IMPRESA ·sociale·

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

CITTÀ, SERVIZI E IMPRESE SOCIALI

IL VOLONTARIATO IN COOPERATIVA

ALLA RICERCA DELLA QUALITÀ

DISCIPLINA FISCALE DELLE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE

24

novembre / dicembre 1995

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
aderente a Federsolidarietà Confcooperative
n. 24 novembre/dicembre 1995

DIREZIONE
Felice Scalvini (direttore responsabile)
Stefano Lepri (direttore editoriale)
Carlo Borzaga (responsabile scientifico)

CGM NEWSLETTER
Livia Consolo (responsabile team editoriale)
Bruno Cantini, Luigi De Filippo

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

PROPRIETÀ E AMMINISTRAZIONE
CGM Consorzio nazionale della cooperazione
di solidarietà sociale Gino Mattarelli
32 Via G. B. Moroni 20146 MILANO
Tel. 02/40073620 Fax 02/40072531

REDAZIONE
Flaviano Zandonai, Elena Zanoletti
26 Via Collebeato 25127 BRESCIA
Tel. 030/3700981/3 Fax 030/3700969

GRAFICA E FOTOCOMPOSIZIONE
Poliart s.c.r.l.
20 Via Einstein 20019 - Settimo Milanese (MI)

STAMPA
Tipografia Clerici s.r.l
77 Via Magenta 20017 Rho

REGISTRAZIONE
Tribunale di Milano n. 656/91

ABBONAMENTI
ordinario L. 100.000
ordinario + CGM Newsletter L. 150.000
3 x 2 L. 200.000 triennale L. 200.000
sostenitore L. 200.000 estero L. 150.000
copie singole e arretrati L. 20.000
Versamenti su c/c postale n. 20103206
Intestato a CGM Consorzio nazionale della
cooperazione di solidarietà sociale Gino Mattarelli
11 Piazza Siena 20146 MILANO
Ci si abbona durante tutto l'anno.
L'abbonamento dura un anno e dà diritto a ricevere
i sei numeri della rivista che escono
successivamente al pagamento.

EDITORIALE
L'impresa sociale al centro, tra consensi e rischi 2

SAGGI
Città, servizi e cooperazione sociale: quale futuro?
Pippo Ranci 8

RICERCHE
Il volontariato in cooperativa sociale: elemento di successo
Stefano Lepri 13

PROGETTO QUALITÀ
Alla ricerca della qualità in cooperativa
Pierluigi Pellino 29

IMPRESA PUBBLICA E IMPRESA SOCIALE
Quel filo che lega l'azienda speciale all'impresa sociale:
il caso AMAV di Venezia
Antonio Stifanelli 36

FONTI NORMATIVE
Disegno di legge - Disciplina fiscale delle Organizzazioni
non lucrative di utilità sociale 40

DOCUMENTI
Affidamento a cooperative sociali di servizi alla città
Accordo quadro CISPEL,
Federsolidarietà Confcooperative e ACST Lega 56

Lotta contro l'esclusione sociale attraverso l'iniziativa economica
IRED Nord 58

Sfide per la finanza etica
INAISE 61

INDICE 1995 65

L'IMPRESA SOCIALE AL CENTRO TRA CONSENSI E RISCHI

Fino a solo un paio di anni fa erano davvero pochi quanti - tra studiosi, opinionisti, operatori sociali, pubblici amministratori, ecc. - ritenevano suggeribile e praticabile lo sviluppo di imprese a finalità sociale impegnate soprattutto nel campo dei servizi di cura delle persone, delle città e sul fronte delle politiche per l'occupazione. Oggi, invece, moltissimi ne parlano e non pochi - almeno negli intendimenti - sembrano pronti a sostenere le imprese sociali già esistenti e ad avviarne di nuove, prevedendo per esse un sicuro avvenire.

Di questa repentina accellerazione di interesse sono testimonianza una serie di eventi, succedutisi con cadenza quasi vorticosa nel breve corso di questo autunno 1995, organizzati dai mondi del volontariato e dell'associazionismo, della ricerca, delle pubbliche amministrazioni, della Chiesa cattolica.

Durante la Conferenza nazionale del Volontariato, organizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, tale tema è stato affrontato da più interventi e considerato - anche nel corso di incontri informali tra volontari - con molta attenzione e talvolta con una certa preoccupazione. Caritas e Centro Nazionale per il Volontariato hanno avviato diversi momenti di riflessione interni su "dove va il volontariato", affrontando l'argomento anche in rapporto al ruolo e allo sviluppo delle imprese sociali. ACLI e Gruppo Abele hanno recentemente organizzato campi scuola e incontri pubblici sul tema.

Il convegno annuale del RITS (Network italiano dei ricercatori sul terzo settore), condotto quest'anno in collaborazione con l'Università di Bologna, è stato introdotto da Ardigò (un suo intervento a riguardo sarà ospitato nei prossimi numeri), il quale si è soffermato principalmente sui rischi soggiacenti lo sviluppo dell'imprenditorialità sociale in Italia. Le relazioni seguenti, incentrate sulla questione della regolazione pubblica, hanno un po' tutte rimarcato, da diversi punti di vista e con varia intensità, l'aspetto produttivo di molte iniziative del terzo sistema. Medesima attenzione è stata riservata da alcuni interventi presentati nel corso del convegno organizzato dalla Fondazione Cariplo. E ancora: l'Associazione Italiana degli Aziendalisti ha dedicato il suo seminario annuale di studi al

nonprofit e, soprattutto, alla dimensione aziendale di tale settore.
Significativi segnali di attenzione sono giunti anche da società e amministrazioni pubbliche. CISPEL (Confederazione Italiana Servizi Pubblici Enti Locali) ha organizzato un convegno e siglato un accordo nazionale (di seguito riportato tra i documenti) con le organizzazioni di rappresentanza politico-sindacali della cooperazione sociale, al fine di favorire la stipula di convenzioni in tutte le sedi aziendali con le imprese sociali di inserimento lavorativo. Anche società a controllo pubblico, finalizzate al sostegno di nuove attività produttive e alla conduzione di lavori socialmente utili (quali Società per l'imprenditorialità giovanile e GEPI) hanno, proprio in questi ultimi mesi, aperto alla collaborazione con le imprese sociali.
Esplicito sostegno è anche giunto, recentemente, dal Convegno ecclesiale della Conferenza Episcopale Italiana. Tra le proposte concrete ivi approvate c'è quella di "dare impulso a tutte quelle iniziative nelle quali, in maniera più diretta ed esplicita, si esprime il vangelo della carità: settore nonprofit, aziende di "economia di comunione" e di "economia relazionale", iniziative finanziarie a sostegno di nuova imprenditorialità, della solidarietà e della lotta all'usura".
Se a questi segnali di attenzione si aggiungono quelli mostrati dai mass media (specie verso le nuove forme di finanza etica, orientate a sostenere gli investimenti sociali in attività in grado di ottenere ritorni economici e di restitire i prestiti ottenuti), se ne ricava come la proposta dell'imprenditoria sociale abbia ormai ottenuto, in Italia, pieno riconoscimento e legittimazione.

Ci sia consentito dire che guardiamo con soddisfazione a questo risultato, a cui crediamo di avere contribuito. Quando, ormai sei anni fa, cominciammo a pubblicare la rivista, il termine "impresa sociale" era usato da pochi e guardato con indifferenza o indulgenza, se non con sospetto. Oggi invece è diventato di utilizzo comune, magari anche per definire organizzazioni nonprofit che invece non sono strutturate come imprese. Così, se fino a pochi anni fa si parlava di "volontariato" anche per definire ciò che volontariato non era, oggi si rischia di parlare impropriamente ed esageratamente di "impresa sociale".
Ma cosa è successo e cosa è cambiato, nel corso di questi anni, per determinare un siffatto coro di attenzioni? Sintetizzando, può essere detto che è aumentata la consapevolezza circa l'importanza della "dimensione produttiva" del

nonprofit. Grazie soprattutto ai recenti studi quantitativi e qualitativi sul fenomeno (Libro Bianco di Delors, Inchiesta della Commissione Europea sulle iniziative locali di sviluppo e occupazione, ricerche Centro studi CGM e IRS-Università Cattolica, ecc.) ci si è resi conto che, attraverso l'impiego di imprese a forte impronta comunitaria e orientate verso obiettivi di interesse collettivo, è possibile creare nuova occupazione in risposta a bisogni insoddisfatti e perseguire con successo e contemporaneamente risultati sul fronte delle politiche di welfare e dell'occupazione.
Tutto semplice e in discesa, dunque? Non proprio. Anche se l'esperienza, maturata in questi anni dalle iniziative più evolute condotte attraverso la forma cooperativa, porta a credere che si sia ormai messo a punto un modello di impresa sociale "eccellente" (e guardato con crescente interesse un po' in tutti i paesi dell'U.E.), restano ancora aperti parecchi nodi interpretativi del fenomeno, sui quali il dibattito di questi mesi, seppur sovente in modo emotivo e parziale, si è anche soffermato. Trattasi invero di quelli che potremmo definire "i rischi dell'impresa sociale", da cui occorre guardarsi affinché essa possa dispiegare tutte le sue potenzialità. Di seguito, ne ricordiamo alcuni.

a) Un primo possibile rischio sta nel ritenere che la formula dell'impresa sociale sia una soluzione auspicabile, e per certi versi inevitabile, un po' per tutte le organizzazioni nonprofit. Invece, l'utilizzo della formula della cooperativa sociale (o di altre formule di imprenditoria sociale che potranno eventualmente essere definite da futuri provvedimenti legislativi) non risulta sempre idonea e suggeribile.
E' solo laddove si riscontri l'esigenza di una stabile e articolata strutturazione organizzativa, legata alla possibilità di ottenere corrispettivi a fronte di prestazioni offerte in modo continuativo e professionale, che si rivela opportuno sostenere l'azione di imprese sociali. In molti altri casi, invece, appare preferibile l'impiego di organizzazioni di volontariato, di associazioni pro-sociali o di fondazioni. In particolare, il volontariato organizzato appare più adatto nello svolgimento di servizi "soft", a prevalente intensità relazionale e non vendibili, in azioni pionieristiche e di difesa degli utenti.
L'auspicabile affermazione delle imprese sociali nel nostro Paese non contrasta dunque con le rispettive naturali vocazioni degli altri soggetti nonprofit. I quali, dalla diffusione e dal rafforzamento delle cooperative sociali, possono anzi perseguire nuove occasioni di impegno e di sviluppo.

b) Le imprese sociali che dimenticano le idealità, appiattendosi sulla gestione e operando per procurar vantaggi a favore dei soli lavoratori, finiscono per essere imprese non dissimili da quelle tradizionali. Si tratta, invece, nel prestare massima attenzione alla gestione ottimale e innovativa delle risorse umane e materiali (anche se poche e marginali), di introdurre anche meccanismi di governo e di autocontrollo tali da garantire l'effettivo perseguimento dell'interesse generale delle comunità locali. Limiti nelle remunerazioni dei fattori produttivi, significativa presenza dei volontari in funzioni relazionali e garanti (vedasi in proposito i saggi, pubblicati su questo e sul prossimo numero, che sintetizzano la ricerca CGM sulla presenza dei volontari in cooperativa sociale), specializzazione produttiva, contenimento dimensionale: questi ed altri elementi debbono divenire patrimonio genetico dalle imprese sociali, pena il rischio che la socialità finisca come maschera per fare business.

c) Un rischio contiguo, nella momento in cui vengono organizzati servizi vendibili, continuativi e professionali, è quello di depotenziare, magari inconsapevolmente, le energie delle "solidarietà corte". Al contrario, le imprese sociali debbono operare in funzione vicaria e sussidiaria delle famiglie, delle reti di parentela e di vicinato, delle forme varie di mutuo aiuto di comunità, per quanto possibile incentivandole e rendondole capaci di padroneggiare le risposte ai loro bisogni sociali. Anche in questo caso l'antidoto è probabilmente un forte radicamento territoriale, accompagnato da una matura cultura dei servizi di welfare, così da evitare tendenze autoreferenti.

d) La recente accelerazione nei rapporti di scambio economico con l'imprenditoria tradizionale va vista complessivamente con molto favore. Essa consentirà alle imprese sociali di superare, almeno in parte, la cronica carenza di capitalizzazione, permetterà di allargare la loro clientela e potrà determinare un fruttuoso reciproco "contagio": le imprese tradizionali potranno maturare ed esercitare una maggiore responsabilità sociale, mentre le aziende nonprofit potranno migliorare le loro capacità gestionali. D'altra parte occorrerà vigilare, specie per distinguere le iniziative che (pur prevedendo anche un legittimo ritorno di immagine) sono davvero orientate in senso altruistico da quelle sorte e che sorgeranno soprattutto per apportare vantaggi in capo alle imprese profit; per evitare che vengano attivate commesse di lavoro sottopagate.

e) L'evoluzione delle politiche pubbliche verso lo sviluppo d'impresa e la possibilità che ciò comporti la disponibilità di risorse economiche sta riorientando la vocazione e l'interesse di vari soggetti sociali. Assistiamo così a folgoranti conversioni, come quella di una importante associazione che ancora nel 1994 si dichiarava - nel proprio documento generale di indirizzo - contraria all'imprenditoria sociale ed oggi si propone, a tutto campo, come formatrice di imprenditori sociali.
L'aumentare dei soggetti impegnati nella promozione dell'impresa sociale è un fatto positivo, a patto che quanti scelgono questa via abbiano alle spalle un lavoro diretto serio e convinto di sperimentazione ed approfondimento; diversamente si rischia di combinare guai e di danneggiare, anziché sostenere e qualificare, il fenomeno.

f) Infine, ma non meno importante: c'è il rischio di dipendere esclusivamente da una o poche commesse pubbliche. E' ben vero che chi se le aggiudica, in presenza di corrette forme di competizione regolata predisposte dai pubblici poteri, può a buon titolo e a tutti gli effetti considerarsi impresa. Tuttavia, resta il limite di un'eccessiva esposizione: perso quell'unico o quei pochi committenti (e la qual cosa non è infrequente, vista l'ormai forte competizione nel campo dei servizi di welfare), le imprese sociali rischiano di chiudere. Occorre perciò favorire in ogni modo che esse, nel rispetto dei criteri di specializzazione, territorialità e dimensione contenuta, agiscano per ampliare la loro gamma dei servizi e le fonti di reddito.
Così, si tratta di condurre, caso per caso, un'attenta valutazione dei segmenti di utenza nei quali operare, evitando le aree di maggiore competitività e quelle dove esiste già una sufficiente offerta da parte di iniziative nonprofit; focalizzando il loro sviluppo e selezionando le modalità di intervento prioritarie, sulla base di parametri precisi quali trend di sviluppo della domanda, punti di forza, esistenza di fornitori alternativi. Altre condizioni per favorire un ampliamento dei servizi offerti e della clientela - sulle quali occorre lavorare affinchè evolvano a favore dell'imprenditoria sociale - vanno previste sul fronte istituzionale (es. incentivi sul fronte della domanda privata e dell'offerta nonprofit di servizi sociali, sanitari, educativi e di inserimento lavorativo).

Su questi e su altri "rischi dell'impresa sociale" è importante concentrare l'attenzione e la riflessione. Proprio ora, infatti, che si manifestano chiare prospettive di sviluppo e che si assommano numerosi attestati di interesse, c'è bisogno di un ulteriore confronto per delineare un corretto e preciso profilo

delle imprese sociali, così da limitare il più possibile i comportamenti opportunistici.
Da qui allora l'intenzione di ospitare, dal prossimo numero e per tutto il 1996, contributi specifici sul tema. Da qui la proposta di un Convegno di studi multidisciplinare sull'argomento, da svolgersi nel mese di maggio 1996. Maggiori dettagli sono riportati nel riquadro sottostante e verranno precisati sui prossimi numeri, ma fin da subito chiediamo ai lettori di spedire in redazione, via fax, un abstract (massimo tre cartelle) di loro osservazioni. Esse saranno la base su cui intendiamo, nel 1996, continuare a riflettere e a proporre.

Stefano Lepri

Call for paper

sul tema

L'impresa sociale

I lettori, se interessati, sono invitati a spedire alla redazione, preferibilmente via fax (030/3700969), entro il 15/02/96, un loro abstract (max tre pagine) sul tema dell'impresa sociale, affrontato sia dal punto di vista teorico che delle esperienze.
Una commissione selezionerà i testi, in preparazione del Convegno che si terrà a maggio 1996.

CITTÀ, SERVIZI E COOPERAZIONE SOCIALE: QUALE FUTURO?

Pippo Ranci

Sono molti gli spazi di collaborazione possibili tra le aziende municipalizzate e le imprese sociali (specie quelle di inserimento lavorativo) nella prospettiva di migliorare la qualità dei servizi alla città e, insieme, fornire occasioni di impiego a persone svantaggiate. Un recente Convegno, svoltosi a Reggio Emilia i giorni 5-6 ottobre 1995, ha cominciato a fornire preziose indicazioni in proposito. In quella sede è stato siglato un protocollo d'intesa, pubblicato in questo numero delle rivista nella sezione documenti, che individua spazi e modalità concrete di integrazione operativa, peraltro già sperimentate con successo già in diversi casi quali quello dell'AMAV di Venezia, analizzato più avanti.
Sulle ragioni e sui vantaggi di un coinvolgimento della cooperazione sociale nella fornitura di servizi urbani si sofferma il presente contributo di Pippo Ranci, presentato durante il Convegno di Reggio Emilia. Si ringrazia CISPEL per aver concesso la riproduzione.

1. Un'intersezione

L'argomento del convegno è originale, e a molti osservatori non particolarmente attenti può apparire strano. Non apparirebbe certamente inutile un convegno sui problemi delle città e in particolare sulla fornitura di servizi pubblici urbani: argomento ricco di novità da commentare, di controversie da dirimere, di carenze da lamentare. Un convegno sulla cooperazione sociale non solo non stupirebbe, ma forse apparirebbe addirittura un poco scontato, tanto grande è ormai l'interesse per questo vivacissimo e meritorio filone di iniziative. Ma ciò che può presentarsi come nuovo e insolito è la coabitazione dei due argomenti in una stessa iniziativa.
Eppure non si tratta di una forzatura: il rapporto tra fornitura dei servizi urbani e cooperazione sociale esiste veramente. Compito del convegno è quello di evidenziarlo, cercandone con cura i contorni effettivi e rifuggendo dalla demagogia e dalla retorica.
A questa ricerca cercherò di portare un contributo di indirizzo e di metodo, interrogandomi sui possibili contenuti e cercando qualche esemplificazione plausibile, in modo da fornire un quadro in cui possano collocarsi le relazioni successive, certamente assai più ricche di informazioni, di esperienze e di suggerimenti.
Mi pare che il punto di partenza possa essere la constatazione che entrambi i termini del rapporto richiamano due realtà in forte evoluzione. Vediamo se le due evoluzioni presentano qualche convergenza tale da creare intersezioni interessanti e proficue.

2. La fornitura dei servizi pubblici

Che la realtà dei servizi urbani sia in movimento non sfugge a nessuno. I due caratteri fondamentali del cambiamento in corso si chiamano privatizzazione e concorrenza.
Privatizzazione. Non c'è affatto bisogno di condividere ideologie estreme o di nutrire ostilità verso il controllo pubblico dell'economia per comprendere e apprezzare le ragioni che spingono tante amministrazioni locali, di vario colore, a prendere in esame la privatizzazione come una soluzione interessante per la fornitura di molti servizi. E nemmeno la constatazione delle ristrettezze di bilancio (il termine è eufemistico per non poche realtà locali) può bastare a spiegare questo atteggiamento relativamente recente. Si tratta invece in primo luogo di riconoscere che oggi la fornitura dei servizi urbani, come di quasi tutti i servizi pubblici, per essere efficiente deve essere organizzata con criteri d'impresa e non di pubblica amministrazione. La rigidità di quest'ultima non consente di fornire i servizi che oggi sono richiesti: servizi non

più, come forse un tempo, semplici e omogenei, ma diversificati, da adattare a diverse situazioni e opportunità, da modificare continuamente per incorporare i possibili avanzamenti tecnologici, da migliorare per soddisfare un'utenza resa più esigente sia dal maggior benessere sia dalla più vasta conoscenza di altre realtà, anche estere.
Il primo passo è la riorganizzazione della fornitura: vengono abbandonate le gestioni comunali dirette, le aziende municipali vengono spesso trasformate in società per azioni.
Il secondo passo, non necessario ma spesso conseguente, è la parziale apertura del capitale alla proprietà privata; o addirittura la cessione integrale dell'impresa al mercato.

la fornitura dei servizi urbani, come di quasi tutti i servizi pubblici, per essere efficiente deve essere organizzata con criteri d'impresa e non di pubblica amministrazione

Concorrenza. In un clima culturale mutato, che vede il mercato in una luce più favorevole, si riesamina il regime di monopolio legale che tradizionalmente caratterizza la fornitura dei servizi pubblici. L'affidamento di compiti a imprese private operanti in concorrenza non appare più come un ripiego da evitare ma come un'opportunità da valutare seriamente per i risparmi che potrebbe consentire.
L'evoluzione verso regimi privatistici e assetti più aperti alla concorrenza pone delicati problemi nei confronti dei dipendenti, inclusi i dirigenti. Nella tradizione delle aziende pubbliche, l'orgoglio di svolgere una missione di interesse generale ha trovato spesso corrispondenza in una dedizione al compito che in molti casi è risultata positivamente visibile nella qualità del servizio. D'altra parte lunghi anni di regime protetto dalla lotta concorrenziale hanno visto il formarsi di rapporti di lavoro molto costosi per le aziende e poco adatti a consentire incrementi di produttività; in aggiunta, si deve considerare l'inquinamento prodotto dalle interferenze dei partiti politici nella gestione delle imprese, nella politica del personale e soprattutto nella selezione e nell'atteggiamento dei dirigenti. In una situazione complessivamente deteriorata, il ricorso alla privatizzazione e al mercato appare spesso come risolutivo.
Esso può effettivamente aprire una possibilità di rapida disincrostazione di vecchi privilegi e di vecchie distorsioni culturali: a condizione che sia ben organizzato e condotto.

3. Le organizzazioni private con fini pubblici

Veniamo all'altro termine del rapporto possibile, individuato nella cooperazione sociale. Preferisco intendere il termine in senso ampio, e fare riferimento alla crescita delle organizzazioni private che sorgono per soddisfare un interesse collettivo, senza quindi porsi un fine di lucro, trovando invece fondamento in un atteggiamento altruistico che si traduce in apporti di lavoro volontario e in conferimenti di capitale a titolo di dono. Per definire l'insieme di queste organizzazioni, spesso diversissime come forma giuridica, dimensione, origine, impronta culturale e assetto funzionale, si ricorre sempre più spesso al termine americano "nonprofit".
Da una ricerca appena completata ricaviamo una stima della dimensione di questo universo che si può ritenere attendibile e prudenziale. Prescindendo dal significato ideale e dall'apporto di testimonianza, che non è ovviamente misurabile, possiamo definire i contorni meramente quantitativi del mondo "nonprofit". Si tratta di un vero e proprio settore produttivo, che mobilita un'occupazione dipendente pari a 380 mila occupati a tempo pieno, o equivalenti (sommando i rapporti di lavoro a tempo parziale), cui si aggiungono 290 mila tempi pieni (o equivalenti) di lavoro volontario: un totale di 670 mila unità lavorative. I servizi prodotti possono essere stimati, misurandone il valore aggiunto, in un apporto al prodotto lordo interno del Paese dell'ordine di grandezza dell'1.7 per cento[1].
Il settore appare meno ampio rispetto a quanto riscontrato nei maggiori Paesi industrializzati, ma pur sempre significativo per la sua importanza. Pur essendo la ricerca riferita ad una sola misurazione e quindi incapace di misurare la dinamica, da numerosi indizi appare certo che si tratta di un settore in rapida crescita: come del resto risulta in altri Paesi dal confronto tra successive misurazioni.
Di questo universo in espansione le cooperative sociali costituiscono una porzione piccola ma particolarmente dinamica e altamente significativa. Si tratta di una specialità italiana, che sottolinea la flessibilità dei modelli giuridici e organizzativi propria del settore e forse in generale del nostro Paese.

Ritengo particolarmente interessante osservare la crescita delle cooperative sociali per sottolineare un aspetto strategico di questa evoluzione del settore nonprofit: dal pullulare di piccole iniziative volontaristiche emergono vere e proprie piccole imprese.
Si parla spesso di volontariato. Il termine "volontariato" designa una realtà molto ampia, poiché include anche gli apporti di tempo e lavoro che le singole persone conferiscono sia in rapporti interpersonali, direttamente dal singolo al singolo o alla famiglia o a qualche amministrazione pubblica. Il volontariato che qui ci interessa, e che viene incluso nelle definizioni del settore "nonprofit", è l'insieme delle organizzazioni almeno un poco strutturate. Ora la tendenza in atto ha proprio questo carattere: non solo cresce il fenomeno del volontariato, ma cresce il suo grado di organizzazione. Non ci si limita a offrire tempo e dedizione, ma si organizza la produzione di servizi. Dal singolo si passa all'organizzazione "nonprofit", e questa spesso può essere meglio definita come "impresa nonprofit". Un genere di cui fa parte la specie delle cooperative sociali propriamente dette.
Il fenomeno ha importanti implicazioni. Il grado di professionalità richiesto aumenta. Si rende necessario innestare l'apporto dei volontari su di una struttura stabile formata da dipendenti (talvolta i caratteri delle due figure si mescolano, e le organizzazioni si fondano su personale stabilmente operante e quindi retribuito, ma animato da particolare dedizione e sistematicamente sottopagato). Le piccole organizzazioni costruite di slancio si dotano di una contabilità ordinata e di tecniche gestionali serie. Indizio complementare: si osserva sempre più spesso anche in Italia l'offerta di corsi di management per imprese nonprofit.

