del risultato	Verifica con notevoli margini di errore	Individua correttamente l'errore ma non ne coglie la causa	Individua l'errore e le cause	Esegue compiti con competenza e controllo del risultato
		1	2	3	4	5
Professionalità	Uso di strumenti e tecnologie	Usa strumenti elementari	Usa macchinari attrezzati su indicazione di operatori	Usa, corregge e adegua le attrezzature e gli strumenti	Usa gli strumenti ma non ne cura la manutenzione	Usa con proprietà gli strumenti e le tecnologie previste
		1	2	3	4	5
	Conoscenze di tecniche e metodi	Non possiede conoscenze specifiche	Non conosce ma chiede con adeguatezza	Ha appreso il ciclo di lavorazione ma non conosce la tecnologia e i metodi	Conosce la materia prima, il prodotto e i metodi, ma non li utilizza nella pratica	Possiede ed utilizza piena conoscenza dei metodi e delle tecniche di lavoro
		1	2	3	4	5
Autonomia	Tempo di controllo	Richiede un controllo costante (continuativo)	Richiede un controllo alla fine delle sequenze elementari -esegue-	Richiede un controllo a fine lavorazione o fine giornata -esegue-	Si organizza il lavoro e richiede un controllo a fine lavorazione	Opera con autonomia su programmi o strumenti
		1	2	3	4	5
	Totale					
	Punteggio					
	Livello					

Allegato 3

LIVELLI DI SALARIO D'INGRESSO

Al fine di garantire una sufficiente uniformità di trattamento e un salario minimo decoroso, si è ipotizzato cinque livelli di salario d'ingresso, ciascuno dei quali fissato alle diverse percentuali dal 50 al 90% del salario pieno. Un salario d'ingresso non inferiore al 50% del salario pieno (primo livello) risulta comunque non inferiore a L. 700.000, considerando anche i vantaggi della fiscalizzazione. Si tenga in ogni caso presente che il salario d'ingresso va rapportato ai diversi livelli di inquadramento.

A	50%	fino a 8 punti
B	60%	fino a 16 punti
C	70%	fino a 24 punti
D	80%	fino a 32 punti
E	90%	fino a 40 punti

Allegato 4

VERBALE DI VERIFICA

DATA _____ NOME E COGNOME _____

NOTE DESCRITTIVE IN MERITO ALL'UTILIZZO DELLA SCHEDA DI VALUTAZIONE UTILIZZATA

_____

_____

DECISIONI RIGUARDANTI L'EVENTUALE AUMENTO SALARIALE

_____

_____

ELENCO DELLE PROBLEMATICHE APERTE

1 _____
2 _____
3 _____
n _____

PIANO DI LAVORO TRIMESTRALE (CHI DEVE FARE, COSA, COME, QUANDO)

_____

_____

FIRMA DEI PARTECIPANTI ALLA VERIFICA

_____ _____ _____ _____ _____

CIRCOLARE INPS 296/92
ESONERO DELLA CONTRIBUZIONE PREVIDENZIALE ED ASSISTENZIALE PER LE PERSONE SVANTAGGIATE

A seguito della circolare applicativa del Ministero del Lavoro n. 116/92, pubblicata sul n. 7 della rivista, l'INPS ha diramato un circolare in cui si specificano le istruzioni dirette a regolare gli adempimenti contributivi delle cooperative sociali, relativamente alle persone svantaggiate.

Premessa

La legge 8 novembre 1991, n. 381 ha introdotto disposizioni che disciplinano le cooperative sociali, dettando, altresì, norme aventi riflessi nel campo della contribuzione previdenziale ed assistenziale.
Sull'argomento, il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale - Direzione generale della cooperazione - ha diramato in data 9.10.92 la circolare n.116/92, che si allega alla presente, fornendo chiarimenti sugli aspetti della legge che avevano formato oggetto di vari quesiti.
Con la presente circolare si impartiscono le istruzioni dirette a regolare gli adempimenti contributivi degli organismi cooperativi interessati, con riserva di integrarle, sulla base anche delle ulteriori chiarificazioni che potranno intervenire in sede ministeriale, al fine di sciogliere altri eventuali dubbi che potranno determinarsi in sede applicativa.