4. Una collaborazione efficiente

Così possiamo arrivare al nostro tema, e domandarci quale sia la possibilità di sviluppare l'inserimento di imprese nonprofit come le cooperative sociali negli spazi di mercato che si aprono con l'evoluzione del sistema di fornitura dei servizi pubblici.
Alcune esperienze interessanti e per certi versi esemplari, che ci verranno illustrate nel seguito del convegno, anticipano una risposta positiva. Ma quanto grandi siano gli spazi aperti all'evoluzione futura è oggi difficile dire.
Si possono definire a priori solo alcuni criteri. In primo luogo i criteri di convenienza. Un cambiamento di forma organizzativa trova la prima motivazione nel risparmio che consente di realizzare. Dato il costo elevato del lavoro nel settore delle aziende pubbliche, un decentramento di segmenti della produzione fornisce abbastanza facilmente questo vantaggio, e incontra l'opposizione delle rappresentanze sindacali dei dipendenti che vedono nella riorganizzazione un mero espediente per aggirare i contratti stipulati. Analogamente si può considerare l'alternativa radicale, che consiste nell'affidamento globale di un servizio ad un'impresa privata, in alternativa a quella pubblica. La questione è delicata, perché quando questi contratti sono particolarmente onerosi, non solo in termini di retribuzione ma di rigidità nell'impiego del lavoro, si configura una contrapposizione di interessi tra i dipendenti e la collettività degli utenti, e il ricorso al lavoro esterno o all'impresa privata si propone come uno strumento al servizio della collettività.
Per misurare l'interesse generale a operazioni del genere si può sviluppare la nozione di "costo evitato", che viene spesso utilizzata proprio per stabilire le tariffe di acquisto di produzione privata da parte di un acquirente pubblico. Un impiego sistematico ed esplicito della misura del costo evitato potrà giovare anche all'evoluzione interna delle aziende pubbliche, costituendo una misura delle riduzioni di costo che il management e i dipendenti sono impegnati a conseguire in tempi brevi se non vogliono essere spiazzati dalla concorrenza esterna. Ecco come la concorrenza può correttamente e utilmente inserirsi anche in un servizio fornito in condizioni di monopolio naturale.
Ricorrendo sistematicamente ad analisi comparative del genere si possono gradualmente sviluppare opportuni affinamenti, che consentano di tener conto anche della qualità delle prestazioni fornite.
La nozione di costo evitato è di facile impostazione concettuale, anche se le applicazioni sono difficili da realizzarsi. Ma un relatore ad un convegno, che è di professione intellettuale, non ha titolo per dar conto delle difficoltà pratiche. Quindi deve limitarsi a richiamare l'impostazione, ribadendone l'importanza e semmai scusandosi per la banalità.
Tuttavia il calcolo del costo evitato diventa più complesso e più interessante quando si supera il confine della contabilità d'impresa e si prende in esame il complesso dell'ente o del settore pubblico. Se si affida una commessa ad un'organizzazione che riesce ad impiegare e retribuire persone altrimenti dipendenti dall'assistenza pubblica, si

può inserire nel calcolo il risparmio sul versante delle spese assistenziali. Il calcolo è logico e dovrebbe essere sempre preso in esame, anche se spesso ciò richiede di superare le separazioni contabili tra amministrazioni pubbliche diverse.
E' naturale che quest'ultima considerazione apra possibilità più ampie all'impiego delle organizzazioni altruistiche e in particolare alle cooperative sociali. Qualcuno parlerà di concorrenza sleale, di calcoli truccati o di inquinamento assistenzialistico del calcolo economico. In realtà, se i conti sono fatti onestamente e accuratamente, questo è l'approccio più corretto proprio dal punto di vista economico: purché ci si ponga dal lato dell'amministrazione pubblica nel suo complesso e non della singola unità o azienda.
Vi è certamente un problema di trasparenza. Considererei improprio imporre ad un'impresa di servizi il ricorso a lavoro esterno se questo comporta costi superiori a quelli che potrebbe sopportare altrimenti, solo perché in tal modo l'amministrazione pubblica realizza un risparmio da un'altra parte. Più corretto è porre gli amministratori dell'impresa pubblica di servizi di fronte al loro dovere di minimizzare i costi, scegliendo coerentemente con l'obiettivo tra produzione interna e acquisto dall'esterno; e contemporaneamente focalizzare i sussidi all'assistenza in modo da incorporarli in un minor prezzo di vendita dei servizi prodotti dalle organizzazioni che si occupano dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate. In tal modo vi sarà non solo trasparenza di costi per l'amministrazione pubblica, ma anche un'uguale possibilità di ottimizzare le risorse in regime di impresa di servizi pubblici e in regime di impresa concessionaria privata.

Si può compiere un passo ulteriore, più difficile, introducendo qualche considerazione per quei costi, o benefici, che derivano da un'operazione economica ma non sono inclusi nella sua contabilità: quelli che si designano con l'espressione "costi o benefici esterni". L'intero approccio al problema dell'inserimento delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro dovrebbe essere riveduto, sostituendo la pratica delle quote obbligatorie di manodopera con un sistema di sussidi che concretizzi la nozione di costo sociale (esterno) da includere nel calcolo economico della produzione (cioè da internalizzare). Se l'inserimento nel lavoro consente un risparmio all'assistenza pubblica, si tratta di consolidare, idealmente, due contabilità. Invece nel caso in cui non vi è risparmio contabile perché non c'era spesa pubblica di natura assistenziale, si tratta di internalizzare un costo che era esterno, e che la società nel suo insieme comunque sopportava.

5. Oltre la contabilità

Fin qui credo di aver fornito una prospettiva di inquadramento dei problemi in termini di pura efficienza: sia pure un'efficienza globale e non tutta catturabile dalla contabilità aziendale. Ma anche un economista sa che esiste qualcosa oltre all'efficienza. Non mi riferisco a concetti come l'uguaglianza e la solidarietà, che in questo contesto eviterei per non indebolire l'approccio che ho presentato. Certamente fornire a tutti, anche alle persone più sfortunate, un'occasione di lavoro è per una società civile (nel senso pieno del termine) un valore in sé, da perseguire anche a discapito di qualche centesimo di punto percentuale del PIL. Ma non è di questo che ho inteso parlare, e non vorrei mai che un ragionamento del genere, che pure ritengo doveroso in sede politica, venga inserito nel bel mezzo di un tentativo di dare un assetto efficiente alla fornitura dei servizi pubblici. La ricerca di un assetto razionale verrebbe resa più difficile. I conflitti d'interesse verrebbero esasperati, poiché il richiamo alle finalità extraeconomiche verrebbe inevitabilmente utilizzato dalle parti nel momento e nella direzione che consentano di farne un argomento a proprio favore.
Propongo invece che vengano prese in considerazione tutte le possibilità di migliorare i servizi. Per questo è necessario valutare bene un fatto apparentemente nuovo, che in questi anni si sta rivelando di grande portata.

Osserviamo la raccolta differenziata dei rifiuti, nelle forme embrionali in cui ha cominciato a realizzarsi nelle nostre città: separazione del vetro e della carta. L'estesa risposta spontanea ai deboli appelli che le amministrazioni hanno lanciato rivela una disponibilità diffusa a sopportare qualche piccolo disagio senza averne alcun beneficio e senza dover evitare alcuna sanzione. Esiste nella cittadinanza un senso civico (sembra una banalità, ma un inveterato scetticismo nazionale impedisce talvolta di vedere ciò che è evidente, solo perché appare troppo bello per essere vero). E se lo abbiamo constatato in un caso, esso esiste certamente in generale e si manifesta anche in altre direzioni, o è pronto a manifestarsi non appena si fornisca l'occasione.

La qualità della vita nelle nostre città può essere di molto migliorata se questa risorsa nascosta, ma presumibilmente abbondante, viene intelligentemente utilizzata.

Ciò può avvenire innanzitutto dal lato dell'offerta di servizi. Credo che la raccolta della carta sia resa possibile in molti casi solo dalla motivazione dei ragazzi che volontariamente la effettuano a pro di associazioni o gruppi. Ma guardiamo anche al lato della domanda. Credo che la disponibilità delle famiglie e di chi opera negli uffici a separare la carta e predisporla per la raccolta aumenti quando si vede che essa è operata da ragazzi volonterosamente dediti ad una finalità sociale; ragazzi a volte personalmente conosciuti.

Allarghiamo l'attenzione a esempi immaginabili (per scoprire immancabilmente che l'immaginazione coglie solo ciò che è già stato realizzato in qualche realtà poco nota). Faccio due esempi, in campi vicini ai miei interessi.

Primo: le biblioteche civiche. Vi è certo la possibilità che sul lavoro, modestamente retribuito, di studenti, eventualmente organizzati in cooperative, si fondi un programma di potenziamento delle biblioteche civiche, anche con servizi di biblioteche mobili e di recapito a domicilio per le persone che non possono muoversi. L'Italia è un Paese di antica cultura e di bassa diffusione della lettura. Forse anche qualche piccola innovazione organizzativa può aiutare a risalire.

Secondo: i musei. Osserviamo con interesse e ammirazione che i volontari assicurano la fruizione dei monumenti storici restaurati a cura del FAI. Viaggiando all'estero, in Paesi ben organizzati e civili, si nota una quantità incredibile di piccoli musei locali, spesso custodi delle tradizioni culturali, sociali ed economiche dell'area. I musei, anche i grandissimi musei delle grandi città del mondo, sono aperti con orari lunghissimi, e utilizzano personale studentesco a tempo parziale. Tiriamo le fila e domandiamoci se non è possibile dare un impulso all'attività museale, che significa miglior gestione e utilizzazione dei musei esistenti ed anche creazione di nuovi, attraverso l'impiego sistematico di lavoro qualificato, in parte volontario, prevalentemente a tempo parziale. E se l'organizzazione in piccole cooperative locali, o altri tipi di impresa nonprofit, non possa facilitare l'operazione.

Ma naturalmente gli esempi possono essere molto più numerosi e importanti di quanto io non sappia immaginare. Sicuramente esiste un'ampia possibilità di esplorazione creativa. L'intersezione tra fornitura di servizi pubblici urbani e cooperazione sociale, nel senso ampio e non solo giuridico del termine, è più ampia di quanto a prima vista si creda e può essere assai più ampia di quanto oggi si veda realizzato.

Pippo Ranci
Università Cattolica di Milano

Note

1. I risultati stanno in un volume di Gian Paolo Barbetta attualmente in corso di pubblicazione presso il Mulino. Il lavoro fa parte di una vasta indagine comparata, condotta su tredici Paesi. I dati sull'Italia qui riportati costituiscono un subtotale rispetto a quelli riportati nella ricerca, poichè in quella è stata utilizzata una definizione del settore (concordata in sede di coordinamento internazionale) che è più ampia e comprende le organizzazioni di tipo professionale come i sindacati dei lavoratori e le associazioni imprenditoriali.

IL VOLONTARIATO IN COOPERATIVA SOCIALE: ELEMENTO DI SUCCESSO

Stefano Lepri

Nel nostro Paese, ancora oggi, si è sovente portati a credere che i volontari possano impegnarsi solo entro organizzazioni composte, esclusivamente o quasi, dagli stessi volontari; siano persone di "buona volontà", ma senza particolari professionalità; rischino, con le loro attività, di sostituire lavoratori retribuiti.

La ricerca sul volontariato nelle cooperative sociali - condotta quest'anno dal Centro studi CGM - permette di guardare al lavoro volontario da una prospettiva diversa, in quanto dimostra che:

• in Italia è diffuso l'impegno non retribuito anche entro organizzazioni (le cooperative sociali) che si prefiggono di operare a vantaggio della collettività, ma che non sono in genere formate e gestite né esclusivamente né prevalentemente da volontari e che operano secondo modalità tipiche d'impresa;

• molti dei volontari operanti entro le cooperative sociali apportano specifiche professionalità, spesso determinanti per l'avviamento e il consolidamento dell'impresa sociale;

• il volontariato in cooperativa (o comunque a supporto della cooperativa) ha contribuito e tuttora contribuisce a creare occupazione, in quanto in grado di apportare capacità manageriali e pionieristiche, solitamente scarse o comunque molto costose se fossero remunerate. Spesso in assenza di capitali di rischio o di capitale di terzi, è il contributo di lavoro gratuitamente prestato a permettere la crescita della cooperativa sociale e, quindi, la creazione di nuovi posti di lavoro.

I principali risultati di questa ricerca sono illustrati nei contributi di Lepri e Zandonai (che sarà pubblicato nel prossimo numero). Il saggio della Acler (anch'esso riportato nel n. 25), muovendo dai risultati dell'indagine, svilupperà ulteriori considerazioni sul tema.

L'oggetto della ricerca: il volontariato nelle cooperative sociali

La ricerca ha avuto come oggetto il volontariato nelle cooperative sociali, ovvero il lavoro non retribuito di persone (alle quali possono venire riconosciute le sole spese sostenute) operanti entro le imprese sociali disciplinate dalla legge 381/91 e orientate a "perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini".

Si tratta di un fenomeno già largamente diffuso in Italia - secondo il *Primo Rapporto sulla cooperazione sociale* (Centro studi CGM 1994) si stima siano circa un migliaio le cooperative sociali che impiegano volontari - di cui però ancora poco si conosceva. Questa ricerca ha avuto pertanto l'obiettivo di raccogliere e fornire maggiori elementi di conoscenza, sia quantitativi che qualitativi, esclusivamente su tale tema.

Nell'oggetto dell'indagine rientrano soprattutto i soci volontari delle cooperative sociali, ossia le persone impegnate senza corrispettivo facenti parte

della base sociale. L'attenzione è però stata posta anche verso i cosiddetti volontari non soci. Questi ultimi, interpretando rigidamente la legge 381/91, non avrebbero più titolo ad operare in cooperativa sociale. Tuttavia, sia in quanto l'indagine si riferisce anche ad un periodo antecedente la data dell'approvazione della legge, sia in quanto essa è ancora in via di definitiva applicazione, sia in quanto sono state sperimentate soluzioni diverse (es. la costituzione di un'associazione a supporto dell'attività, di cui sono diventati membri i volontari non soci della cooperativa), si è ritenuto opportuno non trascurare anche tale fenomeno.

Obiettivi della ricerca

Sono stati messi a fuoco i seguenti obiettivi e le seguenti ipotesi di lavoro, che hanno informato l'indagine:

1. valutare la consistenza quantitativa dei volontari in cooperativa sociale: quanti sono, quante ore di lavoro non remunerato garantiscono, ecc.;
2. analizzare le motivazioni che spingono i volontari ad impegnarsi nelle cooperative sociali;
3. osservare l'organizzazione del loro impiego e, in particolare, gli ambiti di attività, le funzioni svolte e i ruoli ricoperti entro gli organi sociali;
4. esaminare l'eventuale evoluzione nel tempo della loro consistenza quantitativa e della loro posizione in cooperativa;
5. formulare ipotesi per una positiva promozione della presenza e dell'azione dei volontari in cooperativa.

Il percorso logico seguito, in sostanza, è stato il seguente: capire quanti sono e quanto lavorano i volontari, perché si impegnano, cosa fanno, come si evolve la loro presenza, in modo da delineare ipotesi per promuovere la loro attività in cooperativa[1].

Caratteristiche quantitative dei volontari in cooperativa

Tutte le cooperative osservate nel corso dell'indagine - in quanto appositamente selezionate - prevedono la presenza di lavoro volontario. Considerando soprattutto le ricerche condotte da CGM negli scorsi anni, è ragionevole stimare che siano almeno mille, in Italia, le cooperative con volontari. Poiché - sulla base dei dati in possesso delle Centrali cooperative e delle Prefetture - sono almeno duemila le cooperative sociali oggi operanti nel nostro Paese, si può dire che una su due impieghi lavoro non retribuito.
In riferimento invece alla collocazione territoriale,

nel nostro Paese, una cooperativa sociale su due impiega lavoro non retribuito

ben 70 delle 75 cooperative che hanno risposto al questionario postale operano nel Nord Italia. Anche da una recente ricerca CGM (1993) risulta come la stragrande maggioranza dei volontari (89,4%) operi al Nord. Tale fenomeno, confermato anche da specifiche ricerche sulla cooperazione sociale nel Mezzogiorno, trova probabilmente almeno una parte di spiegazione ne:

1. il fatto che la cooperazione sociale di ispirazione cattolica si sia sviluppata soprattutto nel Nord Italia, mentre quella di ispirazione socialdemocratica (orientata in senso autogestionario) più nel Centro Italia;
2. l'alto tasso di disoccupazione presente nel Mezzogiorno, che porta a guardare al volontariato con maggior distacco (difficilmente si è disponibili a prestare lavoro benevolo se non si ha la possibilità di svolgerne uno retribuito) e, magari, con diffidenza (perché percepito come soluzione che "ruba" possibili posti di lavoro);
3. la meno diffusa cultura imprenditoriale al Sud, che quindi porta un minor numero di persone ad impegnarsi da *volontario pioniere* o da *volontario manager*;
4. la più forte - specie al Sud rispetto al Nord - rete di solidarietà primarie (famiglia, vicinato, ecc.), che determina una minore richiesta di un *volontariato relazionale* (per queste tipologie, vedasi di seguito).

Nel complesso esce confermato l'apporto pionieristico fornito dai volontari (organizzati o non) nella promozione di nuove cooperative: dall'analisi comparata, si ricava come almeno un terzo delle cooperative sociali sia stato costituito grazie

all'azione propulsiva iniziale fornita da volontari.
Nelle cooperative osservate, operano in media 24 persone remunerate e 12 soci volontari. Gli altri soci (non volontari) ammontano mediamente a 35. Come dire: c'è un volontario ogni due lavoratori retribuiti e un socio volontario ogni quattro soci.
L'evoluzione nel tempo - registrata comparando, seppure tra campioni non identici, diverse ricerche CGM - indica che è restato sostanzialmente stabile il numero medio di soci volontari per cooperativa: circa una dozzina. Si è peraltro assistito ad una diminuzione, nel tempo, del loro peso rispetto al totale della base sociale.
Le cooperative sociali di "tipo B" (di inserimento lavorativo) presentano una più alta quota percentuale di volontari rispetto a quelle socio-sanitarie ed educative, da imputarsi probabilmente alla maggiore necessità e possibilità di acquisire, nei vari settori produttivi in cui operano, competenze tecniche di persone con esperienza, professionalità e disponibilità ad impegnarsi in modo disinteressato.
Secondo una precedente ricerca (Centro studi CGM 1994), il 94% delle cooperative che hanno soci volontari ne impiegano ciascuna in numero non superiore a 20. Tale dato può forse essere spiegato:

- in considerazione della "piccola dimensione" di larga parte delle cooperative, sicchè esisterebbe un fisiologico rapporto tra soci volontari e base sociale; tra volontari e retribuiti;
- ipotizzando che l'impiego di volontari sia ricercato nella misura in cui esso serve effettivamente all'attività dell'impresa sociale. Probabilmente, siamo di fronte ad un fenomeno di progressiva "professionalizzazione" dei volontari, non solo in quanto essi contribuiscono all'avviamento e al consolidamento della cooperativa o possono diventare lavoratori retribuiti, ma anche nel senso che la loro azione è ricercata se effettivamente utile e collocata precisamente all'interno del processo produttivo.

Complessivamente, considerando che le diverse ricerche condotte in questi anni hanno comunque osservato con preferenza (oppure esclusivamente) le cooperative sociali con presenza di volontariato, è realistico stimare prudenzialmente in circa 20 mila il numero di volontari impegnati, in Italia, entro cooperative sociali.
L'analisi per ore lavorate, nel confermare la significativa consistenza del lavoro benevolo, ne ridimensiona parzialmente la portata. La ragione è evidente: il lavoro gratuito, proprio in quanto tale, ben difficilmente può manifestarsi per più di un certo numero di ore a settimana. Si può dire, indicativamente, che ciascun socio volontario presta circa un'ora al giorno di lavoro non retribuito.
I volontari (soci e non) che sono impiegati stabilmente, ossia con una chiara e preliminare definizione dei ruoli, delle mansioni, degli orari, svolgono un numero di ore a settimana mediamente quasi doppio rispetto a quanti sono impiegati occasionalmente.
L'analisi per classi di età, nell'evidenziare come si sia di fronte ad un fenomeno multigenerazionale, rivela una certa prevalenza di volontari "maturi", over 40. Ciò vale in modo particolare nel caso delle cooperative di inserimento lavorativo. Tale dato, confermato dalle interviste ai testimoni privilegiati e dall'analisi organizzativa (illustrata nel quarto capitolo) fa emergere l'importante ruolo ricoperto da persone "con esperienza". Esse, sovente, apportano nelle cooperative sociali - e specie in quelle di inserimento lavorativo, dove più forte è la richiesta di abilità manageriali in quanto spesso operano sul mercato privato dei beni - almeno parte di quelle competenze necessarie all'avviamento e al buon funzionamento dell'impresa sociale.
La presenza di maschi e di femmine nelle cooperative sociali sostanzialmente si equivale: seppur di poco, tra i soci volontari prevalgono i maschi, mentre tra i volontari non soci le femmine. Infine, emerge un'elevata scolarizzazione media dei volontari: quasi due volontari su tre possiedono almeno un diploma di scuola media superiore.

Ambiti di attività

Un primo profilo dell'impiego e dell'organizzazione dei volontari in cooperativa sociale può essere tratto analizzando le attività operative da essi svolte. Prevalgono i volontari impegnati in attività di concetto, di relazione con l'esterno e di dirigenza: due terzi dei soci volontari impegnati nelle 75 cooperative osservate svolgono infatti attività diverse dalla produzione diretta/supporto alla produzione.
Le interviste ai testimoni privilegiati forniscono a riguardo indicazioni biunivoche. Da un lato diverse cooperative escludono (del tutto o quasi) un coinvolgimento diretto dei volontari nell'attività di produzione; altre cooperative invece considerano questa come l'attività principale di chi non è retribuito.
Senza la pretesa di indicare soluzioni interpretative certe, sono stati raccolti elementi che portano a

credere che:

- siano spesso ricercati (e molto apprezzati) i volontari fortemente professionalizzati: nelle interviste è stato ricordato l'impiego (anche per poche ore una tantum) di ingegneri, medici, notai, esperti di marketing, grafici, pubblicitari, consulenti finanziari, ecc;
- l'impegno di volontari in attività strategiche e non direttamente produttive risulti particolarmente utile in situazioni di avviamento della cooperativa. Poco per volta, essi possono insegnare ad altri, anche retribuiti, le loro abilità;
- prevalga l'impegno del volontariato nella gestione diretta dei servizi laddove vi siano cooperative sociali "ibride", ovvero gestite con una maggioranza di volontari e dove i retribuiti sono poco o per nulla impegnati nella gestione diretta;
- i volontari non soci, più che i soci, sono impegnati in attività di produzione;
- comunque, i volontari si dedichino più spesso ad attività diverse dalla produzione (diretta o a supporto) di beni e servizi, di quanto lo facciano i retribuiti.

Funzioni prevalentemente svolte dai volontari e auspicabili

L'attribuire ai volontari la funzione di sostituire il lavoro retribuito e di svolgere mansioni occasionali non pianificate viene considerato, dalla gran parte degli intervistati, poco importante. Viceversa viene sottolineata l'estrema utilità di altre funzioni, quali il richiamare le origini ideali, l'umanizzare le relazioni interpersonali, l'apportare conoscenze inedite, il curare il radicamento sul territorio.
Un'analisi più approfondita può forse essere tentata aggregando le possibili funzioni ricoperte dai volontari in macrofunzioni, tali da delineare anche possibili idealtipi di volontario in cooperativa. Tale aggregazione può portare ad attribuire al lavoro non retribuito in cooperativa:

- una *funzione di supplenza*, in sostituzione, anche temporanea, di lavoratori retribuiti, talvolta ricoprendo mansioni occasionali non pianificate, in attività di produzione diretta (o di supporto alla produzione) di beni o servizi;
- una *funzione relazionale*, nella misura in cui si presta attenzione soprattutto alla dimensione interpersonale e "di senso" dell'azione in cooperativa;
- una *funzione garante*, propria di quanti, senza percepire alcun compenso, svolgono in cooperativa una funzione di controllo e difesa degli interessi degli utenti e della comunità locale;
- una *funzione pionieristica*, in quanto venga dato, disinteressatamente, un contributo all'avviamento della cooperativa o di nuovi servizi;
- una *funzione manageriale* allorquando, una volta avviata la cooperativa, alcuni volontari contribuiscano a gestirla, ricoprendo spesso incarichi dirigenziali in funzioni prevalentemente diverse da quelle della produzione diretta di servizi.

Sono soprattutto alcune funzioni di ordine relazionale (richiamare le origini ideali e umanizzare le relazioni interne) ad essere considerate dagli intervistati come maggiormente consone per i volontari. Assai utili sono anche valutate alcune funzioni di *advocacy* o garanti (ottenere radicamento nel territorio e favorire una gestione democratica), e alcune pionieristiche/manageriali (apportare conoscenze inedite). Poco considerate sono invece le funzioni di supplenza. Queste chiare indicazioni spingono a ritenere che, anche nel caso di prevalenza di impiego di volontari in attività produttive, essi si collochino per buona parte a supporto (e non in sostituzione) del lavoro retribuito impegnato nell'erogazione dei servizi.
Indicazioni simili possono essere tratte dalle interviste ai testimoni privilegiati. Pur prevedendo talvolta anche un'azione supplente, la maggioranza ha escluso questa possibilità, e alcuni anche in modo categorico:

> *"a parte il sostituire lavoratori retribuiti, tutte le altre funzioni possono essere ascritte al volontariato".*

Tra le azioni segnalate espressamente attribuibili al volontariato, da ricomprendere entro la macrofunzione pionieristica/manageriale, si segnalano l'azione formativa "sul campo" e quella marcatamente organizzativa:

> *"serve soprattutto un volontariato professionale adulto, che insegni come ci si organizza, come si organizza il lavoro".*

In conclusione, siamo prevalentemente di fronte a una percezione e a una pratica del volontariato orientato (da orientare) a complemento e a integrazione dell'azione svolta da personale retribuito e

non in sua sostituzione. Se ne ricava la poca fondatezza di preoccupazioni - in questi ultimi anni invero di molto ridottesi - circa il presunto rischio che attività di volontariato in cooperativa sottraggano posti di lavoro. Senza il volontariato, anzi, avremmo oggi di fronte una cooperazione sociale sicuramente meno significativa sia dal punto di vista dell'innovazione che dell'occupazione creata.

Ruoli ricoperti entro gli organi sociali

L'analisi dei dati sulla presenza dei volontari negli organi direttivi porta a rilevare una loro ampia presenza, anche ai massimi livelli (presidente, vicepresidente). Mentre un socio su quattro è volontario, un Presidente e un Consigliere di amministrazione su due è volontario.
E' questo un ulteriore inequivocabile segnale dell'importanza dei volontari entro le cooperative sociali, specialmente nel ricoprire quelle funzioni propulsive, manageriali e di *advocacy* che trovano possibilità di espressione anche attraverso la presenza entro gli organi direttivi.
Anche l'analisi evolutiva della presenza dei volontari entro i Consigli di Amministrazione indica una preponderante (seppur decrescente) presenza dei soci volontari. All'aumentare del numero di soci

lavoratori cresce anche la presenza di questi ultimi negli organi decisionali, quasi equivalendosi - negli attuali C.d.A. - a quella espressa dai volontari.
Di questi tratti caratteristici si è avuto riprova anche dalle interviste ai testimoni privilegiati. Più volte è stata rimarcata l'utilità della funzione "garante dell'interesse generale della comunità":

"I volontari sono in grado di fornire la valutazione dell'uomo comune del paese".

"I volontari hanno una visione più distaccata. Se quindi, a volte, mancano di una visione completa, altre volte sono loro a far notare le cose. E' un arricchimento reciproco".

"Il volontariato è l'antidoto contro il rischio che la cooperativa finisca per identificarsi con un'aziendina di soci lavoratori".

D'altra parte, alcuni hanno messo in guardia dal rischio di un'eccessiva attribuzione di potere ai volontari, sicché appare auspicabile che:

"nei C.d.A. delle cooperative siano rappresentate le diverse componenti della base sociale".

In sintesi, la forte presenza, tra le cooperative censite, di amministratori e di membri del Collegio sindacale che non percepiscono alcun compenso è presumibilmente segno:

- della leadership spesso esercitata dai volontari che apportano professionalità specialistiche,
- ma anche dell'attenzione - non sempre invero nitidamente consapevole - posta a porre contrappesi ai rischi di un orientamento autoreferente da parte dei soci lavoratori; posta ad assegnare, a cittadini mossi dal disinteresse, l'esercizio del controllo.