1) Cenni sulle cooperative sociali - definizione e regolamentazione

L'articolo 1 della legge qualifica cooperative sociali quelle che hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana ed all'integrazione sociale dei cittadini attraverso:
a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi ;
b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento di persone svantaggiate.
Sui tratti che connotano le due diverse tipologie si rinvia alle delucidazioni contenute nella citata circolare ministeriale.
Alle cooperative sociali, la cui denominazione sociale deve contenere l'indicazione di "cooperativa sociale", si applicano, in quanto compatibili con la legge in esame, le norme relative al settore in cui le stesse operano.
Esse sono iscritte nell'albo prefettizio, oltre che nella sezione cui afferisce l'attività svolta, nella "sezione cooperazione sociale" prevista dal secondo comma dell'art.13 del D.L. del Capo Provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n.1577, come modificato dall'art. 6, comma 1, lettera c) della stessa legge 381/91; é prevista, inoltre, l'iscrizione di esse nell'albo regionale delle cooperative sociali, la cui istituzione è prescritta dall'art. 9 della legge n.381/91.
Della cooperativa sociale possono far parte anche i soci volontari purché il loro numero non superi la metà del numero complessivo dei soci (art. 2 della legge).
Ai soci volontari, che prestano la loro attività gratuitamente, non si applicano i contratti collettivi e le norme in materia di lavoro subordinato ed autonomo, ad eccezione di quelle relative all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro ed alle malattie professionali.

2) Art. 4 della legge n. 381/91. Esonero dalla contribuzione previdenziale ed assistenziale

L'art. 4 comma 3 prevede la riduzione a zero delle aliquote complessive dell'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative sociali, relativamente alle persone svantaggiate contemplate dallo stesso articolo.
In merito alla portata di tale agevolazione si chiarisce quanto appresso.

2.1 *Ambito di applicazione dell'esonero ex art. 4* . L'art. 4 comma 1, agli effetti delle agevolazioni contributive, prende in considerazione le persone svantaggiate inserite nelle cooperative di cui alla lettera b) dello stesso comma.
L'esonero contributivo, che comprende anche la quota a carico del lavoratore si applica, quindi, dalla data di decorrenza dell'iscrizione nell'apposita sezione del registro prefettizio, ai soci svantaggiati delle cooperative finalizzate all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, caratteristica che deve emergere specificamente dall'oggetto sociale definito dallo statuto in alternativa a quello di gestione di servizi socio sanitari ed educativi, che determina l'appartenenza dell'organismo cooperativo alla categoria sub lettera a) dell'art. 1.
I soci di quest'ultima categoria non sono, quindi, interessati dall'esonero contributivo in epigrafe.

2.2 *Identificazione delle persone svantaggiate.* L'art. 4, comma 2, pone, come condizione per l'applicazione delle agevolazioni contributive, che almeno il trenta per cento della cooperativa sia costituito da persone svantaggiate.
Agli effetti del computo del predetto numero occorre fare riferimento al numero complessivo dei "lavoratori", soci e non soci, esclusi i soci volontari.
Le persone svantaggiate verranno considerate tali sulla base dei criteri appresso indicati, tenendo presente che la condizione di persona svantaggiata e di appartenenza alle categorie indicate nella legge deve espressamente risultare da documentazione proveniente dalla pubblica amministrazione, fatto salvo il diritto alla riservatezza.

2.2.1 *Invalidi fisici, psichici o sensoriali.* Nulla dettando la norma in merito al grado di invalidità, sarà assunta come soglia di invalidità quella stabilita per l'avviamento obbligatorio al lavoro dalla legge 2.4.1968, n. 482 e dal Decreto legislativo 23.11.1988, n.509, ossia un grado di invalidità superiore al 45% (sul punto specifico cfr. allegata circolare del Ministero del Lavoro).
La condizione di invalido fisico, psichico o sensoriale e di persona svantaggiata, dovrà risultare da documentazione proveniente dalla pubblica amministrazione competente e cioè dalle Unità Sanitarie Locali previo accertamento sanitario delle Commissioni mediche operanti presso le stesse (legge 15.10.1990, n. 295 e D.M. 5.8.1991, n. 387 in G.U. n. 285 del 6.12. 1991).
Occorre inoltre tenere presente che l'art. 19 della legge 5.2.1992, n. 104 (G.U. 17.2.1992, n. 39 Legge-Quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) ha esteso l'applicazione delle disposizioni della citata legge 2.4.1968, n. 482, e successive modificazioni, a coloro che sono affetti da minorazione psichica, i quali abbiano una capacità lavorativa che ne consente l'impiego in mansioni compatibili.
Ai fini dell'avviamento al lavoro, la valutazione della persona handicappata tiene conto della capacità lavorativa e relazionale dell'individuo e non solo della minorazione fisica o psichica e la capacità lavorativa é accertata dalle commissioni mediche predette integrate ai sensi dello stesso articolo da uno specialista nelle discipline neurologiche, psichiatriche o psicologiche.