Le relazioni tra volontari e remunerati

Per alcuni degli intervistati, la compresenza e la collaborazione tra volontari e remunerati non sembra sortire particolari problemi. Per altri, invece, può determinare situazioni critiche e anche di conflitto, nella misura in cui non venga attentamente gestita.

"Quando i volontari e i lavoratori sono simili ci sono tutti gli elementi per un conflitto. Bisogna allora chiarire i ruoli e le aspettative".

Uno tra i possibili elementi di conflitto non starebbe tanto nel fatto che gli uni sono retribuiti e gli altri no, bensì nella possibile antinomia tra professionalizzazione e orientamento solidaristico:

"L'atteggiamento di alcuni operatori, specie nelle cooperative di "tipo A", è quello di porsi come depositari delle conoscenze dell'argomento. Viceversa i volontari talvolta propendono a considerare gli operatori come persone a cui "manca la sensibilità, che si trincerano dietro le regole, senza guardare alle emozioni, ai sentimenti delle persone". I termini dell'eventuale dissidio si giocano su questi piani, e non sulla differenza pagato-non pagato (anche per-

ché le paghe sono basse)".
Quello che emerge, in sintesi, dalle considerazioni di diversi intervistati è che la compresenza di lavoratori retribuiti e non sia perfettamente possibile. Essa corre rischi e incontra ostacoli solo se non governata e nella misura in cui remunerati e volontari finiscono per "fare la stessa cosa".

Considerazioni generali sull'analisi organizzativa

Dall'analisi organizzativa è emerso che i volontari in cooperativa, pur svolgendo attività un po' in tutte le aree e pur ricoprendo un po' tutte le funzioni, siano però:

- particolarmente impiegati in attività diverse dalla produzione/erogazione (diretta o a supporto) dei servizi sociali;
- soprattutto impegnati in funzioni di ordine relazionale, di *advocacy* e pionieristiche/manageriali; poco impegnati, invece, in funzioni di supplenza di personale retribuito;
- molto presenti entro gli organi direzionali della cooperativa.

Considerando congiuntamente questi tre elementi di sintesi con alcuni dati quantitativi e anche alla luce di precedenti tentativi di interpretazione del fenomeno, ci sono forse elementi per tentare di delineare alcune generalizzazioni, osservando che:

• prevale (o comunque emerge come particolarmente significativo e peculiare dell'esperienza in cooperativa) un identikit di volontario professionalizzato, di mezza età o avanti negli anni, con elevato titolo di studio, in grado di impegnarsi in attività diverse da quelle di diretta erogazione dei servizi, ricoprendo funzioni pionieristiche, manageriali, di tutela e relazionali, anche attraverso la presenza entro gli organi direttivi;
• all'aumentare del grado di formalizzazione, della presenza dei lavoratori retribuiti e quindi della capacità di vendere servizi, si riduce fisiologicamente il peso dei volontari entro la base sociale, anche se (almeno limitatamente al campione osservato, caratterizzato da una consolidata presenza di volontariato) non viene meno la loro importanza nello svolgimento di funzioni strategiche ed entro gli organi di governo dell'impresa sociale;
• si sta probabilmente delineando e consolidando all'interno delle cooperative osservate, seppure con notevoli differenze e con ancora molti assestamenti *in itinere*, un'almeno parziale complementarietà di funzioni tra remunerati e volontari. Detto diversamente: il fatto di operare senza ottenere ritorni porta a ricoprire compiti specifici, alcuni dei quali ben difficilmente svolgibili dai lavoratori retribuiti. Il volontariato in cooperativa, insomma, sembra configurarsi non tanto come mera risorsa aggiuntiva a costo nullo, da impiegare indifferentemente nel ricoprire certi compiti od altri, bensì come apporto particolare, per molti versi unico nel ricoprire almeno certe funzioni, proprio in quanto non retribuito.

C'è insomma motivo di credere che l'essere o meno remunerati stia determinando una certa "naturale" suddivisione di funzioni ricopribili all'interno delle cooperative sociali, così come, probabilmente, in tutte quelle organizzazioni *non-profit* che prevedono un'articolata compresenza di lavoro benevolo e ricompensato.
In questa logica, il percorso evolutivo che molte delle cooperative osservate (così come un po' tutte le imprese sociali in Italia) stanno vivendo, ovvero quello di una maggiore strutturazione organizzativa attraverso una crescente presenza di lavoratori remunerati, non significa che, presto o tardi, verrà meno la presenza e il "senso" dei volontari in cooperativa. Significa, all'opposto, che può forse essere delineato e costruito un modello di impresa sociale in cui - non senza gli inevitabili conflitti e contrasti - possano coniugarsi gli specifici apporti delle due componenti di lavoro.

Quando serve un'impresa sociale

Nella sequenza della riflessione, appare anzitutto utile soffermarsi sulle ragioni che solitamente spingono a costituire imprese sociali, nonché sulle ragioni che suggeriscono di utilizzare in cooperativa lavoro retribuito, ovvero lavoro volontario. Tali considerazioni - che vanno prese come tentativi di generalizzazione del fenomeno e, come tali, non in grado di ricomprendere tutta la varietà delle molteplici situazioni particolari - risultano premessa fondamentale anche per cercare di definire politiche che favoriscano una maggiore presenza dei volontari in cooperativa e un loro migliore impiego.
Dunque: quando serve un'impresa sociale? C'è motivo di ritenere che essa sia opportuna *laddove si riscontri la possibilità di ottenere corrispettivi, a fronte di prestazioni offerte in modo continuativo e professionale da una maggioranza di lavoratori*

remunerati, in risposta a bisogni prevalentemente di natura materiale-istituzionale.
L'esigenza di approntare iniziative con una organizzata presenza di forza lavoro remunerata, impegnata a tempo pieno o parziale, trova motivo anzitutto nella necessità di garantire continuità (ossia una presenza stabile, assicurata almeno nelle ore lavorative di almeno tutti i giorni feriali e nel tempo) nella fornitura di determinati servizi sociali. Si pensi, ad esempio, a comunità di recupero per persone tossicodipendenti, alla gestione di strutture residenziali a favore di anziani non autosufficienti, ad attività di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. In questi e in altri casi c'è ragione di credere che un'organizzazione priva di un congruo numero di persone impegnate tutti i giorni lavorativi in modo stabile e duraturo non sia

senza il volontariato, avremmo oggi una cooperazione sociale meno significativa sia dal punto di vista dell'innovazione che dell'occupazione creata

adatta a fornire risposte soddisfacenti. Oppure, si pensi all'assistenza a domicilio a favore di un malato cronico o terminale. In tale situazione, specie al fine di garantire *privacy* e riservatezza all'assistito, appare suggeribile evitare un eventuale *turn-over* di molti volontari, assicurando bensì l'intervento attraverso poche persone le quali, in quanto impegnate in modo continuativo, non possono non venire remunerate.
In secondo luogo, il grado di professionalità appare almeno in parte legato alla continuità o meno delle prestazioni svolte. Pur se risulta perfettamente possibile che anche un'organizzazione composta solo o quasi da volontari manifesti un alto livello di professionalità (specie se composta in tutto o in parte da persone che vantano abilità e conoscenze specialistiche) è peraltro probabile che una prestazione lavorativa continuativa a fronte di un corrispettivo consenta di maturare anche *on the job* crescenti capacità. C'è quindi motivo di ritenere che, laddove vengano richiesti apporti specialistici e tecnici, vadano privilegiate le iniziative che prevedono un congruo numero di persone impegnate in modo continuativo e quindi remunerate.
La disponibilità da parte di clienti pubblici e privati a pagare prestazioni sociali appare sovente subordinata alla capacità di organizzare iniziative solidaristiche in modo continuativo e professionale. Detto altrimenti, la possibilità di impiegare operatori remunerati in maniera stabile appare legata alla capacità di ottenere risorse economiche derivanti dalla vendita (a enti pubblici, famiglie e imprese) di servizi sociali e quindi di remunerare il fattore produttivo lavoro. Se l'ente locale "governa per contratto" e quindi opera come terzo pagante; se i cittadini (anche in considerazione della crisi del modello pubblico di sicurezza sociale), specie se abbienti, sono disposti a spendere pur di godere di prestazioni sociali efficaci e personalizzate; se le imprese richiedono servizi sociali per i loro dipendenti o finanziano iniziative filantropiche, allora risulta possibile (e necessario) dotarsi di un nucleo stabile e portante di lavoratori remunerati. Ciò vale in modo particolare per servizi venduti a pubbliche Amministrazioni: nel qual caso, ai sensi della nuova normativa (direttiva CEE 92/50 e decreto legislativo 157/95) possono operare come fornitori solo imprese iscritte alle Camere di Commercio e in regola con il versamento dei contributi previdenziali e assicurativi.
Infine, le caratteristiche di continuità, professionalità e remunerazione delle prestazioni lavorative svolte appaiono legate alla natura essenzialmente materiale dei bisogni da soddisfare. Alla luce di quanto prevalentemente si registra nella realtà, c'è infatti motivo di sostenere come ai bisogni materiali e istituzionali si tenda normalmente a rispondere con servizi più professionali, continuativi, aventi un valore economico e quindi remunerabili; come, viceversa, istanze a prevalente intensità relazionale esulino solitamente da logiche di valutazione economica e trovino positiva risposta attraverso pratiche di dono e reciprocità, senza necessità di operatori specializzati e impegnati in modo continuativo.
Per esemplificare: un giovane con handicap necessita di un supporto sul fronte della riabilitazione psicofisica; di un sostegno sul versante educativo; di amicizia e compagnia. È ragionevole ritenere, così come normalmente succede, che:

- per i primi due bisogni di natura materiale-istituzionale sia opportuno provvedere attraverso interventi più strutturati (un terapista della riabilitazione, un insegnante di sostegno, ecc.);
- a fronte dei bisogni relazionali (amicizia, compagnia, ecc.) - che, peraltro, anche gli operatori remunerati debbono considerare e manifestare con

attenta e costante attenzione e sensibilità - vada invece data risposta soprattutto attraverso il sostegno e l'attivazione di forme di solidarietà primaria (famiglia, associazionismo, reti amicali, volontariato organizzato, ecc.). Ciò anche in quanto ben difficilmente le iniziative tese alla loro soddisfazione potrebbero essere finanziate con denaro pubblico, stante soprattutto l'attuale crisi fiscale.

Quindi: la necessità di una divisione del lavoro sociale e l'opportunità di remunerare il lavoro prestato vengono solitamente meno di fronte ai bisogni a prevalente contenuto relazionale. Viceversa, la natura materiale-istituzionale di determinate istanze richiede normalmente risposte più stabili e professionali e dà ad esse un valore di scambio.
Poiché nella realtà ci si trova solitamente di fronte a situazioni miste, dove si registrano contemporaneamente istanze composite, richieste di prestazioni continuative e non, possibilità di vendere solo in parte certi servizi, si tratta, nella realtà, di valutare caso per caso quale sia la soluzione organizzativa migliore, ossia il mix ottimale di lavoro benevolo e/o remunerato. La sfida per le diverse organizzazioni solidaristiche è pertanto proprio quella di definire la giusta miscela di risorse umane e materiali, così da ottimizzare le loro attività assumendo, se del caso, carattere di cooperativa sociale.
Finora il ragionamento si è limitato a considerare quale siano, nelle diverse situazioni, le formule *nonprofit* più idonee nell'erogazione di servizi di *welfare*. La questione si allarga nel momento in cui ci si sposta dal campo della fornitura dei servizi (ovvero dalla funzione produttiva) a funzioni quali quelle di *advocacy* e di stimolo nei confronti dei pubblici poteri. In questi casi appare evidente la poca idoneità della formula cooperativa, mentre perfettamente adatta risulta l'organizzazione di volontariato, proprio in quanto prevalentemente orientata in senso donativo e in quanto non svolgente (se non marginalmente) attività commerciale.
Altra funzione da considerare è quella di *pioneer*, ovvero la fase propulsiva e di avviamento precedente la strutturazione di nuovi servizi attraverso imprese sociali. Anche in questi casi - e i dati della ricerca sui promotori prevalenti delle cooperative sociali lo confermano - il volontariato organizzato ha giocato e tutt'oggi riveste un ruolo determinante. Spesso, infatti, è all'interno di preesistenti gruppi di volontariato che matura - sovente dopo un intenso lavoro di sensibilizzazione e dopo aver maturato significative esperienze - l'opportunità di far evolvere l'organizzazione in cooperativa sociale, oppure di creare una nuova cooperativa sociale a fianco della preesistente organizzazione di volontariato. Altre volte, è un'organizzazione di volontariato che "segnala" e "passa" a una cooperativa sociale già avviata l'opportunità di strutturare e vendere un nuovo servizio sociale, magari in parte già sperimentato dalla stessa organizzazione di volontariato.
In entrambi i casi, si tratta di una funzione determinante per l'avviamento di nuove iniziative di imprenditorialità sociale, valutabile non solo in termini di mancati costi ma, soprattutto, come apporto di motivazioni, conoscenze e competenze che vengono portate in dote alla nuova cooperativa. Difficilmente infatti, specie in assenza (quasi sempre) di capitali di rischio da investire - salvo che l'azione propulsiva avvenga attraverso cooperative "gemellate" o grazie a forti sostegni da parte di enti pubblici o mecenati - i soli soci lavoratori di cooperativa sono in grado di avviare nuove attività.

Per sintetizzare, c'è motivo di utilizzare la formula della cooperativa sociale laddove si possano vendere servizi continuativi e professionali, prestati da una maggioranza di lavoratori remunerati in risposta a bisogni prevalentemente di natura materiale-istituzionale. Viceversa, il volontariato organizzato appare più idoneo nello svolgimento di servizi a prevalente intensità relazionale, in azioni di *advocacy* e pionieristiche.

Funzioni attribuibili ai volontari e ai lavoratori remunerati in cooperativa

Porgendo ora l'attenzione all'interno della compagine cooperativa, ci si può domandare quando sia

più opportuno impegnare lavoro retribuito, ovvero quello volontario. Prima di cercare di rispondere occorre riprendere le considerazioni condotte precedentemente, per osservare come la cooperativa sociale - seppure orientata principalmente alla fornitura professionale e continuativa di servizi vendibili, gestiti da una maggioranza di personale retribuito in risposta a bisogni materiali-istituzionali - possa anche:

- organizzarsi "in proprio" per cercare di fornire risposta alle istanze a prevalente contenuto di relazionalità;
- prevedere, almeno limitatamente ai propri utenti, forme di autocontrollo diretto, rispetto all'effettivo perseguimento dell'interesse generale della comunità e di quello dei fruitori diretti dei servizi offerti;
- costruirsi un proprio avviamento imprenditoriale e lo sviluppo di nuovi servizi grazie direttamente a suoi volontari.

Per esemplificare: una cooperativa impegnata nella gestione di una casa di riposo può prevedere che, per le attività di compagnia, accompagnamento, sostegno psicologico, animazione, ecc. sia affiancata da un gruppo di volontariato. Un altro gruppo di volontariato, composto magari anche da parenti delle persone anziane ospitate, potrebbe operare in funzione di controllo e di "cane da guardia", anche a garanzia del buon operato dei lavoratori retribuiti. Un terzo gruppo potrebbe lavorare nella prospettiva di creare un centro diurno di modo che, una volta avviato, possa anch'esso essere gestito in cooperativa. Ma, alternativamente, la cooperativa può dotarsi di un nucleo interno di volontari, svolgenti sia funzioni relazionali che pionieristiche che di tutela.
È in questo secondo caso che risulta determinante l'azione dei volontari in cooperativa e che appare suggeribile determinarne meglio i ruoli, distinguendoli da quelli attribuibili ai lavoratori retribuiti. Alla luce dei risultati emersi dall'indagine, ci sono motivi per ritenere auspicabile l'impiego, totale o comunque maggioritario, di lavoratori:

1. *retribuiti*, nella produzione diretta dei servizi per i quali si ottengono corrispettivi (specie se da convenzioni con pubbliche Amministrazioni), che richiedono continuità, professionalità e che rispondono prevalentemente a bisogni materiali-istituzionali. Solo in alcuni casi, limitatamente a "picchi" di lavoro o a sostituzioni temporanee di personale retribuito, può essere comprensibile l'impiego di volontari;

2. *volontari*, nella produzione dei servizi per i quali non si ottengono corrispettivi, che non richiedono necessariamente continuità e professionalità e che rispondono a bisogni a prevalente intensità relazionale. La professionalità richiesta invero, in questi casi, non è quella tradizionale (lo svolgimento corretto di mansioni, interventi e procedure), bensì si misura in termini di forte "capacità relazionale". In questi casi, l'impiego di lavoro retribuito ha poco "senso" e, comunque, porterebbe il servizio a costare eccessivamente;

3. *volontari*, in attività di controllo e tutela dell'interesse degli utenti e della comunità locale (*advocacy)*. Per tale funzione occorre impegnare persone mosse da interessi diversi da quelli prevalentemente mutualistici, propri dei soci lavoratori, onde evitare il rischio che prevalgano strategie autoreferenti;

4. *retribuiti e/o volontari*, nel caso di avviamento della cooperativa o di nuovi servizi in un futuro vendibili. L'impegno di volontari in tale funzione consente alla cooperativa - come già osservato - di limitare i costi di investimento i cui auspicabili ritorni saranno comunque differiti nel tempo; di ottenere conoscenze e capacità innovative. Ciò non esclude, ovviamente, che cooperative sociali consolidate e con un buon autofinanziamento possano decidere di investire nella sperimentazione di nuovi servizi anche (o esclusivamente) con personale retribuito; che nuove imprese sociali vengano avviate con altre risorse (capitale di rischio, prestiti, contributi da parte di Enti pubblici), impegnando fin da subito personale retribuito. Non vi sono dunque elementi per ritenere privilegiabile, per funzioni di *pioneer*, l'una o l'altra tipologia di forza lavoro, seppure appare ragionevole suggerire di far sempre conto, almeno in parte, anche su volontari;

5. *retribuiti e/o volontari*, nella conduzione di funzioni manageriali in attività (marketing, amministrazione, relazioni esterne, ecc.) diverse dalla produzione/erogazione diretta di servizi. Dell'importanza dell'impegno dei volontari in questi ambiti di attività, svolto ricoprendo

spesso ruoli manageriali, si è già detto nel quarto capitolo, evidenziando però anche il peso sempre maggiore assunto progressivamente dai lavoratori retribuiti. Anche in questo caso, dunque, non vi sono elementi tali da spingere ad optare per l'una o l'altra componente di lavoro, sebbene sia suggeribile l'impegnare sempre, almeno in parte, anche lavoro benevolo. Molto dipenderà dalla situazione economica della cooperativa (e quindi dal potere remunerare o meno queste attività), dalla facoltà di reperire in loco competenze professionali che si offrono gratuitamente, ecc.

La seguente tabella prova a riassumere l'auspicabile divisione del lavoro in cooperativa tra forza lavoro retribuita e volontaria.

ta di una funzione considerata dagli intervistati come la meno adatta per i volontari e la meno utile per la cooperativa. Viene considerata comunque comprensibile e giustificabile in almeno due situazioni: in caso di eccesso temporaneo di lavoro o di situazioni temporanee di assenza di personale retribuito. In questo senso, tali persone possono essere considerate soprattutto come i "tappabuchi" di situazioni critiche ma passeggere.

2) *Il volontariato relazionale* è quello condotto a complemento dell'erogazione "classica" del servizio sociale. Si tratti di fare compagnia alla persona assistita, di aiutarla a mangiare nel caso non riesca ad alimentarsi da sola, di accompagnare alla posta o alla USSL la persona anziana che fruisce dell'assistenza domiciliare: queste ed altre attività

Nel caso delle seguenti attività, c'è ragione di ritenere preferibile l'impiego di :		*lavoro remunerato*	*lavoro volontario*
1	produzione delle parti del servizio sociale vendibili, a prevalente contenuto di continuità, professionalità e materialità	*x*	
2	produzione delle parti del servizio sociale non vendibili, che non richiedono continuità, professionalità e a prevalente contenuto di relazionalità		*x*
3	controllo e tutela dell'interesse degli utenti e della comunità		*x*
4	avviamento della cooperativa o di nuovi servizi	*x*	*x*
5	attività manageriali in aree diverse dalla produzione diretta del servizio sociale (marketing, amministrazione, ecc.)	*x*	*x*

Idealtipi di volontariato in cooperativa sociale

Da quanto detto finora e alla luce di quanto indicato dagli intervistati relativamente alla funzioni ricoperte e alle attività svolte dai volontari, ci sono dunque elementi per provare a delineare una serie di idealtipi di volontario impegnato in cooperativa sociale. Naturalmente, è possibile che diverse tra le persone impegnate senza compensi possano essere collocate o ritrovarsi in più di una tipologia, nella misura in cui esse svolgano diverse attività e ricoprano funzioni molteplici in cooperativa.

1) *Il volontario supplente* opera prevalentemente in sostituzione, anche temporanea, di lavoratori retribuiti, spesso ricoprendo mansioni occasionali non pianificate, in attività di produzione diretta (o di supporto alla produzione) di beni o servizi. Si trattengono una dose preponderante di contenuto relazionale, non richiedono conoscenze specialistiche, possono anche prevedere, senza grossi disagi per l'assistito, forme di *turn over* tra chi presta la relazione d'aiuto. Tra le competenze di questo tipo di volontario - massimamente considerate dagli intervistati - possono essere ricomprese le azioni tese a migliorare i rapporti e il clima interni alla cooperativa, all'umanizzazione delle relazioni interne e a ricordare le sue origini ideali.
Se il *volontariato supplente* contribuisce, seppur in parte quasi sempre modesta, al contenimento dei costi, il *volontario relazionale* contribuisce soprattutto (in quanto solitamente svolgente prestazioni non vendibili), ad innalzare fortemente la qualità dei servizi.

3) Il *volontario garante*. È proprio di quanti, senza percepire alcun compenso, svolgono in cooperativa

una funzione di controllo e difesa degli interessi degli utenti e della comunità locale. Tale funzione si esprime specie attraverso la partecipazione di volontari negli organi sociali direttivi (Consiglio di Amministrazione, Presidenza) e di controllo (Collegio sindacale). Ma passa anche in ambiti operativi, attraverso la cura del collegamento con il territorio, la vigilanza circa un'effettiva partecipazione democratica di tutti i soci e sul rispetto delle minoranze, ecc.
In questa logica, il *volontario garante* contribuisce minimamente alla riduzione dei costi, ma risulta sovente decisivo nel garantire qualità ed equilibrio alla compagine cooperativa.

4) *Il volontario pioniere* è colui che opera come imprenditore innovatore nel sostenere l'avviamento della cooperativa o nuove attività. Sono questi pionieri che - almeno limitatamente al campione di cooperative osservato - hanno sovente contribuito in maniera decisiva a far partire le iniziative: a trovare le prime commesse, a organizzare il ciclo produttivo, a fornire garanzie (magari anche di tipo personale) per ottenere i primi prestiti, ecc. È evidente quindi la loro importanza, sia in termini di efficienza che di efficacia.

l'essere o meno remunerati sta determinando una certa "naturale" suddivisione di funzioni

5) *Il volontario manager*: una volta avviata la cooperativa, contribuisce a gestirla bene. Egli ricopre spesso incarichi dirigenziali, in funzioni prevalentemente diverse da quelle della produzione diretta di servizi, permettendo sia risparmi di spese, sia un innalzamento qualitativo. La sua importanza va misurata non solo in termini di apporto diretto fornito, ma anche in termini di trasmissione di abilità e conoscenze a lavoratori retribuiti, consentendo loro di maturare sul campo nuove professionalità, spesso importate, attraverso il *volontario manager*, dall'imprenditoria tradizionale.

Alcune considerazioni di sintesi della ricerca

Alcune considerazioni di sintesi possono a questo punto essere presentate.
1) Con le due leggi che disciplinano il volontariato organizzato e la cooperazione sociale sono state definite due fattispecie, sovente ancora pensate l'una per impiegare solo volontari e l'altra solo retribuiti. C'è invece motivo di ritenere che nel nostro Paese - come peraltro è avvenuto in tutti i paesi occidentali - si stia verificando e si stia rafforzando, all'aumentare della "dimensione produttiva" del *nonprofit*, un processo di progressiva miscelazione tra lavoratori e retribuiti, determinato dalla crescente complessità e articolazione dei servizi richiesti, di cui ancora poco si conosce e i cui primi tratti questa ricerca ha cominciato a delineare. Nel futuro tali soluzioni mix probabilmente si diffonderanno ulteriormente, sicché assisteremo sempre più ad un'ampia varietà di compagini ed a un più fitto *continuum* di esperienze, in mezzo a organizzazioni di soli volontari e imprese sociali di soli lavoratori retribuiti.

2) Più che di semplice miscela, si tratta invero di una complementarietà (anche se non sempre rigidamente e necessariamente definita) non solo tra organizzazioni di volontariato e cooperative sociali, ma anche tra lavoro volontario e lavoro retribuito in cooperativa. Tale complementarietà, se attentamente governata, appare foriera di esiti sinergici. Viceversa, come evidenziato in diverse interviste, possono essere corsi rischi nella misura in cui "volontari e stipendiati fanno le stesse cose".

3) Probabilmente è da questa miscela, opportunamente raffinata, che deriva gran parte della spinta propulsiva che ha caratterizzato le migliori esperienze di imprenditorialità sociale sviluppatesi in quest'ultimo quindicennio. Se è vero che senza lavoratori retribuiti non si sarebbero potuti produrre servizi complessi e vendibili, è anche vero che, senza l'apporto pionieristico e manageriale di volontari, molte delle cooperative sociali oggi operanti - e sicuramente tutte quelle oggetto di indagine - non si sarebbero potute sviluppare e rafforzare tanto rapidamente (basti pensare ai circa 50mila nuovi posti di lavoro creati in Italia in questi ultimi quindici anni dalle cooperative sociali). Di più: senza il lavoro volontario che abbiamo definito "di relazione" e "di tutela", ben difficilmente le cooperative sociali avrebbero potuto e possono esprimere quell'attenzione alle esigenze dei clienti-utenti e delle comunità locali, espressamente richiesta dalla legge 381/91.

4) Se - così come chiaramente confermato sia dai questionari, sia dalle interviste in profondità ai testimoni privilegiati - esce dunque confermata l'importanza, per una cooperativa sociale, di poter contare (anche se non necessariamente in via esclusiva) su volontari che garantiscano il radicamento nel territorio, l'apporto di conoscenze inedite, l'umanizzazione delle relazioni, ecc., resta aperta la questione se sia meglio "gestire in casa" e/o "esternalizzare" tali funzioni, attraverso una stretta collaborazione con organizzazioni di volontariato o (almeno limitatamente alle funzioni di pionierismo e conduzione manageriale) con imprese tradizionali. Si tratta di una questione che va probabilmente risolta situazione per situazione, a seconda del tipo di bene o servizio prodotto, della "densità" dei gruppi di volontariato, ecc. Senza essere supportati da riscontri statistici, si può comunque ritenere ragionevole il prevedere comunque anche all'interno della cooperativa lo svolgimento almeno di quelle funzioni di tutela e manageriali che, per poter essere esercitate pienamente, richiedono che al volontario sia riconosciuto lo status di socio e piena titolarità ad operare.