2.2.2 Ex degenti di istituti psichiatrici, di soggetti in trattamento psichiatrico, di alcoolisti, di tossicodipendenti. La condizione di ex degente di istituti psichiatrici, di soggetto in trattamento psichiatrico, di alcoolista, di tossicodipendente e della loro situazione di persone svantaggiate dovrà risultare dalla documentazione proveniente dalle strutture del servizio sanitario nazionale da cui risulti la condizione di persona svantaggiata e la categoria di appartenenza.

2.2.3. Minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare. Verranno considerati tali i minori che dalla documentazione rilasciata da Pubblica Amministrazione competente risultino persone svantaggiate in quanto versino in situazioni di difficoltà familiare.

2.2.4. Condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli artt..47, 47 bis, 47 ter e 48 della legge 26.7.1975, n. 354 come modificati dalla legge 10.10. 1986, n. 663. L'appartenenza alle categorie in epigrafe e la condizione di persona svantaggiata dovrà risultare dalla documentazione proveniente dalla competente amministrazione della giustizia.

2.2.5. Altre categorie
Altre figure di persone svantaggiate possono essere indicate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

3) Esenzione contributiva e retribuzione imponibile

Come già detto per i soci che risultino persone svantaggiate la norma prescrive l'abbattimento totale delle aliquote relative alla contribuzione previdenziale ed assistenziale.
Il Ministero del Lavoro ha precisato che l'esenzione si applica anche alla quota contributiva a carico del lavoratore.
La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi teoricamente dovuti per i soci svantaggiati e da accreditare a favore degli stessi è quella ad essi corrisposta determinata negli elementi imponibili definiti dall'art. 12 della legge 30.5.1969, n. 153 e successive modifiche ed integrazioni.
Le retribuzioni stesse non vanno adeguate ai minimali.
Per le categorie e settori per i quali sono stabilite retribuzioni convenzionali come, ad esempio, per i soci delle cooperative regolate dal D.P.R. 30.4.1970, n. 602, qualora le retribuzioni corrisposte risultino superiori a quelle convenzionali, verranno assunte ai fini predetti le retribuzioni convenzionali previste per i soci non appartenenti a categorie svantaggiate. Nel caso in cui le retribuzioni effettive risultino inferiori a quelle convenzionali saranno riconosciute le retribuzioni effettive. Per le cooperative ex D.P.R. 502/1970 resta ferma la possibilità dell'opzione per la retribuzione effettiva, ai fini dell'assicurazione I.V.S., ai sensi dell'art. 6, ultimo comma del D.P.R. medesimo.
In ogni caso, anche per le persone svantaggiate destinatarie dell'esonero contributivo, agli effetti dell'accredito dei contributi obbligatori trova applicazione il limite retributivo di cui all'art. 7, comma 1, primo periodo, della legge 11.11.1983, n. 638, modificato dall'art. 1, comma 2, della legge 7.12.1989, n. 389.