5) Le cooperative sociali che puntano a gestire in modo equilibrato i rapporti tra lavoro retribuito e volontario e ricercano una loro compresenza si configurano come "luoghi di sintesi" tra i vantaggi della professionalizzazione e della divisione sociale del lavoro e quelli provenienti da una ri-presa in carico comunitaria dei bisogni sociali. Di fronte alla antinomia - spesso forzatamente delineata all'interno del dibattito e della riflessione sul *welfare*, specie nel corso degli anni '80 - tra *care* di comunità e professionalizzazione dei servizi sociali, la formula della cooperativa sociale può rivelarsi in grado di coniugare i vantaggi legati alla delega dei servizi a operatori specializzati con quelli derivanti dal radicamento territoriale e dal coinvolgimento attivo della società civile.

6) La ragione più decisiva per giustificare la presenza di volontari in cooperativa va probabilmente ricercata nella possibilità di garantire e tutelare meglio gli interessi dei clienti e della comunità locale. La formula della cooperativa sociale presenta peculiarità dal punto di vista societario, rispetto alle imprese e alle cooperative tradizionali, in quanto prevede al suo interno una compresenza di diverse tipologie di soci, con aspettative tra loro almeno parzialmente diverse ma che possono trovare sintesi. Questa peculiarità può portare ad ottenere risultati di sicura efficacia, laddove siano mitigate le tentazioni autoreferenti di ciascuna categoria di soci e portate a unione le loro specifiche tendenze. In questo senso, appare decisiva la presenza di soci volontari e, se possibile, anche di soci fruitori, anche entro gli organi direttivi. Nel caso di loro assenza, c'è il pericolo che prevalgano le sole aspettative mutualistiche dei lavoratori, a discapito degli interessi della comunità locale e dei clienti.
Va peraltro evidenziato anche il rischio opposto, segnalato più volte dagli intervistati: nel caso di prevalenza di soci volontari (peraltro non più consentita dalla legge 381) e/o di soci fruitori, specie se espressa anche negli organi decisionali, rischia di venir mortificata la partecipazione attiva e la responsabilità dei lavoratori retribuiti.

7) Da tutto quanto sinora detto, se ne ricava come siano largamente immotivate e prive di fondamento le preoccupazioni - invero oggi di molto attenuatesi - circa il presunto rischio che l'impiego di volontari favorirebbe il lavoro nero e sottrarrebbe nuove opportunità di lavoro. Tale ipotesi può forse trovare una qualche giustificazione solo qualora la si collochi in un contesto statico, dove le cooperative sociali figurano sostanzialmente solo come "bracci operativi" delle pubbliche Amministrazioni. Ma perde di ogni fondamento se valutata con un approccio dinamico, che tenga conto del percorso evolutivo e del ciclo di vita delle imprese sociali, nonché della possibilità di

operare in un *welfare market* composto non solo da Enti pubblici, ma anche da clienti privati e imprese.
Anche il rischio per l'occupazione derivante dall'impiego del volontariato in funzioni sostitutive (come "*volontario supplente*" nella produzione diretta di servizi vendibili) va ridimensionato, in quanto:

- sia dai questionari postali che dalle interviste a testimoni privilegiati emerge come tale funzione di supplenza sia considerata poco importante e comunque non ricercata più di tanto, se non in casi particolari;
- l'eventuale "*volontariato supplente*" può essere considerato, in qualche modo, anche come "*volontariato pioniere*" e potenziale creatore di nuova occupazione, strettamente nella misura in cui - per periodi limitati e nelle situazioni di avviamento dell'impresa sociale o di nuovi servizi - consente di risparmiare costi del lavoro inizialmente non sostenibili e di rendere pertanto vendibile l'attività.

8) Quanto finora sostenuto vale evidentemente a patto che le cooperative abbiano a che fare con risorse di volontariato quantitativamente non scarse e qualitativamente valide. Se, da un lato, va registrata la soddisfazione mediamente espressa dagli intervistati circa l'apporto prestato dai volontari, dall'altro va anche ricordato che:

- in circa la metà delle cooperative sociali italiane non operano volontari;
- nell'altra metà operano volontari in misura percentualmente ancora molto inferiore rispetto a quanto consentirebbe la legge;
- mancano sovente strategie e strumenti chiari e sperimentati rispetto al reperimento e al governo del lavoro volontario in cooperativa.

C'è pertanto motivo di ritenere come siano ancora molti gli sforzi da attuare per consentire alle imprese sociali un pieno utilizzo della risorsa lavoro non remunerato.

Politiche e azioni per lo sviluppo del volontariato in cooperativa

Il quadro sinora delineato, insieme alle indicazioni sul "che fare" suggerite dagli intervistati, spingono a ritenere certamente auspicabile - seppur non esente da rischi e da costi - un migliore e maggiore (fino nei limiti consentiti dalla 381/91) impiego del volontariato in cooperativa. E, insieme, forniscono elementi per provare a delineare alcune politiche e azioni concrete, finalizzate a favorire una più larga diffusione del volontariato nelle cooperative, nonché una loro (se è legittimo in questo caso così definirla) più elevata produttività.

Distinguendole per grandi aree, possono essere previste, tra le altre, politiche e azioni di:

1. *reperimento;*
2. *inquadramento organizzativo;*
3. *formazione e qualificazione;*
4. *strutturazione interna;*
5. *collegamento con il volontariato organizzato e con altre cooperative;*
6. *cambiamento istituzionale.*

1) Una politica tesa a *reperire* nuovo lavoro volontario può partire dalla constatazione della forte propensione e disponibilità, da parte di chi sceglie di impegnarsi in cooperativa, ad apportare specifiche competenze professionali, magari in funzioni imprenditoriali e manageriali. Appare pertanto naturale guardare con particolare attenzione al mondo delle imprese, singole o associate, dalle quali possono giungere disponibilità ad offrire o segnalare lavoro volontario, attraverso l'impiego di:

- neopensionati o prepensionati già impegnati in tali imprese (anche attraverso il contatto con gruppi di anzianato aziendali);
- persone disponibili a collaborare dopo l'orario di ufficio;
- loro operai, impiegati, quadri e dirigenti distaccabili in cooperativa, in quanto momentaneamente poco utilizzati.

Proposte quali quelle, recentemente suggerite, di "adozione" di una impresa *nonprofit* da parte di una impresa *profit* possono dunque rivelarsi di grande interesse, non solo nella prospettiva di poter ottenere contributi, prestiti, immobili, commesse di lavoro, ma soprattutto nella misura in cui possono venire coinvolte, entro impresa sociale, risorse umane gratuite e spesso con un ampio bagaglio di esperienze e professionalità.
Altro fronte su cui operare azioni di reperimento è quello delle scuole, su cui già operano diverse cooperative:

> "*invitiamo le scuole a passare con noi, con i nostri ragazzi, un periodo di tempo*".

La possibilità, per gli studenti delle scuole superiori o delle università, di fare del volontariato duran-

te i mesi estivi; una periodica presentazione delle iniziative della cooperativa nelle scuole del quartiere, ecc. possono avvicinare i giovani all'impresa sociale e permettere:

- ad essi, di maturare prime esperienze di impegno in forme di solidarietà organizzata e di svolgere comunque un utile tirocinio in un contesto d'impresa;
- alla cooperativa, di ottenere risorse "fresche", impegnabili soprattutto come *volontariato relazionale.*

Un ulteriore *target* su cui puntare in modo particolare è quello della popolazione femminile di mezza e terza età, ovvero quella fascia di cittadini che le ricerche sul volontariato organizzato hanno individuato come maggiormente propensa all'impegno disinteressato. Qui valgono azioni buone forse (se opportunamente gestite) un po' per tutti i cittadini: mostre, spettacoli, convegni, punti vendita, "feste della solidarietà", ecc. Molto utile, in chiave di reperimento, può rivelarsi anche il meccanismo "passaparola", così come il prestare attenzione a far "accompagnare e introdurre" i nuovi volontari da loro amici e conoscenti già impegnati in cooperativa. Possono sortire un qualche effetto, seppure con il rischio di una certa genericità, anche appelli su giornali, radio e televisioni del tipo "cercasi volontari", oppure del tipo "sono aperte le iscrizioni per un nuovo corso di formazione per volontari".

2) L'*inquadramento organizzativo* dei volontari in cooperativa appare come fase strettamente complementare a quella di reperimento, nel senso che occorre cercare di "collocare la persona giusta al posto giusto". Non basta, dunque, raccogliere generiche disponibilità all'impegno gratuito, ma si tratta di:

- valutare attentamente in quali attività, con quali mansioni, con quali professionalità, per quanto tempo, ecc. si prevede di impiegare lavoro volontario;
- coniugare tali esigenze con le effettive disponibilità e capacità dei potenziali volontari.

Diversamente, c'è il rischio non solo di sprecare la "risorsa volontariato", ma anche di condurre le attività con poca efficacia. In altri termini: così come per il lavoro retribuito, occorre una vera e propria azione di selezione e collocamento mirato del lavoro gratuito, arrivando anche a non accettare candidature di potenziali volontari, se non consoni a svolgere le mansioni di cui la cooperativa ha effettivamente bisogno.

> ***la ragione più decisiva per giustificare la presenza di volontari in cooperativa sta nella possibilità di garantire e tutelare meglio gli interessi dei clienti e della comunità locale***

3) C'è motivo di ritenere, anche alla luce dei suggerimenti forniti, che la formazione e la qualificazione dei volontari vadano attuati su più livelli. Certamente vale molto l'apprendimento "sul campo", condotto per affiancamento e per emulazione di quanti già operano con efficacia. Non vanno peraltro trascurati momenti d'aula più specifici (auspicabilmente brevi e frequenti).
Dovrebbe poi essere favorita una presenza dei lavoratori non remunerati anche in tutte quelle occasioni di rappresentanza con l'esterno (es. feste, conferenze stampa di presentazione di un certo servizio, ecc.) che aiutano a rafforzare la coesione e il sentimento di appartenenza alla cooperativa.
L'idea di fondo, in sostanza, che dovrebbe maturare in ogni cooperativa è che occorre (almeno in parte) una specifica azione formativa destinata ai volontari, proprio in quanto diverse, rispetto ai retribuiti, sono le motivazioni e le funzioni ricoperte.

4) Così come ci vuole un'azione formativa appositamente destinata ai volontari, occorrono probabilmente anche specifiche azioni sul fronte dell'organizzazione interna, tese a strutturare più fortemente il loro impegno. Ci si riferisce, ad esempio, all'opportunità di:

- definire regolamenti interni (vedasi l'esempio riportato in appendice) espressamente destinati ai volontari;
- precisare per iscritto mansioni e prestazioni loro richieste;
- organizzare alcuni momenti di verifica esclusivamente loro destinati, ecc.

Da tutto quanto sinora detto, e anche alla luce della azioni di seguito ulteriormente suggerite, se ne ricava l'importanza, in ogni cooperativa, di una figura di "responsabile/coordinatore del volontaria-

to". Preferibilmente dovrebbe essere una persona a tempo pieno e quindi necessariamente remunerata (salvo si tratti di un improbabile, in quanto difficilmente reperibile, volontario pensionato a tempo pieno). Essa potrebbe essere impegnata anche per altre attività ma comunque sempre a disposizione come punto di riferimento certo. Meglio, inoltre, se si tratta di persona in grado di ricoprire anche le funzioni di responsabile delle risorse umane remunerate, ovvero di tutto il personale (pagato e non).
Sono suggerimenti e indicazioni, questi ed altri, che vanno misurati caso per caso, evitando il rischio opposto di un'eccessiva macchinosità nella gestione del volontariato. D'altronde, l'esigenza di una maggiore strutturazione organizzativa emerge come chiara indicazione fornita dagli intervistati: la "professionalizzazione" del volontario - intesa non come passaggio a lavoratore retribuito ma come tendenza a valorizzare al massimo il suo apporto - comporta, per quanto possibile, che il suo impiego sia pianificato e non improvvisato.

5) Una politica di valorizzazione del lavoro non retribuito non può prescindere anche dalla ricerca di stretti collegamenti con organizzazioni di volontariato. Esse infatti possono:
- ricoprire direttamente funzioni relazionali, di garanzia e di pionierismo a integrazione e complemento delle cooperative, oppure,
- prevedere - nello svolgimento di queste funzioni - di trasformarsi in cooperativa o di "cedere" alla stessa parte dei loro volontari.

In questi casi, direttamente o indirettamente, l'impresa sociale può così contare su forza lavoro volontaria, spesso già motivata e formata.
Il raccordo tra cooperative sociali può invece rivelarsi utile, nella misura in cui:
- vengono adottate politiche congiunte di reperimento, collocamento, organizzazione e formazione del volontariato;
- vengono attuate azioni di "gemellaggio" tra cooperative già sviluppate e altre neonate. In questi casi, l'azione di sostegno al "decollo" della nuova cooperativa può consistere anche nel far conoscere le tecniche di gestione del volontariato, nonché (se limitrofe) nel prestare o "cedere" volontari.

6) Infine, ma non meno importante: gli esiti della ricerca e alcuni specifici contributi suggeriscono l'opportunità di operare anche per favorire cambiamenti sul fronte istituzionale. Ci si riferisce, in particolare, all'opportunità di garantire comunque una rappresentanza dei soci volontari (e, dove esistano, dei soci fruitori) nel Consiglio di Amministrazione, onde consentire un equilibrio tra le diverse istanze presenti in cooperativa. Anche l'organo di controllo (il Collegio sindacale) dovrebbe, in tutto o almeno in buona parte, essere composto da rappresentanti della comunità locale.
Una soluzione realistica, da discutere, potrebbe prevedere che:
1. almeno un terzo dei Consiglieri venga eletto in rappresentanza dei soci volontari;
2. almeno la metà dei membri del Collegio sindacale non percepisca compensi.

Un'azione che porti al recepimento di queste o simili proposte potrebbe procedere attraverso:
- la loro acquisizione diretta negli statuti o nei regolamenti di elezione degli organi sociali, da parte delle singole cooperative sociali;
- specifiche deliberazioni degli organismi di rappresentanza politico-sindacali, di modo da fornire indicazioni, seppur non vincolanti, alle associate;
- iniziative di pressione verso gli Organi legislativi, affinché si proceda, almeno limitatamente a questo punto, a modifiche nella disciplina delle cooperative sociali.

In conclusione: al fine di impiegare più e meglio i volontari, sia nelle cooperative che già ne hanno, sia in quelle che finora hanno operato senza, sono molte le possibili politiche e azioni concrete da attuare. L'importante è che esse siano attentamente governate e che su di esse si ritenga utile investire, nella prospettiva di ottenere maggiori vantaggi e risorse in ordine al "perseguimento dell'interesse generale delle comunità".

Stefano Lepri
Centro studi CGM

Note

1) Le azioni attraverso cui si articola la ricerca sono state le seguenti:

1. ricostruzione e rassegna della bibliografia e delle ricerche finora condotte sul fenomeno;
2. somministrazione di questionario postale a cooperative sociali con volontari. La popolazione di riferimento è costituita dalle cooperative (660) che avevano già risposto al questionario postale utilizzato per la raccolta dati destinati alla stesura del Primo rapporto sulla cooperazione sociale. Da questo elenco sono state selezionate le cooperative (236) con almeno quattro volontari, costituite e operanti da almeno sei anni (2 mandati di C.d.A.). Sono 75 i questionari considerati validi ritornati;
3. interviste in profondità a 30 testimoni privilegiati. Essi sono opinion leader di tre gruppi. Un primo gruppo è costituito da soggetti individuati come particolarmente autorevoli, che però non ricoprono responsabilità dirette nella conduzione di cooperative sociali, pur conoscendo bene il fenomeno. La loro scelta è stata fatta sui criteri della competenza (si tratta infatti di riconosciuti opinion leader del terzo settore) e della differenziazione, al fine di cogliere diversi fronti di riflessione. Dai questionari postali restituiti sono stati scelti, con campionamento casuale, altre 10 unità di indagine. Sono infine state individuate altre 10 cooperative, o associazioni che raggruppano anche cooperative sociali, scelte secondo un criterio di storicità ovvero in quanto la loro esperienza è considerata solitamente come particolarmente significativa;
4. contributo di 6 studiosi e opinion leader e tavola rotonda di approfondimento.

La ricerca, in sostanza, si è mossa:

- sul fronte quantitativo, mirando soprattutto a ricostruire il quadro delle ricerche già condotte sul tema e ad esse sommando uno spaccato (ottenuto attraverso il questionario postale) limitato alle cooperative che registrano una presenza, da tempo, di volontari;
- sul fronte qualitativo, attraverso le interviste a testimoni privilegiati e a volontari di riferimento, la raccolta di materiale documentario e il contributo di esperti, al fine soprattutto di delineare meglio motivazioni, organizzazione ed evoluzione della presenza dei volontari in cooperativa.

Bibliografia *

AA.VV. (1991), *Indagine sulla cooperazione con finalità socio-assistenziali nella regione Veneto*, ricerca realizzata dal Centro studi CGM per la Regione Veneto.

AA. VV. (1992), *Indagine sulle cooperative di solidarietà sociale in Lombardia*, ricerca realizzata dal Centro studi CGM per la Regione Lombardia.

AA. VV. (1992), *Verso l'impresa sociale*, Edizioni CGM, Milano.

Ambrosini M. (1994), "Forme e processi della solidarietà organizzata. Una ricerca sulle organizzazioni del terzo settore", *Rivista della Cooperazione* n. 18

Ardigò A., Colozzi I. (a cura di) (1990), "Conoscere il volontariato: bilanci e prospettive della ricerca sociologica", *La Ricerca Sociale*, n. 42

Boccacin L. (1993), *La sinergia della differenza. Un'analisi sociologica del terzo settore in Italia*, F. Angeli, Milano.

Borzaga C. (1988), "La cooperazione di solidarietà sociale: prime riflessioni su un settore emergente", in Carbonaro A., Gherardi S. (a cura di) (1988), *I nuovi scenari della cooperazione in Italia: problemi di efficienza e legittimazione sociale*, F. Angeli, Milano.

Borzaga C., Lepri S. (1990), *La cooperazione di solidarietà sociale nel Mezzogiorno*, Edizioni Dehoniane, Bologna.

Borzaga C., Failoni G. (1990), "La cooperazione di solidarietà sociale in Italia", *Cooperazione di Credito*, n. 128.

Borzaga C., Failoni G. (1992), "Volontariato e cooperative sociali", *Rivista del volontariato*, n. 5.

Centro Studi CGM (1994), *Primo rapporto sulla cooperazione sociale*, Edizioni CGM, Milano.

Cesareo V., Rossi G. (1989), *L'azione volontaria nel Mezzogiorno*, EDB, Bologna

Cesareo V., Rossi G. (1994), *Il volontariato in Lombardia*, Edizioni Vita e Pensiero, Milano.

Donati P. (1993), "Dove va il terzo settore?", *Impresa sociale*, n. 10

Federsolidarietà-Confcooperative (1992), "Tesi del 2° Congresso Nazionale. Un modo di essere imprenditori, di costruire organizzazione, di fare politica", Paestum 24/6/1992, in Federsolidarietà-Confcooperative (1994), *Opuscolo sulla cooperazione sociale*.

Fondazione Italiana per il Volontariato (a cura di) (1995), *Il volontariato sociale italiano*. Rapporto di ricerca, Roma.

Fondazione Italiana per il Volontariato (1994), *Volontariato e impresa*, Quaderni FiVol, Roma.

Lepri S. (1993), "Le organizzazioni di volontariato possono gestire e vendere servizi sociali?", *Impresa sociale*, n. 10.

Osservatorio Nazionale per il Volontariato (1993), "Documento di indirizzo sull'attuazione integrata delle leggi 266/91 e 381/91", *Impresa sociale* n. 12.

Pearce J.L. (1994), *Volontariato. Motivazioni e comportamenti nelle organizzazioni di lavoro volontario*, Raffaello Cortina Editore, Milano

Rossi G. (1994), "Le ricerche sul volontariato in Italia", *Rivista della Cooperazione* - nuova serie, n. 16

Scalvini F. (1991), "La nuova legge sulle cooperative sociali: alcune chiavi interpretative", *Impresa sociale* n. 4.

** La bibliografia proposta riporta alcuni studi, ricerche e articoli che hanno trattato, per alcune loro parti, del rapporto tra cooperative sociali e volontariato organizzato, della presenza di volontari nelle cooperative sociali e, in generale, della compresenza di lavoro volontario e retribuito nelle organizzazioni di terzo sistema.*

ALLA RICERCA DELLA QUALITÀ IN COOPERATIVA

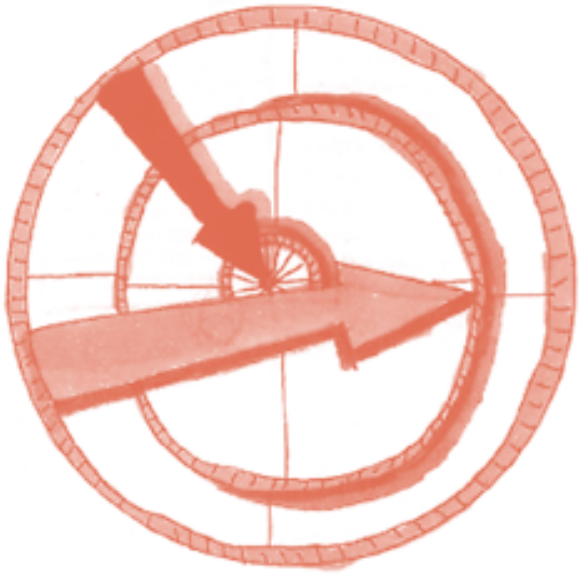
Pierluigi Pellino

Nel corso del 1994 CGM si è impegnato in un progetto rivolto a sviluppare il tema della qualità dei servizi resi dalle cooperative sociali. Si tratta di un'iniziativa nata sulla scia della ricerca che, nella seconda metà del 1993, McKinsey & Company aveva condotto sul fenomeno della cooperazione sociale in Italia. In particolare, McKinsey aveva svolto uno studio su strategie e attività di CGM e formulato una proposta-guida per lo sviluppo della qualità all'interno del suo network.
CGM, facendo propria la proposta di McKinsey, ha così promosso l'avvio di un "Progetto Qualità" affidandone l'attività ad un Team di esperti. In tal modo si è inteso creare i presupposti per una duplice attività di conoscenza.
Da un lato ci si è proposti di basare l'elaborazione di questo tema sulla preliminare osservazione di casi eccellenti di cooperazione sociale; dall'altro si è voluto generare un confronto fra più persone, generalmente provenienti dalle realtà osservate, nella consapevolezza che solo una struttura aperta può sostenere un processo di sviluppo di lungo periodo.
In particolar modo è stato oggetto di esame l'azione delle cooperative, di tipo A e di tipo B, che operano nell'ambito del disagio psichiatrico e dei minori. L'intero Progetto è stato peraltro condotto con l'obiettivo di ottenere risultati utili all'intero panorama della cooperazione sociale, elaborando un "modello" sperimentabile in maniera il più possibile diffusa.

Premessa

Nel corso degli anni '80 l'intero mondo aziendale occidentale, prima quello americano, poi quello europeo, è stato scosso in ognuna delle sue articolazioni dall'elaborazione di nuovi modelli strategici ed organizzativi improntati secondo il criterio fondamentale della qualità.
Si è trattato, secondo alcuni, del risveglio di questo mondo da una sorta di torpore e dell'adozione da parte delle industrie occidentali delle strategie di sviluppo e concorrenza che avevano fatto la fortuna delle imprese giapponesi che, con coraggiosi investimenti iniziati sin dal periodo post-bellico, avevano sviluppato le potenzialità dei criteri di organizzazione basati sulla qualità.
Attualmente anche il panorama nazionale della produzione e dell'offerta di servizi sembra aver recepito quali siano queste potenzialità e quanto sia ormai indispensabile adottare simili strategie.

Evidentemente, però, queste considerazioni non sono di per sè sufficienti a motivare una scelta analoga da parte delle cooperative sociali.
Occorre, piuttosto, chiarire quali siano i fattori specifici che possono giustificare l'adozione di siffatto orientamento anche in questo ambito e, dunque, giustificare un'attività come quella del "Progetto Qualità".
Il primo di questi fattori è fondato nel fallimento del modello di welfare di marca esclusivamente pubblica adottato in Italia.
Da un lato, infatti, sembra possibile dare per scontata l'impossibilità di proseguire a lungo l'esperienza di un modello che ha già ampiamente denunciato l'incapacità di perseguire obiettivi di efficienza ed efficacia. Dall'altro è realistico, a meno di ipotizzare uno stravolgimento delle politiche sociali tale da escludere l'assicurazione ai cittadini dei servizi sociali da parte dello Stato, immaginare una forma di depubblicizzazione del welfare che determini un "mercato" dei servizi sociali. Sembra cioè realistico pensare ad un nuovo panorama dell'assistenza in cui si realizzino forme di competizione fra diversi fornitori (pubblici e privati, profit e non-profit).
Ed in un simile contesto di *welfare market* si possono prevedere forme di compartecipazione al costo dei soggetti fruitori delle prestazioni. Conseguentemente risulterebbe senz'altro necessario l'abbandono dei criteri di selezione dei fornitori basati esclusivamente sul parametro del prezzo minore fin qui adottati dagli Enti Pubblici. Dato il diretto interessamento degli utenti finali dei servizi nella scelta del soggetto erogatore, sarebbe, infatti, rivalutata l'importanza delle reali caratteristiche di quanto è offerto, come a esempio l'effettiva efficacia dell'intervento proposto o il rapporto tra prezzo e qualità.
Dunque, in uno scenario così configurato, certamente futuribile ma altrettanto probabile, aver sviluppato la capacità di "fornire qualità" rappresenterebbe per le



cooperative sociali, ed in particolare per la rete CGM, un notevole vantaggio rispetto agli altri possibili protagonisti della competizione di questo nuovo mercato dei servizi sociali. In esso, infatti, si potrebbero riprodurre gli stessi meccanismi di concorrenza cui si è assistito nel panorama nazionale ed internazionale delle imprese ordinarie e che hanno visto il prevalere di chi per primo aveva avuto il coraggio di affrontare la sfida della qualità.

Ma una seconda, e forse più immediata, ragione dovrebbe spingere le cooperative sociali sulla strada della qualità dei servizi.

La più comune definizione di questa è centrata sulla soddisfazione del cliente; si afferma, in pratica, che la qualità di un servizio è constatabile quando questo riesce a soddisfare le esigenze del suo fruitore (il cliente). Si tratta evidentemente di una definizione poco utile nella comprensione di come possa essere raggiunta una performance di qualità, ma assai illuminante per chiarire quale sia il rapporto fra qualità e cooperative sociali.

Scegliere di orientarsi alla qualità così intesa richiede ad un'impresa profit un notevole sforzo culturale. Occorre, infatti, superare la logica del profitto immediato e sostituirla con quella, facilmente teorizzabile ma di difficile traduzione pratica anche per i costi che si generano, dell'orientamento al cliente ed alla soddisfazione delle sue esigenze.