4) Adempimenti contributivi ed amministrativi delle cooperative sociali

Agli effetti dell'applicazione dell'art. 4, comma 3, le cooperative sociali interessate, in aggiunta all'ordinaria documentazione di cui è già prevista la presentazione ai fini dell'iscrizione delle cooperative, devono produrre alla competente sede dell'INPS:

a) copia dello statuto e dell'atto costitutivo da cui risultino la denominazione di cooperativa sociale e l'oggetto dell'attività sociale che deve rendere identificabile l'appartenenza dell'organismo cooperativo alla categoria di cui alla lettera b) dell'art. 1;

b) certificato di iscrizione nell'albo regionale delle cooperative sociali non appena sarà stato istituito;

c) dichiarazione del legale rappresentante della cooperativa attestante la sussistenza in via generale delle condizioni per fruire dell'esonero contributivo per le persone svantaggiate socie della cooperativa ed in particolare:

- numero complessivo dei lavoratori della cooperativa, soci e dipendenti, esclusi i soci volontari;
- numero e nominativi dei soci da considerare persone svantaggiate;
- possesso da parte della cooperativa della documentazione proveniente dalla competente pubblica amministrazione comprovante la condizione di persone svantaggiate dei soci per i quali si intende applicare l'agevolazione contributiva e l'appartenenza di ciascuno di essi ad una delle categorie indicate nella legge;
- impegno da parte della cooperativa a comunicare le variazioni e circostanze che possano incidere sulle condizioni che danno titolo all'esonero contributivo.

Le sedi, inoltre, provvederanno in occasione della classificazione o riclassificazione della cooperativa od in qualsiasi altro momento a verificare mediante diretti accertamenti la sussistenza delle condizioni per l'accesso della stessa alle agevolazioni previste dalla legge.

Alle cooperative cui spettano tali agevolazioni sarà attribuito il codice di autorizzazione di nuova istituzione "5 V" avente il significato di "azienda avente titolo alle agevolazioni contributive di cui all'art. 4, comma 3 della L. 8 novembre 1991, n. 381" .

Per la compilazione della denuncia contributiva mensile di mod. DM10/2 le cooperative si atterranno alle seguenti modalità:

a) determineranno i contributi teoricamente dovuti per i lavoratori svantaggiati in base all'intera aliquota contributiva (sia la quota a carico del datore di lavoro che quella a carico del lavoratore prevista per il settore di appartenenza), senza operare alcuna riduzione; i dati relativi saranno esposti nel mod. DM10/2 utilizzando il Codice tipo contribuzione di nuova istituzione "19", avente il significato di "lavoratori svantaggiati art. 4 L. 381/91" ai quali si applica l'esonero totale dei contributi previdenziali ed assistenziali.

In particolare, le cooperative esporranno i dati in uno dei righi in bianco dei quadri "B- C" del mod. DM10/2, riportando:

- nella casella "Cod." i codici:

119 preceduto dalla dicitura "Op. svantag:", per gli operai;

219 preceduto dalla dicitura "Imp. svantag:", per gli impiegati;

- nella casella "N. Dipend." il numero dei lavoratori svantaggiati;
- nella casella "Retribuzioni" l'ammontare delle retribuzioni complessive corrisposte a tali lavoratori; per le categorie e settori per i quali sono stabilite retribuzioni convenzionali andranno indicate le retribuzioni minori tra quelle convenzionali e quelle effettive; per i soci di cooperative ex D.P.R. 502/1970, le quali hanno optato per la retribuzione effettiva ai fini dell'assicurazione I.V.S., ai sensi

dell'art. 6, ultimo comma, del D.P.R. medesimo, saranno indicate le retribuzioni effettive;
• nella casella "n. giornate" il numero delle giornate retribuite;
• nella casella "somme a debito del datore di lavoro" l'importo dei contributi come sopra determinato;

b) calcoleranno l'importo pari al 100% dei contributi previdenziali e assistenziali compresa la quota a carico del lavoratore e lo esporranno in uno dei righi in bianco del quadro "D" del mod. DM10/2, preceduto dalla dicitura "esonero art. 4 L.381/91" e dal codice di nuova istituzione "L.190".
Qualora, per eventi che ne comportino la necessità, i datori di lavoro debbano esporre nei quadri "B - C" del Mod. DM10/2 i dati relativi alla contribuzione previdenziale separatamente da quelli relativi alla contribuzione assistenziale, questi ultimi dati, per i lavoratori svantaggiati devono essere esposti unitamente a quelli degli altri dipendenti per i quali detta contribuzione viene esposta separatamente, mentre saranno esposti con i codici "119" e "219" i contributi previdenziali.
Per quanto concerne la denuncia annuale delle retribuzioni di Mod. 01/M i lavoratori in questione saranno evidenziati con il codice tipo contribuzione "19" da riportare nella casella "Tipo rapp.". Nelle caselle relative alle competenze andranno riportate le retribuzioni determinate secondo i criteri indicati alla lettera A).

Roma, 29 dicembre 1992

L'INSERIMENTO LAVORATIVO
PROPOSTE DI FORMAZIONE CGM

CORSO PER OPERATORI DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO

Articolato in tre moduli di due giorni l'uno, affronterà le aree del *SAPERE* tutto ciò che concerne l'inserimento lavorativo, del *SAPER ESSERE* operatori dell'inserimento lavorativo e del *SAPER FARE*, bene, progetti di inserimento lavorativo.

Date corso:
20 - 21 settembre
4 - 5 ottobre
18 - 19 ottobre
Costi di partecipazione: L. 520.000 + IVA pro capite. Viaggio, vitto e alloggio a carico dell'ente inviante.

CORSO PER RESPONSABILI DELLE POLITICHE DI INSERIMENTO LAVORATIVO

Della durata di tre giorni, tratterà le politiche sociali e del lavoro, la valutazione dei costi e dei benefici di un inserimento lavorativo, l'analisi di fattibilità e le strategie di impresa per l'inserimento lavorativo.

Date corso:
28 - 29 - 30 ottobre

Riferimenti organizzativi: CGM - presso cooperativa Urbana,
Via C. Marx 12, Milano 20153
Tel. 02/ 40910664/58 Fax 02/ 40910660
Ilaria Pardini - Mirella Pagliaro

CHIARIMENTI MINISTERO LAVORO SU COOPERATIVE SOCIALI A SCOPO PLURIMO E ISCRIZIONE DEI CONSORZI AL REGISTRO PREFETTIZIO

La circolare applicativa del Ministero del Lavoro e Previdenza sociale n. 116 /92, pubblicata sul n. 7 di Impresa sociale, aveva lasciato aperti alcuni dubbi interpretativi. Il primo quesito riguarda la possibilità o meno, per le cooperative sociali a scopo plurimo, di continuare ad esercitare le due attività di cui alle lettere a) e b) dell'art. 1 della legge 381, pur optando ai fini della classificazione per uno dei due scopi. Secondo dubbio: è possibile iscrivere al registro prefettizio un consorzio avente come soci sia cooperative che svolgono servizi sociali che cooperative che conducono attività di inserimento lavorativo?
Di seguito sono riportati tali quesiti, sottoposti dall'Ufficio Provinciale del Lavoro di Forlì al Ministero del Lavoro, Direzione generale della Cooperazione, nonchè le relative risposte.

L'articolo 1 della Legge 8 novembre 1991, n. 381 specifica che le cooperative sociali nella sfera di competenza della normativa in parola sono quelle inquadrabili tra quei sodalizi che svolgono servizi socio-sanitari ed educativi (comma 1, lett. a) e quelli che, attraverso attività diverse, sono volti all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (art.1, lett.b).
La circolare di codesta Direzione Generale citata in oggetto pone una netta demarcazione tra le due casistiche sopra esposte al fine della scelta a livello operativo dei sodalizi, tanto che una cooperativa con scopo sociale plurimo dovrebbe obbligatoriamente scegliere l'inquadramento o al punto a) o al punto b) del citato art. 1.
Detto quanto sopra, nel far presente che in questa provincia esistono diversi enti cooperativi che sono impegnati in entrambi i segmenti in quanto strettamente collegati tra loro (vd. cooperative in cui operano soci tossicodipendenti che svolgono attività lavorative in più comparti e che hanno a latere, come primo momento di inserimento, la gestione di attività sanitarie a favore delle stesse fasce svantaggiate), fatto questo che presupporrebbe l'appartenenza ad entrambi i punti previsti dal legislatore, si pongono i seguenti quesiti:

1) nel caso di scopo plurimo, può l'ente cooperativo continuare ad esercitare le due attività di cui alle lettere a) e b) dell'art.1, pur optando ai fini della classificazione di "cooperativa sociale" per uno dei due scopi o si rende necessario istituire due diversi sodalizi?