Diversamente, invece, le cooperative sociali possono vantare al riguardo un grandissimo vantaggio legato alla loro stessa natura. Esse, infatti, nascono proprio per perseguire "l'interesse generale alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini". In pratica, per le cooperative sociali, orientarsi alla soddisfazione di bisogni di soggetti diversi da sè dovrebbe costituire una scelta spontanea in quanto strettamente coerente con la natura e gli scopi propri di questo modello di impresa. Anzi questo modello può trovare in una strategia orientata alla qualità la migliore via per la sua implementazione.

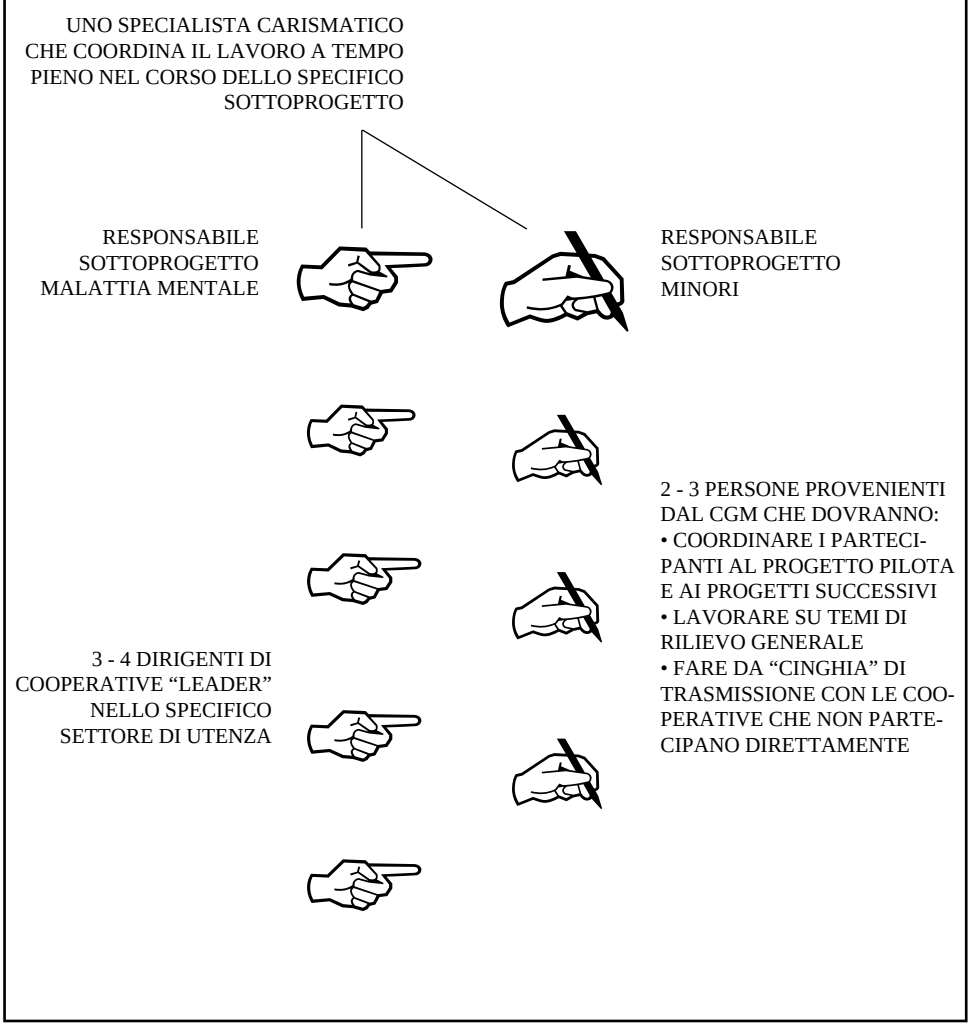
Il metodo del progetto qualità

Considerazioni come quelle appena svolte hanno un immediato riscontro nel metodo con cui è stata condotta la ricerca.

Infatti, essendo così delineato il rapporto fra cooperative sociali e qualità, l'obiettivo del Progetto doveva necessariamente divenire quello di individuare, magari in forma solo embrionale, nelle realtà già esistenti tutti gli elementi capaci di condurre a performance di qualità. Non poteva, quindi, essere sufficiente una mera elaborazione teorica di un modello e si rendeva opportuna una preliminare osservazione di alcune esperienze di cooperazione sociale che presentassero elementi di distinzione ed eccellenza (unità pilota) per poter disporre dei necessari riferimenti. Complessivamente sono state coinvolte in questa fase quasi trenta cooperative appartenenti a sette diverse regioni italiane.

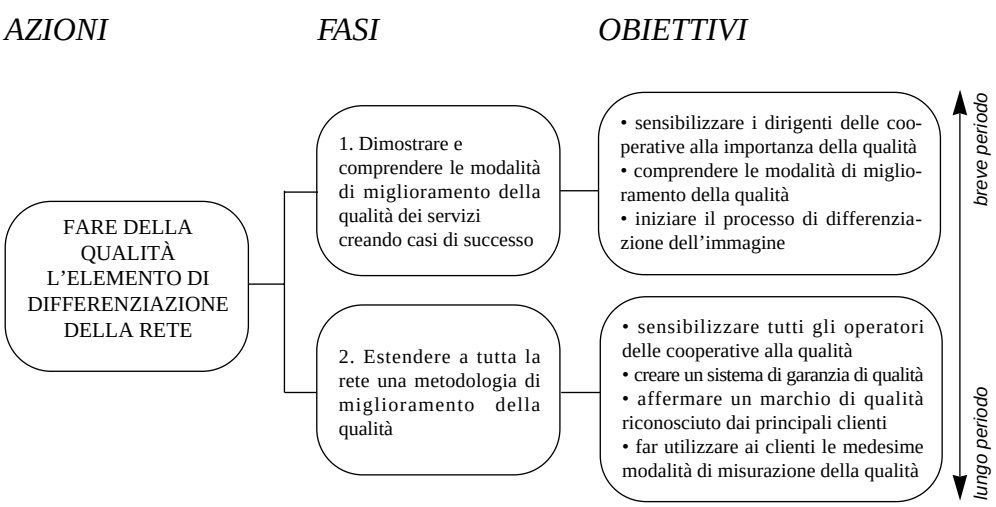
Questa prima fase si è svolta separatamente per il settore psichiatria e per quello dei minori e, nei limiti del possibile, con l'intervento di tutti i partecipanti al Progetto.

Tabella n. 1 - Organizzazione del progetto: il core team qualità



Gli strumenti utilizzati sono stati due: le interviste, guidate da un dettagliato questionario appositamente elaborato, e le visite dirette alle esperienze.
Inoltre, questo Progetto poteva costituire una interessante occasione di conoscenza trasversale fra le diverse esperienze e fra i loro protagonisti in modo da arricchire il panorama di riferimento della ricerca e di evitare la sua chiusura, ostacolo ad un processo di sviluppo di lungo periodo.
Per questo motivo, a un *Core Team* responsabile dello sviluppo del Progetto è stato affiancato un gruppo più allargato di soggetti, quasi tutti provenienti dalle realtà esaminate, che è stato coinvolto sia nell'osservazione delle unità pilota individuate da CGM sia nella rielaborazione dei risultati dell'analisi svolta dal team più ristretto.
Proprio quest'ultima è stata l'attività caratterizzante della successiva fase di rielaborazione, che si è snodata attraverso alcuni seminari strutturati sia con momenti separati fra le due aree di indagine che con sedute di lavoro comuni. Evidentemente, poi, ci sono stati i numerosi incontri del Core Team, in cui si è concentrato lo sforzo di estrarre le linee guida di una proposta per il perseguimento della qualità nei servizi offerti dalle cooperative sociali.
Ciò che, comunque, ha principalmente caratterizzato sotto il profilo metodologico questa ricerca è stata la consapevolezza che "l'organizzazione" doveva rappresentare semplicemente uno strumento; doveva, quindi, adattarsi alle mutevoli esigenze e non rappresentare un rigido "a priori" che condizionasse gli sviluppi del Progetto.

Tabella n. 2 - Azioni, fasi e obiettivi del progetto



Come nasce la qualità

Tratteggiati a grandi linee gli aspetti metodologici, si può passare alla descrizione delle conclusioni cui è giunto il Team Qualità, con la premessa che, per l'ampiezza dei temi, non è qui possibile esporne dettagliatamente il contenuto. In taluni casi poi, questa elaborazione ha aperto questioni che senza dubbio richiedono ulteriore attenzione prima che si possa dirle risolte. Nell'esposizione che segue, quindi, non c'è nessuna pretesa di esaustività, così come l'intero progetto non ha preteso di esaurire il vasto e complesso tema della qualità dei servizi delle cooperative sociali.

gestire una gamma di servizi diversificati e complementari consente una risposta più flessibile e tendenzialmente completa ai bisogni dell'utenza

Il primo fondamentale punto di approdo cui si è giunti è stata la constatazione, o meglio la riconferma, della non-indifferenza del modello giuridico ed imprenditoriale rispetto alla qualità delle performance ottenute. Si è, cioè, verificato uno stretto legame fra la forma di impresa adottata e la qualità del prodotto/servizio reso.
Però, una volta appurata l'esistenza di un legame come quello descritto diviene impossibile limitare la ricerca della qualità del servizio alla sola "prima linea". Se, infatti, come sembra innegabile, una cooperativa rappresenta un organismo complesso ma unitario, l'esistenza di fattori di non-qualità, anche in aree non connesse direttamente all'erogazione del servizio, renderà inefficaci, o quanto meno efficaci in minor misura, gli elementi di qualità delle strutture operative.
Si rende, così, necessario un esame complessivo della cooperativa allo scopo di individuare quali sono nel gruppo degli elementi caratteristici di questo modello teorico quelli capaci di produrre un effetto di qualità sul prodotto/servizio.
In effetti, i risultati cui è giunta l'elaborazione del team qualità, che, giova ripetere, sicuramente non rappresentano un punto di arrivo definitivo ma semplicemente una base di partenza per una successiva sperimentazione e rielaborazione, si caratterizzano per un dato assolutamente evidente e cioè il fatto di consistere nell'evidenziazione di elementi tipici del modello della cooperazione sociale sostanzialmente riconosciuti e condivisi anche se spesso non realizzati.
Comunque, proprio perchè si è trattato di un'indagine che ha finito per coinvolgere la cooperativa nel suo complesso, la definizione di questi elementi comprende in sè dimensioni diverse e complementari, sinteticamen-

te riassumibili in: Input, Output, Processi.
Per Input si intende il complesso degli elementi che costituiscono la struttura, come a esempio le risorse umane, quelle finanziarie, gli spazi fisici a disposizione, ma anche il patrimonio culturale e il know how.
Con la categoria dell'Output si è, invece, avuto diretto riguardo ai risultati ottenuti, specie per ciò che concerne l'azione relativa all'utenza in termini di autonomia e di integrazione sociale.
Infine la categoria dei Processi, sicuramente più complessa e difficile da definire. In essa, infatti, rientra un ampio gruppo di temi, quali l'azione educativa e riabilitativa, l'organizzazione, il controllo della gestione economica, la gestione delle risorse umane. A questi, poi, se ne aggiunge uno ulteriore, particolarmente indefinito ma fondamentale nella caratterizzazione dello specifico cooperativo, vale a dire il "clima", inteso come insieme di rapporti interpersonali, democraticità, circolazione delle informazioni e condivisione della progettualità. Si è, infatti, constatato come, pur nella sua impalpabilità, il clima possa svolgere un ruolo essenziale nella creazione di una struttura di qualità in quanto rappresenta un fattore straordinariamente capace di catalizzare ed orientare le altre risorse esistenti.
Le tre dimensioni così sinteticamente accennate attraversano quattro caratteristiche fondamentali che sono state evidenziate dall'analisi del Team e che a loro volta si articolano in più componenti, ciascuna delle quali può svolgere una specifica funzione in un contesto di generale orientamento alla qualità. Le caratteristiche individuate possono essere indicate attraverso semplici titoli:
1 - Essere impresa;
2 - Essere un'impresa sociale;
3 - Definire, garantire e dimostrare la qualità del servizio prodotto;
4 - Interagire col territorio.
Titoli semplici ma che evidenziano un campo decisamente ampio. Talmente ampio da poter indurre a pensare che si tratti semplicemente della meccanica riproposizione di un modello di cooperativa sociale che nulla aggiunge a quanto è già stato fatto in passato.
Occorre, però, osservare che se è vero che queste caratteristiche sono intrinsecamente presenti nella cooperativa sociale, essa può lecitamente candidarsi ad assumere un ruolo di protagonista nel panorama dell'offerta dei servizi sociali. È, però, evidentemente indispensabile che queste, che per il momento rappresentano in molti casi poco più che delle mere potenzialità, siano trasformate in fattori realmente efficaci. Ed un simile processo non può iniziare che dall'esplicita enucleazione degli elementi portanti di un percorso di qualità e dalla consapevole percezione della sua importanza da parte dei soggetti attivi del settore.
A chiarire il tipo di lavoro svolto può, poi, certamente essere utile accennare, anche solo velocemente, alla concreta declinazione di queste quattro caratteristiche finora indicate solo attraverso i loro titoli.
La prima di queste (Essere un'impresa) rappresenta senz'altro un presupposto necessario, anche sotto un profilo strettamente logico.
In particolare risulta fondamentale che la cooperativa sia capace di esprimere una identità definita, sviluppando valori in cui i suoi componenti (soci e non) possano riconoscersi. Al riguardo occorre che scopi ed obiettivi siano definiti e condivisi, e che si operi per progetti e non attraverso un casuale succedersi delle attività; ma è anche necessario dedicare energie all'elaborazione di una propria specifica cultura.
Essere un'impresa significa, inoltre, che la cooperativa deve poter contare su una autonomia gestionale e strategica, deve ciò rappresentare realmente un soggetto "pensante" e non semplicemente il braccio operativo dell'altrui progettualità o, peggio, un mero gestore di manodopera. Si tratta, come è evidente, di un punto

facilmente condivisibile ma che purtroppo assai spesso risulta non realizzato. Alcune delle condizioni indispensabili perché si verifichi questa autonomia sono, infatti, la disponibilità di adeguate risorse umane e materiali (risorse finanziarie, strutture, beni mobili), la molteplicità di clienti (indispensabile per evitare l'intrinseca fragilità di una monocommittenza), l'economicità della gestione. E l'esperienza della ricerca del Team Qualità ha confermato la grande difficoltà con cui simili circostanze riescono ad essere presenti nella vita delle cooperative sociali.
Infine, restando sempre nell'area dell' "Essere impresa", è assai importante che la cooperativa si doti di reali meccanismi di controllo e verifica. Controllo e verifica da condurre in relazione alla gestione economica, all'area commerciale ed a quella operativa. Per perseguire obiettivi di qualità è, infatti, indispensabile, e lo si vedrà meglio di seguito, che tutto l'operare sia sottoposto ad un attento ed ininterrotto vaglio volto al continuo miglioramento.
La seconda delle caratteristiche individuate come capaci di caratterizzare nel senso della qualità una cooperativa

è rappresentata da quegli elementi che, nell'ambito della categoria generale delle imprese, identificano specificamente l'impresa sociale e che sono stati per l'appunto riuniti sotto il titolo "Essere un'impresa sociale".
Ci si riferisce innanzitutto alla capacità di saper attrarre risorse residuali, cioè alla capacità di valorizzare risorse normalmente estranee ai processi produttivi e di realizzare appieno le potenzialità dei soggetti coinvolti e del contesto territoriale in cui si opera.
Ma essere un'impresa sociale vuol dire anche conservare e valorizzare lo stile e le motivazioni proprie del volontariato, da cui storicamente è emerso il fenomeno della cooperazione sociale e da cui spesso nascono le singole cooperative. Mantenere un simile atteggiamento significa favorire un clima di dialogo ed integrazione fra le persone, condividere il progetto imprenditoriale e sociale, ma anche conservare l'attenzione al proprio territorio e l'apertura alla collaborazione con gli altri soggetti, qualunque sia la loro natura, attivi negli stessi campi di intervento e di riflessione.
Inoltre, scegliere di essere un'impresa sociale presuppone e richiede che l'azione sia comunque rivolta al benessere ed all'autonomia dei soggetti inseriti nelle attività produttive della cooperativa o degli utenti dei suoi servizi.
Per certi aspetti "Essere un'impresa sociale" assume poi un diverso contenuto per le cooperative che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi e per quelle dedicate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.
Dall'osservazione e dalla riflessione del team qualità è emersa la fondamentale importanza che la diversificazione dei servizi riveste nel determinare la qualità dell'intervento delle cooperative di tipo A. Ciò perchè, pur nel necessario rispetto di una omogeneità di fondo dell'utenza e senza abbandonare il territorio in cui si è radicati, gestire una gamma di servizi diversificati e complementari consente una risposta più flessibile e tendenzialmente completa ai bisogni dell'utenza a favore della quale si opera.
Per le cooperative di tipo B sono, invece, risultati determinanti altri fattori. Innanzitutto l'affiancamento all'intervento tipicamente di inserimento lavorativo di attività riabilitative di più ampio spettro. In secondo luogo la collaborazione con altri soggetti, pubblici o privati, che operano nei medesimi ambiti di disagio.
Altrettanto rilevante sembra, poi, il basare i percorsi di inserimento lavorativo su una reale esperienza di lavoro e non su attività che ne simulino il contenuto. Sotto questo profilo sono da valutare una serie di circostanze che vanno dalla compatibilità del settore di intervento con la tipologia di utenza che si intende inserire, alla proposta di un ciclo produttivo visibile, all'eventuale abbinamento di tipologie di svantaggio compatibili. Inoltre, a riconfermare l'elevato livello di interazione fra fattori appartenenti a aree diverse compaiono qui anche l'esistenza di una struttura organizzativa generale caratterizzata da uno stabile sistema di controllo dell'efficacia sociale dell'intervento e dei singoli inserimenti, e di

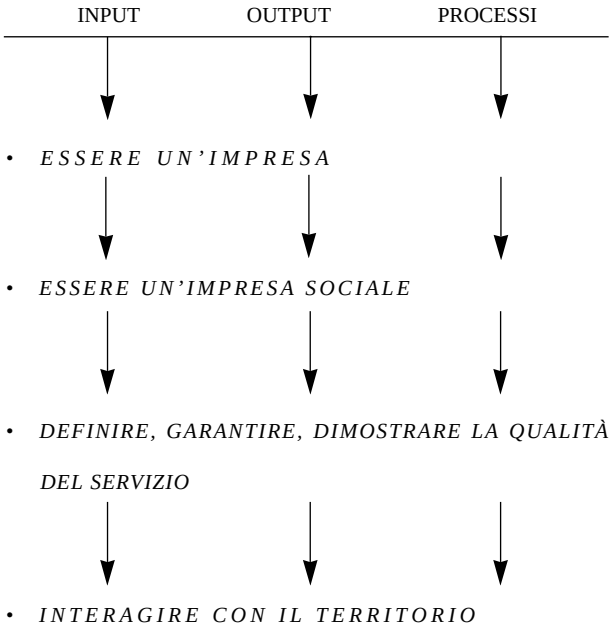
la qualità rappresenta un obiettivo mai raggiunto; la sua ricerca ha un senso proprio perchè essa nasce ed esiste solo grazie ad un continuo sforzo di miglioramento

procedure operative e di un clima capaci di determinare il coinvolgimento attivo e la partecipazione dei lavoratori svantaggiati.
Con l'esame della terza delle quattro caratteristiche individuate si entra in un ambito strettamente legato all'offerta del servizio. Questa infatti è stata identificata come "Definire, garantire, dimostrare la qualità del servizio". Nonostante, però, si faccia immediato riferimento all'erogazione del servizio, è dato osservare ulteriormente come la ricerca della qualità non possa essere limitata ai fattori operativamente connessi ad essa. A esempio, fra gli elementi che si sono qui individuati figura anche l'esistenza di una struttura organizzativa sociale e operativa partecipata e consapevole; di una struttura, cioè, caratterizzata da un sistema gerarchico chiaro e funzionale, che garantisca l'informazione interna ed in cui i luoghi decisionali siano trasparentemente e coerentemente definiti. Del tutto evidente come questa serie di requisiti possa sussistere solo se supportata da una struttura complessivamente impostata secondo questi parametri.
Comunque, a prescindere da questo genere di considerazioni, sin dal titolo risulta una sorta di suddivisione in fasi dell'assicurazione della qualità.
A questo scopo, infatti, è necessario che tanto l'attività del servizio complessivamente considerato quanto il percorso riabilitativo del singolo utente siano chiaramente delineati attraverso la definizione di obiettivi di breve, medio e lungo periodo, e mirati all'acquisizione da parte dell'utenza del maggior livello possibile di autonomia.

Ma gli obiettivi così definiti sarebbero senz'altro difficilmente raggiungibili, se non addirittura una vuota e formalistica dichiarazione di intenti, se non ci si dotasse di strumenti di verifica e controllo sia della qualità che dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione. E' infatti fondamentale la capacità di sottoporre a continua critica l'azione educativa e riabilitativa, in quanto simile atteggiamento è finalizzato a garantire la continuità dell'attenzione, oltre che indispensabile per rendere possibile un processo di accumulazione dei valori culturali di tutti i soggetti coinvolti e dunque la creazione di un patrimonio culturale proprio della cooperativa complessivamente considerata.
D'altro canto un siffatto atteggiamento rappresenta una condizione indispensabile per evitare che la cooperativa sia mera esecutrice di piani e progetti elaborati da altri.

Se infatti, come si è visto, esiste un diretto legame fra la qualità del servizio ed il fatto che chi lo eroga ne abbia la reale paternità, risulta necessario che la cooperativa disponga, appunto, di un proprio patrimonio culturale, fatto di competenza tecnica ma anche dell'accumulazione dell'esperienza di diretta gestione dei servizi.
Questo, però, non significa che debbano rifiutarsi apporti esterni; anzi, è fondamentale che la cooperativa conservi e sviluppi anche la capacità di confronto del proprio prodotto/servizio con quello di altri soggetti e che sappia attingere all'esperienza ed al patrimonio culturale sviluppato da altri.
Proprio a proposito del tema dell'apertura della cooperativa ad un continuo scambio si pone la quarta delle caratteristiche fondamentali: "Interagire con il territorio". Questa, che rappresenta una modalità indispensabile per realizzare la finalità individuata dall'articolo 1 della legge 381 ("perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini"), costituisce, coerentemente, una strategia vincente per il miglioramento della qualità dei servizi erogati.
Interagire con il territorio vuol dire avere un preciso progetto di individuazione delle sue esigenze e di attivazione delle risorse che offre. Interagire con il territorio significa, però, anche collocare la propria rete di servizi in quella più ampia costituita dall'offerta di tutti i soggetti che in quel territorio operano e, dunque, sviluppare forme di collaborazione con quelli.
Infine interagire con il territorio rappresenta un fattore catalizzatore di tutte le potenzialità della piccola dimensione, in quanto consente un costruttivo rapporto con il microterritorio, la rapidità e l'efficacia della risposta alle esigenze rilevate, e consente anche alla cooperativa di rappresentare un reale punto di riferimento nello specifico settore di intervento.
A proposito di interazione con il territorio, poi, è pressochè inevitabile parlare di integrazione consortile anche perchè dall'analisi condotta dal team qualità si è potuta verificare l'importanza che questa riveste nel determinare gli elevati livelli di qualità dei servizi erogati da alcune realtà esaminate. Infatti, questa forma di integrazione rappresenta un valido sistema per ovviare ad alcuni limiti della piccola dimensione senza però limitarne le potenzialità. Rispetta, infatti, l'autonomia ed il protagonismo delle singole cooperative, rendendo possibili scambi e sinergie fondamentali in diverse prospettive. Solo a titolo di esempio si possono citare la possibilità di investimenti di risorse altrimenti impossibili alle singole cooperative e l'opportunità di forme di scambio degli operatori senza che queste comportino la dispersione del loro patrimonio di esperienza e dei livelli qualità acquisiti.
Si tratta, evidentemente, solo di una esemplificazione che certamente non esaurisce la potenziale capacità dell'approccio consortile come generatore di qualità. Ed ugualmente costituisce solo una veloce elencazione tutto quanto si è fin qui detto a proposito dei singoli temi accennati, quasi tutti troppo ampi e complessi per essere così esauriti.