2) in presenza di un consorzio di cooperative sociali i cui sodalizi sono stati classificati alcuni all'art.1 lettera a) e altri all'art.1 lettera b) , è possibile iscrivere il consorzio tra le cooperative sociali con il riconoscimento di entrambi le casistiche?

L'esigenza di mantenere separato l'esercizio dell'attività di gestione di servizi socio-sanitari ed educativi dall'esercizio di attività diverse finalizzate all'inserimento di soggetti svantaggiati, affidandole a distinti organismi di cooperazione sociale, nasce dalle diverse caratterizzazioni concettuali dei due tipi di impresa

che la legge n. 381/91 ha tenuto presenti, come si desume dall'enunciazione in due distinte lettere del rispettivo oggetto sociale.

Le prime infatti, non si differenziano dalle normali cooperative di produzione e lavoro se non per la possibilità di partecipazione dei soci volontari e per il godimento delle specifiche agevolazioni tributarie, continuando altresì a sussistere lo scopo mutualistico interno, vale a dire a vantaggio della collettività di soci che costituiscono l'impresa cooperativa, anche se l'oggetto societario comprende attività di notevole rilevanza sociale.

Le seconde, invece, costituiscono un tipo particolare di cooperative di produzione e lavoro, che, pur presentando l'identico oggetto sociale di queste ultime nella vasta gamma rilevabile in concreto, se ne diversifica nello scopo mutualistico rivolto non all'interno della società, bensì all'esterno e precisamente a favore delle categorie di soggetti svantaggiati elencate tassativamente nell'art. 4, dei quali mira a favorire l'inserimento lavorativo. La rilevanza di questo scopo è tale dal punto di vista dell'interesse generale (secondo un orientamento dottrinale l'attività delle cooperative sociali in questione rivestirebbe addirittura il carattere di funzione pubblica) che il legislatore al fine di agevolarne al massimo il conseguimento, ha previsto, oltre alle esenzioni fiscali, l'eccezionale deroga alla normativa in materia di contratti per la fornitura di beni e servizi ad enti pubblici contenuta nell'art. 5 della legge in favore di queste cooperative, nonchè l'esenzione dai contributi previdenziali ed assistenziali per le prestazioni rese dai soggetti svantaggiati. Si tratta evidentemente di misure di sostegno di tale entità da doversi ritenere esclusive delle cooperative sociali di cui al comma 1 lett. b) dell'art. 1 della legge e non estensibili alle cooperative sociali di cui al medesimo comma, lett. a, per cui è da escludere la coesistenza nella medesima cooperativa di entrambe le attività.

Circa l'osservazione che talora è necessaria - come per i tossicodipendenti - un'attività di assistenza sanitaria che preceda o accompagni l'inserimento lavorativo, si ritiene che la stessa possa essere svolta, ad esclusivo favore si soggetti svantaggiati, mediante soci (rientranti fra i soci tecnici) o dipendenti delle cooperative, senza che ciò, in considerazione dello scopo delle stesse, possa costituire violazione dell'articolo 23 del DLCPS n. 1577 del 1947.

La suddetta limitazione non opera ovviamente per i consorzi di cooperative sociali di cui all'art. 8 della legge 381, i quali possono ben comprendere tra i soci cooperative sociali di entrambi i tipi in considerazione, da un lato, delle varietà di attività generalmente proprie di qualunque struttura cooperativa di secondo grado, attività che non vi è ragione di limitare nei consorzi in questione; ed in considerazione, dall'altro lato, della possibilità di partecipazione a detti consorzi di altri tipi di società (cooperative e non - ed enti), sia pur nel limite del 30 per cento del numero complessivo dei soci, così come pevisto dal medesimo art. 8.

ISTITUZIONE DELL'ALBO DELLE COOPERATIVE SOCIALI NELLA REGIONE MARCHE

Il prolungarsi dei lavori e delle riflessioni che si stanno svolgendo un po' in tutte le regioni italiane al fine di emanare le leggi regionali sulla cooperazione sociale ex legge 381/91 sta comportando non poche difficoltà, legate soprattutto alla mancanza degli albi regionali. Per cercare di ovviare a quest'ultimo problema, in attesa di emanare la legge, la Regione Marche ha approvato una delibera con la quale si costituisce l'albo regionale.

La Giunta regionale, vista la legge 8.11.1991 n. 381,

preso atto che l'art. 9 della suddetta legge prevede che le regioni, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, emanino le norme di attuazione ed, in particolare, istituiscano l'albo regionale delle cooperative sociali;

preso atto che con deliberazione di Giunta n. 3249 del 05.10.1992, resa esecutiva dal commissario di governo con decisione del 30.10.1992 n.927724 è stato istituito un gruppo di lavoro composto dai seguenti servizi per l'attivazione degli adempimenti previsti dalla suddetta legge:

- Servizio Servizi sociali
- Servizio Agricoltura
- Servizio Artigianato e Industria
- Servizio Commercio
- Servizio formazione professionale e problemi del lavoro
- Servizio legislativo
- Servizio Sanità

ravvisata la necessità in attesa della formulazione della legge regionale ed in considerazione dell'urgenza di fornire alle cooperative sociali lo strumento indispensabile per ottenere agevolazioni fiscali ed i benefici di cui alla legge quadro, di provvedere con proprio atto:

a) all'istituzione dell'albo regionale provvisorio delle cooperative sociali;

b) alla determinazione delle modalità di iscrizione e di primo accertamento dei requisiti necessari all'iscrizione stessa;

ritenuto per quanto attiene le modalità di iscrizione dover procedere nella seguente maniera:
- valutazione delle domande da parte del Servizio Servizi Sociali relativamente alla documentazione necessaria;
- valutazione da parte del gruppo di lavoro di cui alla deliberazione 3249/92 in riferimento alla completezza della documentazione ed agli ambiti di intervento in cui opera la cooperativa stessa;

visto il parere favorevole di cui al comma 4 della L. R. n. 6/92 in ordine alla regolarità tecnica e sotto il profilo di legittimità del dirigente del Servizio Servizi

Sociali;
vista l'attestazione del dirigente del Servizio Servizi Sociali che da presente atto non deriva , nè può derivare un impegno di spesa;

visto l'art. 25 punto 10 dello Statuto regionale;

udita e condivisa la relazione dell'Assessore alla Sanità servizi sociali.
Ad unanimità di voti, resi nei modi e termini di legge.

DELIBERA

• di istituire l'albo regionale delle cooperative sociali ai sensi dell'art .9 comma 1 della legge n. 381/1991 per i modi indicati in premessa;
• di approvare i requisiti e le procedure per l'iscrizione all'albo riportate nell'allegato A che fa parte integrante e sostanziale del presente atto.

Allegato A *Requisiti e procedure per l'iscrizione all'albo regionale delle cooperative*

L'albo regionale delle cooperative sociali e dei consorzi di cui all'art. 8 della legge 381/91 è unico e suddiviso in:

- settore A nel quale sono iscritte le cooperative che gestiscono servizi socio-sanitari ed educativi;

- settore B nel quale sono iscritte le cooperative che svolgono attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Il settore A è suddiviso nelle seguenti sezioni:
- socio - sanitaria
- educativa.
Il settore B è suddiviso nelle seguenti sezioni:
- agricoltura;
- industria;
- commercio;
- servizi.

*Requisiti per l'iscrizione.*Possono richiedere l'iscrizione all'albo regionale le cooperative sociali ed i consorzi di cui al punto A e B della Legge n.381/91 che abbiano sede legale nella Regione Marche e siano iscritte nel registro Prefettizio delle cooperative sociali.

Iscrizione all'albo. La domanda di iscrizione all'albo regionale, redatta in carta semplice dal legale rappresentante della cooperativa sociale, deve essere indirizzata alla Presidenza della Giunta regionale presso la sede legale della Regione.
Nella domanda, fermo restando la unicità dell'albo regionale, deve essere indicato in quale settore il richiedente intende essere iscritto.