Tabella n. 3 - Le caratteristiche di una cooperativa sociale di qualità



La misurazione della qualità

Si apre a questo punto un argomento particolarmente interessante anche per la vivacità con cui emerge ogni qual volta ci si confronti con l'argomento della qualità. In questi casi, infatti, sembra quasi inevitabile porsi il problema della misurazione della qualità; e, in effetti, questo argomento di sicuro rilievo presenta grossi motivi di difficoltà.
Innanzitutto, infatti, per sua stessa natura la qualità, intesa come categoria logica, tende a sfuggire la misurabilità, in quanto, quasi paradossalmente, per misurarla occorre in qualche modo "quantificarla". Ma anche tralasciando considerazioni di questo genere, occorre valutare che per quanto qui interessa si tratta di valutare la qualità non di un bene materiale, ma di uno intangibile, quale è appunto un servizio sociale. Pur tralasciando le specifiche difficoltà legate alla particolare natura di servizio sociale (specie complessa nella categoria generale dei servizi), non si può non tener conto della fondamentale importanza che il gradimento del fruitore riveste nella valutazione del livello di qualità di un qualunque servizio, e cioè della capacità di questo di soddisfare le esigenze del suo destinatario.
Per maggiore chiarezza si può, a esempio, far riferimento al sistema adottato nella valutazione della qualità di un servizio di ristorazione; in qualunque "guida ai ristoranti", infatti, all'accertamento dell'esistenza di determinati requisiti e servizi accessori, viene fatto seguire, espresso in varia forma, il giudizio di un esperto. Si affi-

da, cioè, ad un soggetto di riconosciuta capacità il compito di valutare attraverso la sua percezione complessiva il livello di qualità raggiunto ed accertato.
Si evidenzia così come la definizione dei livelli di qualità sia assai difficilmente riconducibile ad una scala di valori, il cui valore può forse risiedere solo nell'accreditamento di chi la elabora.
Occorre, però, a questo punto considerare la fondamentale distinzione fra il miglioramento della qualità, tema che qui direttamente interessa, e la certificazione della qualità. A differenza della prima, quest'ultima rappresenta semplicemente un'operazione di confronto di una certa organizzazione o di un ben individuato servizio con un standard predeterminato. Si tratta in pratica della verifica dell'esistenza in quell'organizzazione, o in quel servizio, delle caratteristiche ritenute indispensabili dallo standard scelto come riferimento.
Il miglioramento della qualità, invece, è un'operazione assai più complessa. Esso, infatti, non può che consistere in un articolato processo rivolto ad accumulare un patrimonio di fattori come quelli individuati dal Team Qualità e qui sommariamente tratteggiati.
Questo non significa che non sia più opportuno sottoporre a valutazione lo "stato delle cose". Anzi, per rendere possibile una reale ricerca di qualità questa verifica è assolutamente fondamentale. Infatti, è insita nel concetto di miglioramento della qualità la necessità di far seguire, alla progettazione ed alla traduzione in pratica di un'ipotesi di sviluppo, una fase di verifica da cui rilevare l'opportunità di eventuali correzioni. Addirittura, a garanzia della vitalità di questo processo, la fase di verifica non deve essere relegata ad un scadenza determinata ma deve tradursi nell'adozione di un atteggiamento di continua attenzione e di incessante ricerca dei margini di miglioramento.
In sostanza la ricerca della qualità si presenta come un ininterrotto meccanismo di progettazione, verifica e riprogettazione. In altri termini si potrebbe dire che, per quello che qui interessa, la qualità rappresenta un obiettivo mai raggiunto e che la sua ricerca ha un senso in quanto tale, proprio perchè la qualità stessa nasce ed esiste solo grazie ad un continuo sforzo di miglioramento.
In un'ottica del genere è evidente che le prospettive della misurazione della qualità sono totalmente trasformate. Se, infatti, la fase di verifica, nel cui contesto rientra la misurazione, riveste un ruolo fondamentale per l'individuazione degli elementi di non qualità, per il controllo e per la progettazione delle azioni di miglioramento, essa rappresenta esclusivamente un obiettivo intermedio e strumentale rispetto a quello ultimo rappresentato dal raggiungimento di una performance di qualità.
Diversamente, la definizione di uno standard che preveda una scala di valore finalizzata a certificare i livelli di qualità raggiunti rappresenta un obiettivo ulteriore e non direttamente connesso al miglioramento di questa. A quest'ultimo, invece, è strettamente legata l'elaborazione di uno strumento di analisi da utilizzare nell'individuazione degli elementi di qualità e di non-qualità in un servizio, o meglio in un'intera cooperativa.
Proprio per soddisfare questa esigenza il Core Team qualità ha ritenuto di impostare un pacchetto di griglie di rilevazione riferite ad otto aree diverse (Strutture ed impianti, Risorse umane, Utenza/lavoratori svantaggiati, Rapporti con l'esterno, Integrazione consortile, Poteri / responsabilità / organizzazione, Progetti / programmi, Produzione / economicità) che rappresentano altrettanti settori in cui sono ipoteticamente scomponibili una cooperativa ed i suoi settori operativi e che complessivamente considerate dovrebbero abbracciare la complessità della modello di una cooperativa sociale.
Si tratta in sostanza dell'individuazione pratica dei punti nevralgici in cui si manifestano, e sono quindi verificabili, gli elementi capaci di generare qualità così come si sono precedentemente descritti. In altre parole, per evitare il rischio di una mera enunciazione teorica si è inteso completare l'evidenziazione delle quattro caratteristiche "di qualità" con un mezzo che consentisse il loro confronto con le realtà concrete delle singole cooperative.
Conformemente a quanto si è affermato scopo ed obiettivo di questo strumento di analisi non è l'immediata formulazione di un giudizio di qualità. Esso, infatti, si propone più modestamente come uno strumento di

Tabella n. 4 - Il percorso della qualità

lavoro rivolto a rendere possibile una periodica verifica da cui trarre le necessarie indicazioni per il prosieguo di un percorso di qualità.
L'intero tema della qualità si presenta caratterizzato in tutti i suoi aspetti da un elevato livello di complessità derivante, fra l'altro, dalle innegabili interconnessioni che attraversano i vari piani di osservazione. Tale circostanza rende difficile sia affrontare a livello teorico tutte le implicazioni che emergono, sia impostare dei progetti di sviluppo diretti a trasferire nel concreto delle esperienze questi modelli. Si tratta, però, di sforzi necessari per lo sviluppo e la crescita delle cooperative e particolarmente coerenti con una crescente accettazione della dimensione imprenditoriale e delle sfide ad essa connesse.
Si è fin qui cercato di definire quali siano i fattori dalla cui presenza dipende l'erogazione di un servizio di qualità; la più evidente conclusione cui si è giunto è stata che la qualità del servizio non può essere ricercata esclusivamente nel momento dell'erogazione. Essa, infatti, è inscindibilmente legata alla complessiva qualità dell'organizzazione che rende il servizio.

Il metodo di lavoro

Premesse quali siano le ragioni per cui orientare alla qualità una cooperativa sociale, è opportuno passare alla descrizione del metodo di lavoro utilizzato dal Team Qualità. Anche perché la scelta metodologica compiuta è sicuramente stata influenzata dalle stesse considerazioni appena svolte.
Infatti, non si è optato per lo sviluppo teorico di una qualche intuizione ma si è preferito procedere all'osservazione di alcune realtà di cooperazione sociale che presentavano elementi di distinzione ed eccellenza, facendo seguire ad essa una fase di analisi e riflessione.
Si è, cioè, cercato di realizzare una attività trasversale di conoscenza fra diverse esperienze ed i loro protagonisti, sul presupposto che già nell'esistente fosse possibile individuare, magari solo in forma embrionale, fattori dal cui sviluppo si può ottenere un servizio di qualità.
Gli strumenti adottati a tale scopo sono stati sostanzialmente due e sono stati utilizzati congiuntamente: le interviste, guidate da un questionario appositamente elaborato, e volte alla individuazione delle caratteristiche principali delle cooperative oggetto di indagine, ed i seminari, mirati a rendere possibile un confronto di opinioni fra i rappresentanti di queste. In effetti un ruolo fondamentale nell'impostazione del lavoro e nell'analisi è stato rivestito proprio dall'esperienza e dalla cultura dei protagonisti di questa elaborazione, i quali sono stati selezionati da CGM anche in base alle potenzialità di arricchimento della ricerca che potevano essere assicurate dalle caratteristiche delle realtà da cui essi provenivano. Inoltre, parallelamente agli incontri-intervista ed ai seminari si sono svolte diverse riunioni di lavoro del Team Qualità, in cui si è cercato di affinare ulteriormente il metodo di esame e di giungere a delle conclusioni "provvisorie" da sottoporre all'attenzione dei rappresentati delle unità pilota.
Si è trattato in sostanza della parte di lavoro più caratteristicamente di analisi, e nella quale si è concentrato lo sforzo di estrarre le linee guida per lo sviluppo della qualità dei servizi resi dalle cooperative sociali.

Pierluigi Pellino
Consulente Sol.Co. Cremona

QUEL FILO CHE LEGA L'AZIENDA SPECIALE ALL'IMPRESA SOCIALE: IL CASO A.M.A.V. DI VENEZIA

Antonio Stifanelli

1. Premessa

Per comprendere le scelte dell'A.M.A.V. di Venezia in ordine ai rapporti di collaborazione stabiliti con "le imprese sociali" è necessario accennare, seppur per sommi capi, allo sviluppo che l'Azienda ha avuto negli ultimi anni.
Poco dopo la trasformazione dell'Azienda Municipalizzata (ex A.M.I.U.) in Azienda Speciale (A.M.A.V.) si è sviluppato un ampio dibattito per individuare un più corretto posizionamento sul mercato, anche alla luce delle scelte strategiche e di prospettiva che, contemporaneamente, ha effettuato l'Ente Proprietario (Comune di Venezia).
Tutto ciò ha determinato l'approvazione di un "Documento d'indirizzi 1995/1998" che rappresenta lo strumento di pianificazione strategica che l'A.M.A.V. utilizza per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.
La nuova Amministrazione comunale, insediatasi alla fine del 1993, ha posto tra gli obiettivi principali del proprio programma la riorganizzazione dei servizi pubblici locali, indicando come strumenti prioritari dell'attuazione di questo cambiamento le sue aziende.
Il mandato ricevuto dall'Ente proprietario è stato pertanto chiaro: l'A.M.A.V. è lo strumento dell'Amministrazione comunale per la gestione nel suo territorio dell'intero ciclo dei rifiuti, dei servizi ambientali e, nell'ambito dell'attuazione del programma di riorganizzazione comunale, degli altri servizi che lo stesso riterrà opportuno assegnargli.
In tale contesto si è proceduto alla trasformazione di A.M.A.V. da azienda orientata ad un'unica vocazione produttiva, ad azienda multiservizi.
Si è trattato cioè di perseguire un disegno finalizzato alla creazione di un sistema di "diversificazioni produttive orientate", costruendo una rete di relazioni tra i vari ambiti gestionali razionalmente interagenti e rispondenti ad un'unica logica di progetto e direzione.
Queste opzioni rispondono ai seguenti criteri:
a) evitare incongruenze nelle funzioni di controllo;
b) ridurre i costi di interconnessione tra le fasi;
c) consolidare il know-how;
d) mettere a disposizione del territorio veneziano la "cultura di processo" acquisita;
e) costruire un servizio di "presidio ecologico" (monitoraggio e pronto intervento nella gestione dei servizi ambientali).

2. Un nuovo rapporto con la città

La trasformazione dell'azienda chiamata a svolgere multiservizi ambientali impone, di necessità, l'inderogabile esigenza di mutare progressivamente il rapporto venticinquennale che ha legato, nel bene e nel male, la città con l'A.M.I.U..
Tutto ciò non può ovviamente attuarsi mantenendo il modello gestionale esistente. E' necessario perseguire nuove ipotesi organizzativo/gestionali che scontino tale rinnovata prospettiva, mantenendo, consolidando ed ampliando tutti gli interventi positivi effettuati negli ultimi anni, ma incidendo significativamente e tempestivamente in tutte le situazioni nelle quali occorre implementare una sempre più flessibile operatività aziendale.
Il rapporto con la città deve perciò mutare nel senso che l'A.M.A.V. deve trasformarsi da azienda di servizio in azienda al servizio del territorio e della comunità, per cui caratterizzante dovrà diventare il concetto di "*presidio del territorio*" nel cui ambito devono progressivamente scomparire le limitazioni di competenza ambientale, quasi sempre incomprensibili al cittadino.
In tale ottica non sarà quindi più logico separare le varie azioni che concorrono ad ottenere il suddetto obiettivo (pulizia della città, gestione del verde, pulizia di canali - rive e barene, raccolta e smaltimento dei RSU e dei RTN, ecc.).
E' stato quindi rivalutato ed organizzato un rapporto con quelle associazioni operanti in ambito volontaristico, sociale ed ambientale che sono in grado di programmare iniziative da poter condurre ad unità d'intenti per consentire, oltre all'utilizzo di sinergie mirate, anche di garantire e sviluppare un rapporto "strumentale" che permetta di diffondere *cultura* necessaria ad integrare la specificità aziendale con l'intero tessuto urbano.
In conclusione deve essere obiettivo dell'A.M.A.V. il consentire ad una domanda collettiva di potersi trasformare in individuale, permettendo quindi che l'attuale risposta indistinta si trasformi in una risposta mirata, basata sulla capacità aziendale di fornire nel tempo un *pacchetto di servizi* di carattere ambientale.
Ad oggi i servizi gestiti dall'Azienda sono:
• raccolta, spazzamento, smaltimento R.S.U. e rifiuti speciali,
• trattamento rifiuti tossico-nocivi a mezzo di apposito impianto di inertizzazione,
• messa a dimora dei fanghi provenienti dallo scavo dei rii della laguna in idonea isola da rimodellare,

• verde pubblico,
• pulizia scuole,
• servizi igienici,
• posa e rimozione passerelle per i fenomeni di acqua alta.

Sono in fase di affidamento i seguenti nuovi servizi:
• cimiteri e trasporto salme,
• pulizia impianti sportivi,
• pulizia Uffici Giudiziari,
• pulizia sedi e immobili Comunali.

Per avere una "pallida" idea della trasforamazione aziendale si pensi che il fatturato si attesterà nel 1996 intorno ai 120 miliardi rispetto ai 63 del 1991; il numero dei dipendenti che nel 1991 era pari a 896, disceso poi a 705 a fine 1994, risalirà a circa 1200 a fine 1996, comprendendo però in tale cifra sia gli addetti diretti che quelli operanti nelle imprese "collegate".

L'A.M.A.V. infine partecipa a tre società per azioni, con quota del 10%.

3. Imprenditoria pubblica locale e impresa solidale

Sin dal difficile avvio della Legge 381/91 l'Azienda si è posta, per vocazione, l'obiettivo di determinare condizioni reali di collaborazione con cooperative sociali.

Si deve riconoscere che in tale fase d'avvio, anche a seguito di "avvertimenti" provenienti dalla burocrazia comunale, l'Azienda ha insistito con la Regione affinchè vi siano piena ed immediata applicazione degli artt. 5 e 9 della legge, ma senza esito.

Nel proseguo del tempo e per approssimazioni successive si è sviluppato un rapporto sempre più organico che partiva da questo dato: l'Azienda per raggiungere i suoi obiettivi deve determinare un mix di fattori produttivi, cioè di risorse interne ed esterne, tale da ottimizzare i risultati, sia in termini di efficacia che di efficienza.

Partendo dal dato puramente formale il riferimento più scontato è l'art. 5 della legge 381/91, in cui la deroga alle norme sui contratti della Pubblica Amministrazione è prevista solo per le cooperative sociali di tipo B.

Purtroppo nemmeno la successiva legge 104/92, ed in particolare l'art. 38, ha ritenuto di esprimere opportune indicazioni normative sulle procedure di aggiudicazione, nè tanto meno si è pronunciata per una chiara distinzione tra soggetti (le cooperative sociali e le cooperative in genere) pur individuando il settore non profit come unico soggetto convenzionabile.

Per evitare che la collaborazione Azienda/terzo settore si arenasse su modalità più burocratiche che altro si è giunti alla determinazione di individuare una soglia (circa il 10%) di servizi terziarizzabili e da assegnare alle imprese sociali.

Ciò si è reso possibile sia per l'ampliamento dell'operatività aziendale (affidamento Servizio Verde Pubblico, Pulizia Scuole Comunali, Servizi igienici) sia per una più accentuata vocazione dell'Ente Proprietario ad "accettare" le conseguenti scelte aziendali.

In questa fase, che ha visto il progressivo accentuarsi del rapporto con le imprese sociali, è stato fatto anche un notevole sforzo per pervenire ad una aggregazione di soggetti in grado di esprimere un "coordinamento" il più possibile ampio di soggetti sociali, evitando quindi all'Azienda una "scelta" tra cooperative.

L'obiettivo è stato raggiunto prima con la costituzione di un "Coordinamento Provinciale" e successivamente, a servizi consolidati, con la costituzione di una specifica Associazione Temporanea di Imprese (A.T.I.) tra i soggetti sociali ne cui ambito sono avvenute le opportune "ripartizioni" di attività che hanno ovviamente tenuto conto della specificità professionale dei singoli soggetti stessi.

La formula, dopo il primo periodo di esperienza, si appalesa complessivamente positiva, pur evidenziando alcune discrasie, che progressivamente verranno assorbite, più che altro legate ai meccanismi di controllo e verifica degli interventi eseguiti.

A puro titolo indicativo, in allegato, viene presentato un esempio di affidamento all'A.T.I. per servizio di apertura, chiusura e pulizia di parchi e giardini.

4. Conclusioni

Il rapporto che si è determinato con le imprese sociali è, per l'A.M.A.V., solo all'inizio e sicuramente procederà ampliandosi su tutti i fronti possibili.

Ma al di là dell'impegno e delle scelte aziendali, appare fondamentale che tutti i soggetti dell'A.T.I. acquisiscano sempre più capacità e mentalità imprenditoriale per determinare situazioni tali per cui il rapporto costi/prestazioni sia sempre mantenuto a livelli tali da consentire soddisfazione reciproca.

Antonio Stifanelli
Direttore Generale A.M.A.V.
Azienda Multiservizi Ambientali Veneziana

ESEMPIO DI AFFIDAMENTO DI SERVIZI

Servizio di apertura, chiusura e pulizia di parchi e giardini siti in Mestre, Venezia C.S. e isole periodo 01.04/1995 / 31.12.1996

Con la presente si comunica che l'Azienda ha deciso di affidarVi il servizio di apertura, chiusura e pulizia dei parchi e giardini dislocati in Mestre, Venezia Centro Storico e Isole, procedendo secondo le indicazioni riportate nel Capitolato allegato, per il periodo 01.04.1995-31.12.1996.

CONDIZIONI ECONOMICHE

Tosatura superfici erbosa

Aiuole, parterres

Terraferma e Litorale	L.	80/mq.
Lido, Pellestrina, e S.Piero in Volta	L.	90/mq.
Venezia e isole minori	L.	200/mq.

Parchi, Giardini e Scoperti scolastici

Terraferma e Litorale	L.	62/mq.
Lido, Pellestrina e S.Piero in Volta	L.	70/mq.
Venezia e Isole minori	L.	150/mq.

Sfalcio erba su banchine e scarpate

Terraferma e Litorale	L.	75/ml.
Lido, Pellestrina e S.Piero in Volta	L.	85/ml.

Potatura delle siepi

fino a 1,70 m. di altezza

Terraferma e Litorale	L.	2.000/ml.
Lido, Pellestrina e S.Piero in Volta	L.	2.500/ml.
Venezia e Isole minori	L.	3.000/ml.

oltre a 1,70 m. di altezza

Terraferma e Litorale	L.	3.200/ml.
Lido, Pellestrina e S.Piero in Volta	L.	4.000/ml.
Venezia e Isole minori	L.	4.800/ml.
Raccolta erba	L.	30/mq.

Scerbatura, raschiatura erbe, diserbo, pulizia e altri lavori da svolgere in economia

costo orario manodopera interventi a Venezia e Isole M.	L.	30.000
costo orario manodopera interventi a Mestre e Terraferma	L.	28.000
costo orario manodopera interventi a Lido e Pellestrina	L.	30.000

Tutti gli interventi non compresi nel presente capitolato, verranno compensati con i relativi prezzi indicati nel Capitolato Generale del Comune di Venezia Edizione 1993 su cui verrà applicato uno sconto pari al 35%.

Servizio chiusura e apertura, pulizia e sfalcio dei parchi e giardini di Mestre di cui all'allegato A) L. 18.000.000.
Servizio chiusura e apertura, pulizia e sfalcio dei parchi e giardini di Lido di cui all'allegato A) L. 5.000.000.
Servizio chiusura parchi nel Centro Storico Veneziano e Isole compreso il presidio nel parco Savorgnan L. 6.000.000.

Il pagamento dei lavori verrà effettuato a 60 gg. data fattura fine mese, che dovranno avere cadenza mensile posticipata. Con la presentazione di ogni fattura dovrà essere prodotta la seguente documentazione:

- copia del modello DM10/2;
- copia della ricevuta del bollettino di versamento DM10/1 con apposto il timbro di pagamento dell'istituto bancario o dell'ufficio postale presso il quale é stato effettuato il versamento;
- copia della ricevuta del bollettino di versamento DM10/S con apposto il timbro di pagamento dell'istituto bancario o dell'ufficio postale presso il quale é stato effettuato il versamento;
- i tre modelli DM10 dovranno riguardare il mese precedente a quello cui le singole fatture si riferiscono;
- elenco del personale impiegato dall'impresa per lo svolgimento dell'appalto.

L'Appaltatore sarà responsabile, civilmente e penalmente, per ogni danno causato a cose o persone per dolo o colpa, grave o lieve, durante l'esecuzione dell'appalto. Resta esclusa per l'A.M.A.V. ogni responsabilità a tale riguardo. Allo scopo l'appaltatore sarà tenuto a stipulare una polizza "R.C. terzi e dipendenti" per un massimale di rischio pari a L. 3.000.000.000 (Tremiliardi).
Detta polizza dovrà essere sottoscritta dall'associazione temporanea d'impresa e dovrà riportare a descrizione del rischio la seguente dicitura: "Manutenzione del verde pubblico nell'ambito del Comune di Venezia, e di tutte le attività a questa connesse previste nel Capitolato d'Appalto del Comune di Venezia - Edizione 1993".
Diversamente potranno essere prodotte polizze analoghe, già in essere dalle singole cooperative purchè ciascuna di queste polizze abbia come massimale di rischio L. 3.000.000.000.

Personale

L'Appaltatore è obbligato a mettere in atto tutti gli accorgimenti atti a prevenire gli infortuni sul lavoro e ad usare tutte le cautele che valgono ad assicurare l'incolumità del personale, sollevando l'A.M.A.V. da ogni responsabilità, civile e penale, anche rispetto a terzi.
A.M.A.V. avrà la facoltà, a proprio insindacabile giudizio, di chiedere la sostituzione del personale al verificarsi di comportamenti scorretti e di inadempienze gravi.
Il personale impiegato dovrà essere tutto alle dipendenze del Consorzio e regolarmente iscritto agli Istituti previdenziali e assicurativi di legge, e previsti dal contratto di lavoro di categoria; l'A.M.A.V. rimane estraneo da ogni rapporto tra il Consorzio e il suo personale.

Subappalto

È fatto divieto al Consorzio di cedere o subappaltare il servizio sotto qualsiasi forma anche solo parzialmente, pena l'immediata risoluzione del contratto e l'incameramento della cauzione.

Documentazione

Entro 15 giorni dalla presente, Codesta Ditta dovrà produrre la seguente documentazione:

1) Copia della presente firmata in calce in forma estesa e leggibile del legale rappresentante della ditta per accettazione delle condizioni contrattuali (compreso il capitolato e l'allegato A);

2) Copia della quietanza comprovante l'avvenuta costituzione della cauzione definitiva di £ 30.000.000 che dovrà essere versata a garanzia di tutti gli obblighi assunti dal Consorzio, entro il 30.05.1995. Detta cauzione dovrà essere costituita mediante versamento in contanti alla Cassa Economale dell'azienda o con polizza fidejussoria o con polizza assicurativa sempre dello stesso importo. Nel caso di cauzione prestata tramite polizza assicurativa o fidejussione (rilasciata da impresa di assicurazione regolarmente autorizzata all'esercizio del ramo cauzioni, D.P.R. 13.02.1959 n. 449 con successive modificazioni e D.P.R. 10.06.1982 n. 348, o da un primario istituto di credito, con firme munite di autentica notarile con messa a repertorio), la ditta dovrà effettuare uno sconto pari al 1% rispetto al corrispettivo pattuito. Dovrà, inoltre, essere prevista per l'A.M.A.V. la facoltà di riscuotere l'intero importo su semplice richiesta scritta senza alcun altra formalità. Detta cauzione sarà trattenuta dall'Azienda fino a tutto il febbraio 1997.

3) Dichiarazione in carta intestata della Ditta del titolare, autenticata secondo le modalità di cui all'art. 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, con la quale si attesti che nei confronti dell'interessato non sussistono le cause di divieto, di decadenza o di sospensione previste nell'allegato 1 del D.L. 8.8.1994 n. 490 e che lo stesso non é a conoscenza dell'esistenza di tali cause nei confronti dei propri conviventi, che dovranno essere nominativamente elencati, a cura dei seguenti soggetti:
- Legale rappresentante di tutte le associate;
- Eventuali altri componenti l'organo di Amministrazione di tutte le associate;
- I soci o associati per conto dei quali le società associate operino in modo esclusivo nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Nella dichiarazione dovrà essere altresì specificato che, qualora le informazioni fornite non rispondessero al vero, il consorzio sarà impegnato a risarcire l'Amministrazione di eventuali danni conseguenti alla risoluzione del contratto ivi le spese per l'individuazione di un nuovo contraente;

4) Certificato, in originale rilasciato dalla Cancelleria del Tribunale competente per giurisdizione (sez. società), nel quale siano riportati i nominativi dei legali rappresentanti e la ragione sociale dell'impresa nonchè la dichiarazione che la stessa non si trova in stato di liquidazione, di fallimento, di concordato fallimentare e di concordato preventivo (certificato di vigenza).

5) Certificato del Casellario Giudiziale di tutte le persone legalmente autorizzate a rappresentare e ad impegnare l'impresa;

6) Certificati in originale rilasciati dall'I.N.P.S. e dall'I.N.A.I.L. attestanti la "correttezza contributiva" del personale dipendente. I contributi relativi dovranno essere versati presso le sedi degli Istituti Previdenziali di Venezia.

7) L'elenco nominativo delle persone in forza al consorzio che saranno impiegate nello svolgimento del servizio, con indicazione per ciascuna della qualifica e della data di assunzione. Il consorzio sarà tenuto a segnalare le eventuali variazioni che dovessero intervenire nel corso dell'appalto.

Tutta la documentazione richiesta dovrà essere di data non anteriore a 90 giorni da quella di presentazione.
Se entro il termine fissato di 15 giorni non sarà pervenuto all'Azienda quanto chiesto, l'aggiudicataria sarà considerata rinunciataria inadempiente e l'A.M.A.V. procederà all'incameramento del deposito cauzionale con semplice provvedimento amministrativo, senza bisogno di diffida, costituzione in mora od altra qualsiasi formalità giudiziale o stragiudiziale.

Altre disposizioni

Resta in tal caso in facoltà dell'A.M.A.V. provvedere altrimenti allo svolgimento del servizio in questione a carico, rischio e spese del consorzio inadempiente.
L'A.M.A.V. si riserva inoltre di chiedere il risarcimento di qualsiasi ulteriore danno conseguente a tale inadempienza.
Non sarà ritenuta valida ogni altra lettera di accettazione che non sia la citata conferma d'ordine fornita dall'A.M.A.V. e sulla quale non è ammesso apportare alcuna variante; pertanto qualsiasi modifica od aggiunta non potrà avere validità alcuna se non espressamente approvata dall'A.M.A.V.
Il presente appalto è da considerarsi compravendita commerciale ai fini dell'art. 1 della legge 19.07.1941 n. 771, per cui la lettera di affidamento non sarà soggetta a registrazione fiscale se non in caso d'uso.
Non saranno accettate cessioni di credito a meno che la richiesta, formalmente presentata non sia espressamente autorizzata dall'Azienda. In tale eventualità la cessione dovrà essere notificata da ufficiale giudiziario.
Per tutto quanto non sia in contrasto con le prescrizioni della presente lettera, valgono le norme contenute nel Capitolato generale d'Appalto per le Opere Pubbliche di cui al D.P.R. del 15.07.1962 n. 1063.
Per qualsiasi controversia sarà competente il Foro di Venezia.

DISEGNO DI LEGGE

DISCIPLINA FISCALE DELLE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITÀ SOCIALE

Salvo alcuni possibili ritocchi, il testo che segue sarà presentato come disegno di legge al vaglio del Consiglio dei Ministri e, successivamente, all'approvazione del Parlamento. È pertanto assai probabile che, all'inizio del 1996, possa vedere la luce una nuova disciplina fiscale delle organizzazioni nonprofit, dal presente ddl definite come "Organizzazioni non lucrative di utilità sociale".
Abbiamo ritenuto cosa utile cominciare a pubblicare tale progetto di legge prima della sua probabile approvazione, sia per consentire alle stesse organizzazioni di cominciare ad attezzarsi per tempo, sia in considerazione dell'interessante e articolata relazione di accompagnamento al progetto di legge, curata dalla Commissione di lavoro presieduta dal prof. Zamagni, che lo ha elaborato.

Relazione della Commissione di lavoro sul progetto di legge riguardante la Disciplina fiscale delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale

1. Con la presente legge il governo propone al Parlamento una disciplina fiscale nuova per le organizzazioni di utilità sociale (O.N.L.U.S.). Si tratta di una proposta attesa da tempo e in linea sia con la necessità di riorganizzazione dello stato sociale, sia con l'esigenza di consentire un'effettiva soddisfazione delle preferenze dei cittadini nella domanda di servizi sociali.
Il welfare state, anche nell'opinione di varie forze politiche e delle organizzazioni sindacali, ha bisogno di una profonda ristrutturazione. Il riconoscimento quasi esclusivo del monopolio pubblico nell'organizzazione e nella fornitura di molti importanti servizi sociali non trova più alcuna giustificazione economica. A ciò si aggiunga la crisi di risorse e le rigide politiche di bilancio che gli stati dell'Unione Europea, fortemente indebitati, sono costretti a perseguire per rispettare gli obiettivi di convergenza economica, producendo dirette e immediate ricadute sulla quantità e sulla qualità dei servizi erogati.
In tale quadro da tempo un nuovo settore, il cosiddetto terzo settore, è andato occupando quegli spazi che lo stato non era più in grado di gestire e il mercato non aveva convenienza a fare propri. Un'evoluzione colta da più parti e a più livelli, visti i richiami espliciti verso l'importanza di tale settore da parte del Libro bianco Delors della Commissione Europea e dal recente documento della Conferenza Episcopale Italiana.
Tale settore già oggi offre occupazione stabile e remunerata a circa mezzo milione di cittadini, che rappresentano percentualmente l'1,8% dell'occupazione complessiva nazionale e, rispettivamente, il 4,2% dell'occupazione nei servizi destinati alla vendita e il 9,7% di quella nei servizi non destinati alla vendita. Il livello occupazionale che il nonprofit ha potuto sviluppare in Italia, seppure non più marginale e già attestato su valori significativi, non è stato ancora, anche per i notevoli ritardi nella predisposizione di un'adeguata legislazione fiscale e civilistica, equivalente a quanto registratosi neglili altri paesi del G7. Negli Stati Uniti, ad esempio, il 6,8% dell'occupazione complessiva è di pertinenza del terzo settore, in Francia la stessa percentuale è del 4,2%, in Gran Bretagna del 4%, in Germania del 3,7% e infine in Giappone del 3,7%. Un ritardo evidente emerge anche dal confronto delle fonti di finanziamento dei soggetti che operano nel nonprofit, che in Italia è ancora eccessivamente di competenza dei canali pubblici.
Con il presente provvedimento, il Governo italiano vuole dare una risposta compiuta, sia pure limitata alla sola disciplina fiscale e in attesa di una organica definizione della fattispecie civilistica dei soggetti interessati, al mutamento socioe-

conomico sopra evocato, nella convinzione che anche gli altri paesi con livelli di reddito pro-capite analoghi o superiore a quello italiano adotteranno presto provvedimenti di legge in favore del terzo settore.
Il saldo finanziario degli interventi fiscali qui proposti deve essere letto in prospettiva. La possibile modesta caduta di gettito iniziale deve essere confrontata con la cospicua possibilità di contrazione della spesa pubblica una volta che un'articolazione maggiormente pluralistica nell'offerta di servizi sociali avrà avuto modo di realizzarsi.

2. Il primo articolo propone, ai soli fini fiscali, una definizione per i soggetti operanti con finalità altruistiche e mutualistiche. Per tali soggetti viene introdotta la nozione di organizzazioni non lucrative di utilità sociale.
Le O.N.L.U.S. devono avere sia finalità esclusivamente solidaristiche sia come oggetto principale lo svolgimento di attività di utilità sociale. La prescrizione congiunta del fine e dell'oggetto è cruciale per intendere il tipo di organizzazioni che rientra nella presente disciplina. Infatti, l'attribuzione della nozione di utilità sociale di un'attività disgiunta dal perseguimento di finalità esclusivamente solidaristiche che si realizzano concretamente nell'accettazione dei vincoli statutari previsti, comporta un eccessivo allargamento delle attività potenzialmente incluse. D'altro canto, il perseguimento di finalità esclusivamente solidaristiche, in assenza di un riferimento ad attività concrete socialmente utili, porta con sé una eccessiva ambiguità definitoria.
Nella categoria delle O.N.L.U.S. possono quindi rientrare tutti gli enti di natura privata, aventi o meno personalità giuridica, operanti esclusivamente per perseguire un fine solidaristico, purché dotate di uno statuto o di un atto costitutivo redatto nel rispetto di precise disposizioni atte a garantire il perseguimento effettivo delle finalità di cui sopra. A questo scopo, il primo articolo introduce una nozione di organizzazione priva di scopo di lucro più restrittiva di quella usata in sede civilistica. Infatti, le organizzazioni prive di scopo di lucro di per sè possono perseguire finalità puramente mutualistiche quali si manifestano nella auto-destinazione dei vantaggi generati dalle loro attività. Al contrario si è ritenuto che le organizzazioni meritevoli di un più favorevole regime fiscale debbano perseguire esclusivamente fini solidaristici, così che la fissazione di precisi vincoli di eterodestinazione dei vantaggi ottenuti, possa costituire un appropriato fondamento logico per la loro definizione come soggetti non solo lucrativi, ma anche aventi utilità sociale.
Dal punto di vista logico, inoltre, i vincoli di cui al primo articolo introducono un meccanismo di autoselezione che tende a realizzare una distinzione tra due tipi di enti non lucrativi. Tale autoselezione si realizza mediante quanto previsto all'articolo 8 relativo ai rapporti con discipline soggettive speciali che consente a diversi enti, tra cui i cosiddetti enti non commerciali, di optare per il nuovo regime fiscale. Il primo tipo comprende le organizzazioni più specificamente solidaristiche, capaci di realizzare esternalità positive sull'ambiente circostante e che rientrano senza forzature nei vincoli di cui all'articolo 1. Il secondo tipo comprende invece quelle organizzazioni più accentuatamente mutualistiche le quali, per vari motivi, non trovano conveniente vincolarsi in modo così stringente e preferiscono rimanere nel regime fiscale che attualmente le disciplina, parzialmente modificato dal capo II della presente legge.
Gli enti pubblici sono stati esclusi dagli effetti della presente disciplina. Ciò non perchè si pensi che la natura pubblica o privata dei soggetti costituisca elemento discriminante rispetto alla capacità di realizzare attività socialmente utili. Si è preferito tuttavia sottolineare in modo netto e inequivocabile lo scopo principale del provvedimento, che è quello di favorire la crescita e il consolidamento di un terzo settore che funzioni al di fuori dei canali di allocazione diretta delle risorse pubbliche.
Allo scopo di aiutare le realtà esistenti o in fieri nella società civile a sostituire o a rendersi complementari rispetto alle diverse forme di intervento pubblico, e in analogia con quanto avviene nella maggior parte dei paesi in cui il terzo settore è

più evoluto, l'esclusione degli enti pubblici rappresenta un segnale della direzione da seguire per realizzare una riduzione delle aree di intervento pubblico diretto. Tale esclusione potrebbe raggiungere l'ulteriore scopo di incrementare le pressioni - già esercitate da parte di rilevanti forze sociali - finalizzate ad ottenere una revisione della normativa sulla natura pubblica delle Fondazioni di cui sopra e delle IPAB. Infine, si è ritenuto che l'eventuale inclusione di tali enti ai fini della presente legge finirebbe con il creare un'iniqua asimmetria, dal momento che le Fondazioni delle Casse di Risparmio e le IPAB, oltre alle agevolazioni fiscali, continuerebbero a godere dei vantaggi derivanti dalla loro natura di enti pubblici.
Oltre alle fondazioni e alle associazioni sono ammessi alla presente disciplina le società di capitale. Ciò configura una pressoché completa neutralità dell'attribuzione di un dato regime fiscale rispetto alla forma giuridica scelta dalle O.N.L.U.S. Si è voluta tutelare la scelta dello strumento istituzionale autonomamente ritenuto più idoneo al perseguimento delle finalità istituzionali. Inoltre, l'inserimento di tali società - ed in particolare delle società per azioni - è coerente con il ridimensionamento della esclusività del loro scopo lucrativo, con l'introduzione nella normativa di figure di società per azioni di diritto speciale, quali quelle sportive, consortili e infine, nel nostro ambito di riferimento, con la definizione degli enti di gestione dei fondi mutualistici delle società cooperative previste dalla legge 59/1992 (articolo 11), enti che espressamente possono darsi forma di società per azioni.
Anche sulla base di tali argomentazioni si è ritenuto che anche le società cooperative possano essere ammesse alla presente normativa. Infatti, una società cooperativa avente come oggetto principale lo svolgimento di attività di utilità sociale, pur realizzando una parziale autodestinazione dei vantaggi ottenuti può comunque essere caratterizzata da finalità istituzionali esclusivamente solidaristiche. Inoltre molteplici sono gli elementi di affinità tra questa forma societaria e i vincoli statutari previsti per le O.N.L.U.S. Tali caratteristiche attengono alla non completa appropriabilità degli aumenti di valore del capitale proprio con il conseguente effetto di esternalità positiva derivante dal passaggio di parte dello stesso alle generazioni future, alle norme di democraticità degli ordinamenti interni, ai vincoli esistenti al perseguimento di fini direttamente speculativi per soci e fondatori. Inoltre si è ritenuto che l'eventuale esclusione delle società cooperative sarebbe risultata problematica considerando la possibilità offerta alle cooperative sociali e alle organizzazioni di volontariato - aventi anche forma di società cooperativa - di optare per il regime di agevolazione previsto dalla legge (articolo 8).
Sempre per realizzare il principio di neutralità di cui sopra, sono stati ammessi ai benefici della presente disciplina anche enti privati privi di personalità giuridica, purché rispettino i vincoli di cui al primo articolo.

3. La lettera a) del primo comma dell'articolo 1 prevede che le O.N.L.U.S. debbano avere come oggetto principale lo svolgimento di attività di utilità sociale nei settori dell'assistenza, beneficenza, istruzione, ricerca, tutela naturalistica e dell'ambiente, cultura, arte e sport. Tale elenco ha la finalità di delimitare alcune esclusioni a vantaggio dell'amministrazione finanziaria che ha così alcuni riferimenti relativamente precisi sugli ambiti di attività privilegiata delle O.N.L.U.S.
La lettera b) vincola la destinazione degli utili e degli avanzi di gestione agli scopi istituzionali della O.N.L.U.S. eliminando così ogni ipotesi di possibile destinazione a finalità estranee al fine solidaristico dei risultati delle attività svolte.
La lettera c) prevede l'obbligo di predisporre annualmente un bilancio o un rendiconto. La norma, prevista a livello statutario, intende contribuire ad aumentare la qualità delle informazioni che le organizzazioni non lucrative di utilità sociale devono necessariamente mettere a disposizione non solo dell'amministrazione finanziaria, ma anche dei cittadini e delle imprese. Questi ultimi infatti possono contribuire consapevolmente alle attività di tali organizzazioni solo sulla base di una corretta informazione relativa all'uso delle risorse a loro disposizione.

Alla lettera d) si prevede che in caso di scioglimento, cessazione o estinzione, le somme e i beni che residuano debbano essere devoluti ad altre O.N.L.U.S. o a fini di pubblica utilità. Tale norma, opportunamente collegata a quanto disposto dall'articolo 10, dovrebbe rappresentare un deterrente nei confronti di usi strumentali della definizione di O.N.L.U.S.
Il divieto di distribuire qualsiasi utile, anche in modo indiretto o in natura, e il divieto di cedere beni e servizi a condizioni più favorevoli a tutti coloro che sono coinvolti nella gestione delle O.N.L.U.S. vuole impedire un uso strumentale delle O.N.L.U.S. In questo senso, anche il riconoscimento di emolumenti formalmente non in contrasto con quanto previsto ai punti h) e i), ma che configuri comunque una distribuzione di utili in modo indiretto può essere perseguita e costituisce motivo di scioglimento dell'organizzazione.
Si è inoltre ritenuto necessario introdurre, alla lettera f), un vincolo statutario che vietasse quale finalità prevalente delle O.N.L.U.S., il perseguimento, la tutela o la promozione degli interessi - comunque definiti - degli appartenenti. La limitazione si estende anche a coloro che effettuano erogazioni liberali alle O.N.L.U.S. secondo quanto previsto dall'articolo 6 e ai coniugi, parenti o affini fino al quarto grado. Ciò è già stato chiarito in sede di commento della parte introduttiva del primo comma in cui si sono sottolineate le ragioni per cui si è ritenuto opportuno definire le O.N.L.U.S. come enti che perseguono finalità puramente solidaristiche.
Per quanto attiene ai vincoli relativi agli emolumenti, pur nella consapevolezza che essi sono di per sè causa di inefficienza nell'allocazione delle risorse, si è ritenuto di introdurli allo scopo di rendere più difficile la concessione di regimi speciali a organizzazioni orientate al mercato le quali, pur rispettando formalmente i vincoli statutari, perseguano la finalità pressoché esclusiva di distribuire emolumenti a coloro che ne fanno parte.
In particolare l'introduzione, alla lettera g), di un tetto sugli emolumenti individuali degli amministratori - espresso in valore assoluto - , è stato ritenuto efficace nel limitare comportamenti manifestamente in contrasto con le finalità delle O.N.L.U.S. Per le motivazioni di cui sopra si è peraltro deciso di limitare questa forma di vincolo agli amministratori, lasciando che i dipendenti possano essere retribuiti senza porre limiti né in percentuale sui proventi, né in valore assoluto.
In questo senso, un ulteriore vincolo alla lettera h) - espresso in percentuale sui proventi di ogni esercizio annuale - è stato previsto per quanto attiene ai compensi per le collaborazioni di terzi non direttamente finalizzate al perseguimento degli scopi istituzionali al fine di limitare la possibilità di utilizzare le O.N.L.U.S. per distribuire vantaggi economici in modo improprio.
La lettera i) prevede, per le organizzazioni diverse dalle fondazioni e dagli enti religiosi, la presenza di un ordinamento democratico, garantito dalla libera eleggibilità degli organi direttivi, dalla sovranità dell'assemblea e dal principio del voto singolo, oltreché dalla fissazione di criteri circa l'ammissione e l'esclusione da una O.N.L.U.S., al fine di avere la garanzia della presenza del controllo più ampio possibile dei soggetti interessati all'attività dell'organizzazione sul suo effettivo svolgimento e sul rispetto degli obblighi della presente legge. La disposizione è intesa a ridurre gli incentivi ad aderire alla presente disciplina per le organizzazioni che fornissero beni o servizi in via esclusiva a gruppi chiusi quali i dipendenti di imprese o soggetti analoghi.
Il secondo comma del primo articolo sancisce indirettamente la irrevocabilità nella destinazione del patrimonio delle O.N.L.U.S., prevedendo come causa di scioglimento dell'organizzazione la modifica di una delle cause statutarie previste dalle lettere precedenti. Si tratta dunque di una causa legale di scioglimento dell'organizzazione che si perfeziona al verificarsi della modifica statutaria e che vuole impedire ogni disponibilità successiva da parte dei soci o dei rappresentanti legali della O.N.L.U.S. del patrimonio e delle risorse dell'ente vincolate irreversibilmente al perseguimento di finalità solidaristica. La norma precisa anche che la violazione di una delle clausole statutarie stabilite dal primo comma dell'articolo 1, integra la fattispecie di abuso, disciplinata dal successivo articolo 11.

4. Nel presupposto di voler escludere dalla rilevanza impositiva per le O.N.L.U.S. tutto ciò che attiene alla loro operatività, e dunque all'attività di scambio prevalentemente incentrata su servizi, si è stabilita all'articolo 2, la non imponibilità - ai fini delle imposte dirette, dell'IVA e dell'Imposta sugli spettacoli - dei proventi di attività che, pur qualificabili come fiscalmente commerciali sulla base del regime tributario comune, sono poste in essere nella diretta attuazione dei compiti istituzionali di utilità sociale.
Per prevenire il porsi di nuove difficoltà interpretative, ovvero un'eccessiva dilatazione del bacino di merito, si è provveduto a definire sia il concetto di attività svolte in conformità alle finalità istituzionali, individuate con riferimento alla potenzialità oggettivo-contenutistica dell'attività di conseguire uno o più degli scopi istituzionali, sia quello di attività accessorie che devono avere una diretta connessione con quelle istituzionali ovvero essere strumento occasionale di finanziamento delle stesse. L'esonero impositivo, ovviamente, implica anche un totale esonero dagli adempimenti formali connessi.
Per effetto di quanto sopra l'O.N.L.U.S. non fruisce di un'esclusione sui redditi fondiari e di capitale eventualmente dovuti. Il regime speciale implica dunque essenzialmente a monte, una contrazione della base imponibile delle imposte citate, che lascia peraltro impregiudicati i benefici e le norme di altra origine cui la O.N.L.U.S. può aver diritto in quanto soggetto d'imposta comune (es. riduzione di aliquote ex articolo 6 D.P.R. 601/1973; ritenute a titolo d'imposta sui proventi di capitale, quando così previste in ragione della qualifica ex articolo 87 del T.U.I.R.).
Per quanto concerne l'introduzione di un regime speciale di esclusione limitato ai proventi derivanti dalle attività commerciali, la commissione ha riflettuto a fondo sul problema della neutralità del sistema fiscale nei confronti di soggetti che competono sullo stesso mercato. Si è ritenuto che la formulazione di cui all'articolo 2 non configuri una sostanziale violazione della neutralità di cui sopra poiché gli enti che accettano tutti i vincoli di cui all'articolo 1 si pongono sul mercato in una posizione di chiara inferiorità su diversi piani e in primo luogo per quanto attiene alla capacità di acquisire capitali. Ne consegue che l'esenzione dei proventi da attività commerciali rispetto alle principali forme di imposizione può essere considerata come una forma di compensazione, anche a prescindere dal valore sociale delle attività perseguite dalle organizzazioni di cui all'articolo 1.
Le misure fiscali previste dal presente articolo comportano una perdita di gettito fiscale di competenza stimabile in circa 50 miliardi di lire. Tale stima è la risultante dei valori disponibili presso l'anagrafe tributaria delle dichiarazioni dei redditi delle persone giuridiche, delle fondazioni - escluse quelle bancarie - e delle altre figure soggettive rientranti nella previsione del primo articolo. La cifra di 50 miliardi sconta già una maggiorazione rispetto ai valori risultanti dalle ultime dichiarazioni disponibili, così da avere una quantificazione immediata dei maggiori effetti sul piano delle entrate fiscali di una crescita numerica, soprattutto in seguito all'entrata in vigore della presente legge, dei soggetti operanti nel regime speciale proposto.

5. L'articolo 3 concede alle O.N.L.U.S. la possibilità di chiedere al momento dell'acquisto l'applicazione dell'aliquota IVA del 5%, a fronte di un carico formale alquanto contenuto, consistente nella conservazione e registrazione in un qualunque libro contabile delle fatture d'acquisto dei beni immobili o mobili registrati in pubblici registri. In tal modo alle O.N.L.U.S. viene riconosciuto un significativo abbattimento di costo fiscale per gli acquisti di importanti beni strumentali e viene quindi introdotto un incentivo alla patrimonializzazione e, quindi, ad una maggiore solidità da parte delle organizzazioni. La restrizione ai soli beni iscritti nei pubblici registri è dettata esclusivamente da ragioni di prevenzione di fenomeni elusivi che si avrebbero in seguito ad una generalizzazione maggiore nella riduzione d'aliquota.
L'articolo 4 realizza un'attesa ed ampia misura di detassazione pressoché generale, da limitare all'ambito delle attività istituzionali delle O.N.L.U.S., che si

aggiunge ai benefici eventualmente già concessi dalle norme comuni ai soggetti in cui l'O.N.L.U.S. si inquadra. Gli atti costitutivi o gli statuti, i contratti, i libri e i registri ed ogni altro atto amministrativo connesso ad adempimenti, richieste, procedimenti giurisdizionali o amministrativi, istanze o accordi posti in essere da una O.N.L.U.S. sono soggetti al pagamento dell'imposta di registro in misura fissa ed esenti dalle imposte di bollo, di concessione governativa e da ogni altra imposta, tassa od onere di natura tributaria o amministrativa. Tale disposizione vuole liberare le O.N.L.U.S. dal peso di eccessivi adempimenti fiscali e amministrativi oltreché dal costo relativo.

Per favorire la patrimonializzazione delle O.N.L.U.S. il secondo comma dello articolo 4 prevede per gli acquisti di immobili il pagamento in misura fissa delle imposte ipotecarie e catastali e l'esclusione dall'Invim. Lo stesso comma esclude dal campo di applicazione delle imposte di successione e donazione gli acquisti a titolo gratuito, anche mortis causa, effettuati dalla O.N.L.U.S.

Le esenzioni fiscali previste nell'articolo 4, ivi comprese quelle sugli atti, possono causare una perdita di gettito annuo stimabile intorno ai 10 miliardi di lire, ciò anche in considerazione dell'esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni, peraltro già riconosciuta dalla legislazione tributaria sui beni trasferiti a fondazioni e associazioni aventi scopo di assistenza, beneficienza e ricerca.

Il quinto articolo detta disposizioni in materia di tributi locali. Nel quadro di una prospettiva di ampliamento delle autonomie locali, anche in fatto di impostazione, si è voluta prevedere non una riduzione "centralizzata" dei carichi da tributi locali, bensì una disposizione di indirizzo di ampia flessibilità, destinata ad incidere anche su tributi ormai molto importanti quali l'ICI, nonché su quelli di futura introduzione, totalmente amministrabile dagli enti locali.

L'eventuale perdita di gettito ricollegabile alla presente disposizione non è stimabile se non in via probabilistica, ricadendo nella discrezionalità degli enti locali titolari della potestà impositiva la decisione di avvalersi o meno della riduzione prevista. Va inoltre sottolineato che l'eventuale perdita di gettito deve essere imputata ai bilanci degli enti locali che hanno facoltà di procedere all'imposizione e non al bilancio statale.

A titolo di mera indicazione delle grandezze tributarie interessate dagli effetti della norma, si può quantificare in circa 20 miliardi il minor gettito IVA, presumendo un'aliquota media del 5 per mille, nel caso in cui tutti gli enti locali interessati deliberassero la riduzione massima, cioè dell'80%, dell'aliquota applicabile. A tale cifra devono poi essere aggiunti altri 5 miliardi a titolo forfettario per tenere conto degli effetti sul gettito degli enti locali di una riduzione generalizzata delle residue imposte locali dovute dalle O.N.L.U.S. quali la TARSU, l'ICIAP e la TOSAP.

L'articolo 6 contiene le disposizioni relative al regime delle liberalità delle persone fisiche e di quelle giuridiche in favore delle O.N.L.U.S. Si tratta di una delle disposizioni chiave dell'intero provvedimento rappresentando il principale canale di interscambio di flussi finanziari attivabile tra la società civile e il mondo della solidarietà. La norma risponde a larghe e consolidate aspettative di incentivazione del finanziamento diretto dei privati, comprese le persone fisiche non impegnate in attività economiche, in favore del settore nonprofit ed aggiunge dunque una chiaramente nuova ipotesi di onere deducibile al reddito nel regime di cui all'articolo 10 del T.U.I.R., limitata da una soglia annua di 3 milioni, periodicamente rivalutabili in connessione al deprezzamento monetario.

Per le imprese, individuali e societarie, è stato invece proposto uno specifico capitolo di deducibilità ex art. 65 del T.U.I.R. che si aggiunge e non assorbe né commuta le ipotesi esistenti, allargandone solamente i confini applicativi.

Il terzo comma dell'articolo introduce una disciplina speciale per le cessioni gratuite di beni e per le prestazioni di servizi, ivi compresi quelli attinenti al capitale umano, gratuiti in favore dei soggetti di cui al primo articolo. In entrambi i casi è riconosciuta la non applicabilità delle disposizioni tributarie regolanti la destinazione delle risorse a finalità estranee all'impresa.

Con tali disposizioni si vuol favorire e incentivare una dialettica di lungo periodo

tra le imprese for profit e quelle nonprofit, nella convinzione che entrambi i soggetti del rapporto possano ricavare qualcosa da un interscambio di esperienze duraturo. Si è voluto, inoltre, favorire un flusso non meramente finanziario, ma anche di risorse professionali e di specializzazioni particolari; nei confronti delle O.N.L.U.S. da aprire nel mondo imprenditoriale tradizionale.

Con l'occasione è stato altresì dato recepimento al dettato di cui alla legge 266 del 1991, la cui portata è limitata alle organizzazioni del volontariato, prevedendo una distinta ipotesi di deducibilità a loro esclusivo beneficio.

Il quinto comma dell'articolo contiene, infine, delle disposizioni finalizzate alla creazione di un mercato finanziario specialistico nei confronti delle O.N.L.U.S. Viene, infatti, riconosciuta alle persone fisiche e a quelle giuridiche la deducibilità fiscale, entro l'ammontare massimo fissato in precedenza per i diversi soggetti, del minor guadagno in conto interessi per investimenti in prestiti a medio o lungo termine emessi da banche autorizzate o da imprese assicurative a tassi inferiori rispetto a quelli di mercato, a condizione che le risorse raccolte con tali prestiti vengano destinate al finanziamento delle O.N.L.U.S.

Complessivamente la perdita di gettito imputabile all'articolo 6 è stimabile in circa 54 miliardi all'anno. A tale cifra si arriva dalla ricostruzione dei valori disponibili dalle serie storiche delle dichiarazioni. La deducibilità prevista dal primo comma può produrre un minor gettito IRPEF stimabile in circa 2 miliardi. La quantificazione è la risultante dell'elaborazione dei dati delle erogazioni liberali per scopi di studio e di ricerca nel campo della conservazione del patrimonio artistico nonché delle erogazioni liberali in favore dello spettacolo di cui alle lettere p) e r) del comma 1 dell'articolo 10 del T.U.I.R., ora trasposte nelle lettere h) e i) dell'articolo 13 bis dello stesso testo. In base ai dati delle ultime dichiarazioni disponibili risulta un ammontare di erogazioni liberali per le finalità indicate pari a circa 7 miliardi annui da parte di circa 7.400 contribuenti. Presumendo che l'entrata in vigore del presente provvedimento possa determinare già dal primo anno un raddoppio delle erogazioni liberali delle persone fisiche, si perviene a una perdita di gettito pari a circa 2 miliardi, assumendo un'aliquota marginale media del 34%, superiore a quella media generale, sulla base diella distribuzione per classi di reddito delle erogazioni liberali effettuate nel passato.

La disposizione del secondo comma amplia la portata applicativa dell'articolo 65, secondo comma, del T.U.I.R. Tale ampliamento nell'applicazione della norma si stima possa causare una riduzione annua del gettito IRPEG, ILOR e IRPEF di circa 50 miliardi. A tale quantificazione si giunge stimando pari a un terzo l'incremento di erogazioni liberali delle imprese in favore delle O.N.L.U.S. ripartito nel modo seguente: 42 miliardi di minor gettito IRPEG e ILOR; 8 miliardi di minor gettito IRPEF e ILOR attribuibile alle società di persone; 3 miliardi la perdita di gettito IRPEF attribuibile agli imprenditori individuali.

Per quanto riguarda il terzo comma non sembra opportuno procedere ad alcuna stima particolare delle disposizioni contenute, trattandosi di interventi di razionalizzazione di erogazioni in natura, forse già oggi effettuate al di là delle disposizioni tributarie, e comunque attinenti a costi già aventi una specifica rilevanza fiscale.

Infine per quanto attiene al quinto comma è impossibile effettuare alcuna stima, non esistendo ancora dei parametri di riferimento. La perdita di gettito dovrebbe comunque essere contenuta poiché la crescita dimensionale di tali emissioni appare comunque destinata a essere confinata entro ambiti limitati anche nel medio termine .