Per le cooperative sociali già esistenti la domanda deve essere corredata dai seguenti allegati in carta semplice:
a) certificato di iscrizione nel registro prefettizio delle cooperative sociali;

b) copia conforme dell'atto costitutivo e dello statuto;
c) autocertificazione circa gli ambiti di attività in cui la cooperativa opera e i relativi servizi;
d) autocertificazione sulla composizione della compagine sociale;
e) relazione sulle caratteristiche professionali dei soci lavoratori della cooperativa;
f) relazione sull'attività svolta;
g) copia del bilancio consuntivo riferito all'anno precedente quello di richiesta di iscrizione all'albo regionale;
h) certificazione o autocertificazione attestante il versamento dei contributi previdenziali per i soci lavoratori.
Nel caso di cooperative di nuova costituzione la domanda di iscrizione all'albo deve essere corredata dai documenti previsti alle lettere a), b), c), d), e) del comma precedente.

Le cooperative di cui al settore B devono inoltre inviare:
a) autocertificazione circa la presenza al loro interno di lavoratori svantaggiati nella misura prevista dall'art. 4 della legge n. 381/91 così specificata: quantificazione numerica singolo svantaggio, copia documentazione dell'organo competente che attesti lo svantaggio di ogni singolo soggetto fatto salvo il diritto alla riservatezza;
b) dichiarazione di non essere incorso in violazioni in materia di lavoro, previdenziale e fiscale non conciliabili in via amministrativa:

La domanda di iscrizione all'albo da parte dei consorzi deve essere corredata, oltre che dalla documentazione precedentemente menzionata, dall'autocertificazione circa la presenza, nella base sociale, di cooperative sociali nella misura prevista all'art. 8 della legge n.381/91.

Iscrizioni. L'iscrizione all'albo è disposta con decreto del Presidente della Giunta entro 60 giorni dalla data di ricevimento della domanda da parte del servizio competente o dalla data di esecutività per quelle pervenute anteriormente alla definizione della stessa.
Il decreto presidenziale è notificato a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento alla cooperativa interessata ed è pubblicato, per estratto, sul bollettino ufficiale della Regione.

ELIMINATE LE AGEVOLAZIONI SU BOLLO E REGISTRO E INVARIATA L'IVA PER LE COOPERATIVE SOCIALI

Con il decreto legge n. 513/92 sono state apportate diverse modifiche sul piano fiscale riguardanti le cooperative, tra cui quindi anche le cooperative sociali . Di seguito sono riportate le principali novità.

Imposta di bollo. Sono state abrogate le esenzioni dall'imposta di bollo per gli atti, i documenti e i registri relativi alle operazioni delle società cooperative e loro consorzi. Devono quindi essere assoggettati a bollo i seguenti atti: rogiti notarili diversi dagli atti costitutivi o modificativi (15mila lire per foglio), scritture private e contratti in genere (15mila lire per foglio), libri e registri sociali e contabili (15mila lire per ogni 100 pagine o frazione), atti da depositarsi nella cancelleria commerciale del Tribunale (15 mila lire a foglio), certificati di iscrizione e relative richieste (15 mila lire a foglio).
Continua invece a valere l'esenzione dal bollo per gli atti costitutivi e modificativi delle cooperative e loro consorzi e per gli atti di ammissione e recesso dei loro soci.

Imposta di registro. Viene meno, per le cooperative e i loro consorzi, la possibilità di richiedere la registrazione a tassa fissa per operazioni di acquisto di terreni, fabbricati o aziende, qualora non concernino mera opera di mediazione o rivendita a terzi. Occorre pertanto, dal 1/1/1993, pagare per tali operazioni l'imposta di registro nella misura ordinaria.
Per gli atti di ammissione e recesso soci, e comunque per ogni variazione di capitale sociale, è atteso un chiarimento normativo che dovrebbe escludere l'obbligo di registrazione e quindi il pagamento dell'imposta.

Tassa di concessione governativa. Gli atti delle società cooperative depositati in Tribunale per l'iscrizione nel registro delle imprese non dovranno pagare la tassa di concessione governativa. Varia invece (da L. 100 mila a L. 250 mila) l'importo della tassa di concessione governativa dovuta ogni anno dalle cooperative sociali, in quanto società, per l'attribuzione e il possesso del numero di partita IVA.

Aliquota IVA. Resta confermata per le cooperative sociali l'applicazione dell'IVA al 4% per le prestazioni di carattere socio-sanitario ed educativo.

Adriano Melchiori