Allo scopo di favorire ed estendere l'adozione di un appropriato ricorso a strumenti di buona amministrazione, basati sulla cultura della visibilità e della trasparenza della gestione, ampio risalto è dato alla generalizzazione degli obblighi di predisposizione del bilancio o del rendiconto di gestione. Per questa ragione l'articolo 7 prevede per le O.N.L.U.S. l'obbligo di predisporre annualmente un bilancio o rendiconto in grado di offrire una corretta rappresentazione della gestione economica, finanziaria e patrimoniale dell'organizzazione stessa. Il bilancio dovrà essere accompagnato da una nota illustrativa degli amministratori

che esponga sinteticamente i fatti più significativi che hanno caratterizzato la gestione della O.N.L.U.S. La certificazione di almeno un revisore contabile iscritto al registro tenuto presso il Ministero di Grazia e Giustizia è obbligatoria solo nel caso in cui i proventi dell'organizzazione abbiano superato per due anni consecutivi l'ammontare di 500 milioni di lire. In ogni caso la tenuta di scritture contabili cronologiche e sistematiche si considera assolta, secondo il combinato disposto dei primi due commi dell'articolo 6, qualora la contabilità consti almeno di un libro giornale avente i requisiti previsti dall'articolo 2216 del codice civile e di un libro in cui annualmente venga riportato il bilancio o il rendiconto di cui alla lettera c) dell'articolo 1.
Il quarto comma limita l'applicazione agli enti ecclesiastici, equiparati ex lege alle O.N.L.U.S., delle norme dell'articolo 7 alle sole attività di cui all'articolo 2 eventualmente svolte così da evitare qualsiasi intromissione nell'attività caratteristica di tali enti.

6. L'articolo 8 contiene delle disposizioni di coordinamento tra le norme della presente legge e quanto disposto nelle leggi speciali sul volontariato, sulle cooperative sociali e nei patti o nelle intese sottoscritte dalla Repubblica italiana con confessioni religiose.
Per i soggetti già operanti alla data di entrata in vigore della presente legge il nuovo regime fiscale si applica dal primo esercizio successivo a tale data .
Il primo comma dell'articolo estende ai soggetti disciplinati dalla legge n. 266 del 1991 il regime fiscale della presente legge. È rimessa alla decisione dei soggetti disciplinati dalla richiamata legge la decisione relativa alla scelta o meno di tale regime fiscale, non operando la legge alcuna estensione automatica della soggettività fiscale. Il secondo comma prevede una disposizione analoga anche per le cooperative sociali, anche se in questo caso sono richieste alcune modifiche statutarie per estendere anche ai soggetti mutualistici alcune delle delimitazioni previste dall'articolo 1 per tutte le organizzazioni solidaristiche.
Infine il quarto comma contiene l'estensione automatica agli enti ecclesiastici delle chiese con cui la Repubblica italiana ha siglato patti, accordi o intese del regime fiscale riconosciuto alle O.N.L.U.S. limitatamente allo svolgimento delle attività di solidarietà nei settori richiamati nella lettera a) del primo comma dell'articolo 1.
L'articolo 9 stabilisce un obbligo per le Direzioni Regionali delle entrate di organizzare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge uno speciale ufficio a cui affidare il compito di controllo delle disposizioni previste dalla presente legge. Gli stessi uffici dovranno, in aggiunta a quanto previsto dalle disposizioni di legge sui controlli annuali, effettuare delle verifiche periodiche a campione sulle O.N.L.U.S. domiciliate nel territorio di competenza. Al fine di assicurare la data certa e di prevedere un sistema, seppur minimo, di pubblicità legale agli stessi uffici dovrà essere depositata copia registrata dello statuto o dell'atto costitutivo. La norma prevede anche, a carico degli uffici dell'amministrazione finanziaria che accertino la violazione della clausole statutarie di cui all'articolo 1, l'obbligo di informare il Tribunale competente ex articolo 12 di quanto accaduto con l'inoltro entro 15 giorni dall'accertamento della violazione di apposito processo verbale.
La prevenzione dell'abuso fiscale, in tema di enti non profit, è fattore di credibilità del sistema stesso, apparendo inaccettabile la già sperimentata azione speculativa di false associazioni, spesso usate quale copertura di normali interessi imprenditoriali. Al fine di scoraggiare ogni possibile utilizzo elusivo o evasivo delle imposte delle previsioni della presente legge, l'articolo 10 prevede la responsabilità solidale dei rappresentanti legali e dei componenti gli organi direttivi per le imposte dovute e delle relative sanzioni. In questo modo l'eventuale accertamento di un utilizzo illegittimo delle disposizioni della presente legge da parte di una O.N.L.U.S. per un caso singolo o in maniera continuativa mette l'amministrazione finanziaria nella condizione di poter recuperare a tassazione le imposte che sarebbero state invece dovute da un soggetto diverso da quelli disci-

plinati dalla presente legge. Tale previsione vale anche per le disposizioni sull'IVA contenute nell'articolo 3 e per quelle relative alle erogazioni liberali di cui all'articolo 6.

L'articolo 11 prevede l'applicazione di una sanzione penale per i casi di violazioni delle disposizioni contenute nella presente legge a carico degli amministratori e dei rappresentanti legali delle O.N.L.U.S. Tale disposizione non esclude comunque l'applicabilità alle evntuali irregolarità fiscali compiute nel corso dell'attività dalle O.N.L.U.S. delle più gravi fattispecie di reato di cui al D.L. 429 del 1982.

L'articolo 12 disciplina un'ipotesi speciale di intervento dell'autorità giudiziaria competente, il Tribunale nella cui circoscrizione si trova la sede della O.N.L.U.S., giustificato dallo speciale regime fiscale riconosciuto dalla presente legge per le O.N.L.U.S. Al tribunale competente viene riconosciuto il potere di adottare, anche su richiesta del pubblico ministero, tutti i provvedimenti necessari per assicurare che in caso di violazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 lo scioglimento della O.N.L.U.S. garantisca che la destinazione del patrimonio residuo sia di esclusiva competenza di altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale con finalità solidaristiche ovvero nel rispetto di quanto previsto dalla lettera d) del primo comma dell'articolo 1. Per questa ragione è riconociuta al Tribunale la possibilità di adottare quei provvedimenti ritenuti come i più idonei per il conseguimento di detto fine anche con riferimento all'ipotesi di scioglimento prevista dal secondo comma dell'articolo 1.

L'articolo 13 introduce e disciplina fiscalmente per tutti gli enti non commerciali la libera raccolta occasionale di fondi di finanziamento mediante sottoscrizioni pubbliche legate a ricorrenze, a campagne di sensibilizzazione e avvenimenti simili. L'esclusione da ogni imposta vale anche per occasioni di richiamo quali concerti, sfilate, mostre, purché tali occasioni siano sempre connesse a circostanze particolari e il relativo ricavato sia totalmente destinato al finanziamento del fine solidaristico della O.N.L.U.S.

Infine l'articolo 14 disciplina fiscalmente i conferimenti agevolati di aziende e rami di azienda per un periodo limitato a tre anni dalla data di decorrenza della presente legge. Il richiamo alle disposizioni di cui all'articolo 7 della L. 30 luglio 1990, n. 218, per quanto compatibili sono applicate alle O.N.L.U.S. che intendono conferire aziende o rami di aziende in società a responsabilità limitata, società per azioni e società in accomandita per azioni costituende o costituite. Tale norma intende agevolare un'efficiente riorganizzazione delle attività delle O.N.L.U.S. alla luce delle modificazioni strutturali apportate dalla presente legge.

CAPO 1 - DISCIPLINA FISCALE SPECIALE DELLE ORGANIZZAZIONI NON LUCRATIVE DI UTILITÀ SOCIALE

Art. 1 - Organizzazione non lucrativa di utilità sociale

1. Ai fini della presente legge sono considerate organizzazioni non lucrative di utilità sociale le fondazioni, le associazioni, le società di capitali e gli altri enti di carattere privato con o senza personalità giuridica, aventi esclusivo fine solidaristico, i cui statuti o atti costitutivi prevedano espressamente:

a) come oggetto principale lo svolgimento di attività di utilità sociale nei settori dell'assistenza, beneficienza, istruzione, ricerca, tutela naturalistica e dell'ambiente, cultura, arte e sport;

b) la destinazione totale degli utili e degli avanzi di gestione agli scopi istituzionali;

c) l'obbligo di predisporre il bilancio o rendiconto annuale;

d) la devoluzione delle somme e dei beni che residuano in caso di scioglimento, cessazione o estinzione ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di utilità pubblica;

e) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili, ovvero di cedere beni o servizi diversi da quelli propri dell'organizzazione, a condizioni più favorevoli, ai soci, associati, partecipanti e a coloro che a qualsiasi titolo operino per l'organizzazione o ne facciano parte;

f) il divieto di tutelare o promuovere gli interessi economici, politici, sindacali o di categoria di fondatori, soci, amministratori, dipendenti o soggetti facenti parte a qualunque titolo dell'organizzazione stessa o che sono legati alla stessa da un rapporto continuativo di prestazione d'opera retribuito, nonché di soggetti che effettuano erogazioni liberali nei confronti dell'organizzazione. Il divieto si applica anche in riferimento ai coniugi, parenti o affini fino al quarto grado;

g) il divieto di corrispondere, anche in natura, agli amministratori emolumenti individuali annui di importo superiore al compenso massimo previsto per il Presidente del collegio sindacale delle società per azioni;

h) il divieto di corrispondere compensi per la collaborazione di terzi non direttamente finalizzata al perseguimento degli scopi istituzionali, per un valore complessivamente eccedente il 10 per cento dei proventi di ciascun esercizio annuale;

i) l'eleggibilità libera degli organi direttivi, il principio del voto singolo di cui all'art. 2532, secondo comma, del codice civile, la sovranità dell'assemblea dei soci, associati o partecipanti e i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi; questa disposizione non si applica alle fondazioni e agli enti di ispirazione religiosa.

2. La modifica di una o più clausole statutarie previste nel presente articolo è considerata causa di scioglimento.

3. La violazione di una o più clausole statutarie determina la decadenza dai benefici della presente legge e l'applicazione degli artt. 10, 11 e 12. La decadenza permane per tutto il periodo della violazione.

Art. 2 - Proventi da attività commerciali

1. I proventi percepiti dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, nell'esercizio di attività commerciali anche occasionali, svolte in conformità agli scopi istituzionali, ovvero di attività accessorie, sono escluse dalle imposte sui redditi nonché dall'imposta sugli spettacoli.

2. Si considerano svolte in conformità agli scopi istituzionali le attività il cui contenuto oggettivo realizza direttamente uno o più degli stessi scopi. Si considerano accessorie le attività poste in essere in diretta connessione con le attività istituzionali, o quale loro strumento di finanziamento.

Art. 3 - IVA sugli acquisti

1. L'organizzazione non lucrativa di utilità sociale può richiedere separatamente per ciascun acquisto, l'applicazione dell'aliquota Iva del 5%, mediante apposita dichiarazione attestante il godimento delle qualità di cui all'art. 1 da consegnarsi al cedente entro la data di emissione della fattura, soggetta a conservazione ai sensi dell'art.39 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 639.

Art. 4 - Imposte sugli atti e sugli acquisti

1. Gli atti costitutivi, gli statuti, i libri e registri, le convenzioni ed ogni altro atto amministrativo connesso ad adempimenti, richieste, procedimenti giurisdizionali o amministrativi, istanza e accordi posti in essere da un'organizzazione non lucrativa di utilità sociale sono soggetti ad imposta fissa di registro ed esenti dalle imposte di bollo, di concessione governativa e da ogni altra imposta, tassa od onere di natura tributaria o amministrativa.

2. Gli acquisti di beni immobili sono soggetti alle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa e non sono rilevanti ai fini dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili. Gli acquisti a titolo gratuito, anche per causa di morte, non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni.

Art. 5 - Tributi locali

1. Gli enti locali territoriali titolari di potestà impositiva possono ridurre, con apposita delibera degli organi consiliari, fino all'80 per cento le aliquote dei tributi di loro pertinenza in favore dei soggetti a cui si applicano le disposizioni della presente legge.

Art. 6 - Liberalità

1. Le erogazioni liberali, i contributi in denaro ed ogni altra somma elargita da persone fisiche in favore dei soggetti ammessi al regime di cui alla presente legge, sono deducibili dal reddito complessivo soggetto all'imposta sul reddito delle persone fisiche, secondo le disposizioni di cui all'art. 10 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, per l'importo massimo di lire 3 milioni, modificato annualmente nei modi di cui al comma 3 dell'art.1 della L. 16 dicembre 1991, n. 398. Tale disposizione si applica anche per le liberalità degli enti non commerciali, secondo le disposizioni di cui all'art.110 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

2. Dal reddito d'impresa sono deducibili, oltre agli oneri di cui all'art.65 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n.917, anche le erogazioni liberali ai soggetti ammessi

al regime di cui alla presente legge, per un ammontare complessivamente non superiore al 2 per cento del reddito d'impresa dichiarato.

3. Ai fini della deducibilità di cui al comma precedente gli oneri per cessioni gratuite di beni sono determinati in base al loro costo fiscalmente riconosciuto; sono inoltre deducibili le spese di impiego di lavoratori dipendenti assunti a tempo indeterminato, utilizzati per prestazioni di servizi erogate gratuitamente nei limiti del 5 per mille dell'ammontare complessivo delle spese per prestazioni di lavoro dipendente risultante dalla dichiarazione dei redditi. Alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi non sono applicabili le disposizioni tributarie regolanti la destinazione a finalità estranee all'esercizio di impresa anche ai fini dell'imposta sul valore aggiunto.

4. Le erogazioni in favore delle organizzazioni di volontariato di cui alla Legge 11 agosto 1991, n. 266 sono distintamente deducibili dal reddito degli eroganti, secondo le disposizioni e con i limiti di cui ai commi precedenti.

5. È considerata erogazione liberale ed è sottoposta al trattamento di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo la differenza di rendimento relativa al possesso di titoli rappresentativi di prestiti a medio o lungo termine emessi, a tassi e condizioni inferiori al tasso ufficiale di sconto, da banche autorizzate in Italia e da imprese di assicurazione, purché i fondi raccolti, oggetto di gestione separata, siano destinati direttamente o indirettamente al finanziamento dei soggetti ammessi al regime di cui alla presente legge. La differenza di rendimento è attestata annualmente dall'emittente il prestito. A titolo di recupero spese sui fondi raccolti può essere applicata una commissione onnicomprensiva una tantum non superiore allo 0,25 per cento. I fondi non impiegati a favore dei soggetti prima indicati o trattenuti a titolo di garanzia devono essere investiti in titoli a reddito fisso trattati su mercati regolamentati. I relativi proventi netti sono portati ad incremento dei fondi raccolti.

Art. 7 - Obblighi contabili

1. I soggetti di cui all'art. 1 sono obbligati a pena di decadenza dal regime fiscale previsto dalla presente legge alla tenuta di scritture contabili cronologiche e sistematiche atte ad esprimere con verità, compiutezza e analiticità le operazioni poste in essere in ogni periodo di gestione.

2. Il requisito di cui al comma precedente si considera assolto qualora la contabilità consti quantomeno di un libro giornale conforme a quello di cui all'art.2216 del codice civile e di un libro apposito in cui sia trascritto annualmente il bilancio o rendiconto di cui all'art.1, lett. c).

3. Il bilancio o rendiconto, corredato da una nota illustrativa, deve essere formato in modo da poter offrire una rappresentazione adeguata della situazione patrimoniale, economica e finanziaria della organizzazione non lucrativa di utilità sociale. Qualora i proventi superino per due anni consecutivi l'ammontare di cinquecento milioni di lire, modificato annualmente nei modi di cui al comma 3 dell'art.1 della L. 16 dicembre 1991, n.398, il bilancio o rendiconto deve recare una relazione di controllo sottoscritta da uno o più revisori iscritti nel registro dei revisori contabili.

4. Ai soggetti di cui al quarto comma del successivo art. 8 i commi precedenti si applicano limitatamente alle operazioni aventi rilevanza ai fini degli art. 2. Per le attività commerciali non escluse da imposte sul reddito, nonchè per quelle soggette ad IVA, restano applicabili le disposizioni sui libri contabili di cui al D.P.R. 600/73 e al D.P.R. 633/72.

Art. 8 - Rapporti con discipline soggettive speciali

1. Le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, possono optare per il regime fiscale di cui alla presente legge. Se già esistenti l'opzione può essere esercitata nel corso del primo periodo d'imposta successivo all'entrata in vigore della presente legge, con effetto dal periodo stesso, mediante comunicazione, presentata o inviata mediante lettera raccomandata alla Direzione regionale delle entrate competente in ragione del domicilio fiscale del soggetto.

2. Le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991 n. 381, già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, possono optare, nei termini e con gli effetti di cui al comma precedente, per le norme di cui alla presente legge a condizione che il loro statuto o atto costitutivo preveda quanto indicato alle lettere b), d), e) del comma 1 dell'art. 1. Nei loro confronti non è applicabile l'art. 7 e gli obblighi contabili restano regolati dalle norme comuni che le concernono.

3. Agli altri soggetti già esistenti le norme della presente legge si applicano a partire dal periodo d'imposta successivo a quello nel quale lo statuto o l'atto costitutivo sono adeguati alle disposizioni della presente legge.

4. Gli enti ecclesiastici di confessioni religiose con le quali lo stato ha stipulato patti, accordi o intese sono considerati, nel rispetto delle loro strutture e finalità, organizzazioni non lucrative di utilità sociale ai fini dell'applicazione delle norme contenute nel presente capo sempreché operino nei settori di cui all'art. 1 lett. a).

Art. 9 - Competenze delle Direzioni Regionali delle Entrate

1. I soggetti che intendono avvalersi della presente legge devono comunicarlo alla Direzione Regionale delle Entrate competente, allegando copia dello statuto o dell'atto costitutivo registrato affinché sia riscontrata la conformità delle clausole statutarie alle disposizioni di cui alla presente legge. Qualora sia accertata la violazione di cui ai commi 2 e 3 dell'art.1 dovrà essere redatto apposito processo verbale da inviare entro 15 giorni agli uffici di cui al comma successivo, i quali lo inoltreranno al Tribunale per i provvedimenti di cui all'art.12. Resta fermo l'obbligo di mettere a disposizione tutti i documenti necessari per esercitare l'attività di controllo e di rispondere ad eventuali questionari predisposti dall'Amministrazione Finanziaria.

2. Le Direzioni delle Entrate provvederanno, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, ad istituire al loro interno un apposito ufficio per il coordinamento dell'attività di controllo sull'osservanza delle norme della presente legge, svolta dagli uffici competenti per domicilio fiscale. Nell'ambito dei programmi stabiliti annualmente dal Ministro delle finanze, gli istituendi uffici devono prevedere i settori di attività ed il numero di verifiche ed ispezioni, oltre a quelle originariamente svolte dalla Guardia di Finanza, da effettuare presso le organizzazioni ammesse alla disposizioni della presente legge.

Art. 10 - Responsabilità dei rappresentanti legali

1. I rappresentanti legali ed i membri degli organi statutari amministrativi delle organizzazioni che abbiano indebitamente fruito delle norme di cui agli articoli precedenti, conseguendo o consentendo a terzi risparmi d'imposta, sono responsabili solidalmente delle imposte dovute e delle relative sanzioni.

Art. 11 - Abuso di qualità di organizzazione non lucrativa di utilità sociale

1. Salva l'applicabilità delle sanzioni penali disposte dal D.L. 10 luglio 1982, n.429, conv. con mod. nella L.7 agosto 1982, n.516 i rappresentanti legali ed i membri degli organi statutari amministrativi di enti che si siano avvalsi dei benefici di cui alla presente legge in assenza dei requisiti di cui all'art. 1 sono puniti con l'ammenda fino a lire cinque milioni e con l'arresto da sei mesi a cinque anni.

Art. 12 - Irregolarità di gestione

1. Il Tribunale nella cui circoscrizione si trova la sede dell'organizzazione non lucrativa di utilità sociale, anche su iniziativa del pubblico ministro, in caso di inosservanza anche di fatto delle disposizioni di cui all'articolo 1, adotta tutti gli opportuni provvedimenti conseguiti allo scioglimento previsto del secondo comma dell'art.1.

Art. 13 - Raccolte pubbliche di fondi

1. Nei confronti degli enti non commerciali di cui all'art. 87 lett.c) del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, sono escluse da ogni imposta le contribuzioni raccolte mediante sottoscrizioni pubbliche, anche su erogazione di soggetti diversi dai soci, nonché le erogazioni incentivate da offerte occasionali di beni in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione svolgentisi non più di una volta per anno solare.

2. L'esclusione si applica anche nell'ipotesi di manifestazioni di richiamo spettacolistico o artistico, quali concerti, esibizioni, rappresentazioni, visite e mostre.

3. Costituisce condizione dell'esclusione l'impiego diretto delle somme raccolte in favore degli scopi istituzionali, da comprovarsi, in caso di richiesta degli uffici dell'amministrazione finanziaria, attraverso un rendiconto analitico distinto per ciascuna iniziativa di sottoscrizione. È ammesso l'impiego a copertura di oneri o passività gestionale dell'ente. L'obbligo di rendiconto analitico non sussiste per le organizzazioni di cui all'art. 1 che ottemperino all'art. 7 della presente legge.

Art. 14 - Modifica di decorrenza del procedimento di individuazione delle attività marginali

All'Art. 18 del D. L. 29 aprile 1994, N. 260, convertito con modificazioni dalla legge 27 giugno 1994, N. 413, dopo le parole "è sostituito" sono aggiunte le seguenti "con effetto dalla entrata in vigore della stessa legge 11 agosto 1991, N. 266.

CAPO 2 - RAZIONALIZZAZIONE DELLA DISCIPLINA ORDINARIA VIGENTE DEGLI ENTI NON COMMERCIALI (II.DD. E IVA) IN MATERIA DI IMPOSTE SUL REDDITO E DI IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO

Art. 15 - Modificazioni alla disciplina delle imposte sul reddito

Al T.U.I.R. 22 dicembre 1986, n. 917, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) L'art. 87, comma 4 , secondo periodo, è sostituito dal seguente:

"L'esercizio di attività commerciale svolta da un ente diverso dalle società di capitali si considera principale, ove ciò non si ricavi dallo statuto, qualora vi risulti destinata con continuità, la maggior parte dei mezzi patrimoniali o delle risorse personali di cui il soggetto si avvale nello svolgimento delle sue attività".

b) L'art. 108, T.U.I.R., comma 1, secondo periodo, è sostituito dal seguente periodo:

"Per i medesimi enti non si considerano attività commerciali le prestazioni di servizi non rientranti nell'art. 2195 del codice civile rese in confirmità alle finalità istituzionali dell'ente, senza l'impiego di specifica organizzazione e verso pagamento di corrispettivi che non eccedono i costi sopportati per il loro svolgimento"

c) All'art. 108, tra il comma 1 e il comma 2 è inserito il seguente comma:

"Non si considerano commerciali le attività di utilità pubblica svolte in base a convenzione o contratto corrente con pubbliche amministrazioni per l'attuazione delegata di compiti e funzioni del committente, affidate ad enti privati, ovvero pubblici non economici, diversi dalle società commerciali, il cui oggetto proprio istituzionale ricomprenda l'attività prestata".

d) All'art. 111, il comma 3, dopo le parole "conformità alle finalità istituzionali", sono incluse le seguenti parole:

....."ovvero in occasione di riunioni, congressi e simili tra gli associati"

e) all'art. 111 T.U.I.R., il comma 4, è sostituito dal seguente:

"La disposizione del comma 3 non si applica per le cessioni di beni nuovi diversi da quelli di modico valore recanti denominazioni, marchi e simili dell'ente, per le somministrazioni di pasti e le prestazioni di alloggio e trasporto non concomitanti a convegni o celebrazioni sociali, per le prestazioni di servizi portuali e aeroportuali, né per le prestazioni effettuate nell'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di spacci e di mense aperte al pubblico; b) organizzazioni di viaggi e soggiorni turistici non prevalentemente connessi al perseguimento diretto dei fini istituzionali sindacali, religiosi e sportivi; c) pubblicità di prodotti o servizi offerti da imprese commerciali."

Art. 16 - Estensione dei presupposti del regime semplificato per gli enti non commerciali ordinari

1. Agli enti non commerciali, che nel periodo d'imposta abbiano conseguito proventi dall'esercizio di attività commerciali per un importo non superiore a 180 milioni di lire, si applicano le disposizioni di cui agli artt. 1 e 2 della legge 16 dicembre 1991, n. 398.

2. La distinta d'incasso, da compilarsi in ottemperanza all'art. 2 della legge da ultimo citata, può essere sostituita da qualunque prospetto indicante cronologica-

mente e separatamente per ciascun giorno, il volume dei corrispettivi percepito.

3. Il limite di 180 milioni è annualmente modificato con D.P.C.M. nei modi di cui al comma 3 dell'art.1 della L. 16 dicembre 1991, n. 398.

Art. 17 - Modificazioni alla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto

1. Al D.P.R. 22 ottobre 1972, n. 633 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art. 4, quarto comma, dopo il primo periodo, è incluso il seguente periodo:

"Per i medesimi enti non si considerano attività commerciali le prestazioni di servizi non rientranti nell'articolo 2195 del codice civile rese in conformità alle finalità istituzionali dell'ente, senza l'impiego di specifica organizzazione e verso pagamento di corrispettivi che non eccedono i costi sopportati per il loro svolgimento, attività di utilità pubblica svolte in base a convenzione o contratto corrente con pubbliche amministrazioni per l'attuazione delegata di compiti e funzioni del committente, il cui oggetto proprio istituzionale ricomprenda l'attività prestata".

b) all'art. 4, quarto comma, nel periodo successivo a quello incluso per effetto della precedente lett. a), dopo le parole "in conformità alle finalità istituzionali", sono incluse le parole "ovvero in occasione di riunioni, congressi e simili tra gli associati".

c) all'art. 19-ter, il primo periodo del secondo comma, è soppresso; il secondo periodo è sostituito dal seguente:

"L'imposta relativa ai beni e ai servizi utilizzati promiscuamente nell'esercizio dell'attività commerciale o agricola e dell'attività principale è ammessa in detrazione per la parte imputabile all'esercizio dell'attività commerciale o agricola. Ove la determinazione di tale parte non sia comprovata da documentazione o da parametri di riporto obiettivi la detrazione è ammessa in misura del cinquanta per cento".

d) all'art. 4 quinto comma, il primo periodo è sostituito dal seguente:

"Le esclusioni disposte al comma precedente per gli enti di tipo associativo non si applicano per le cessioni di beni nuovi diversi da quelli di modico valore recanti denominazioni, marchi e simili dell'ente, per le somministrazioni di pasti e le prestazioni di alloggio e trasporto non concomitanti a convegni e celebrazioni sociali, per le prestazioni di servizi portuali e aeroportuali, nè per le prestazioni effettuate nell'esercizio delle seguenti attività: a) gestioni di spacci e di mense aperte al pubblico; b) organizzazioni di viaggi e soggiorni turistici non prevalentemente connessi al perseguimento diretto dei fini istituzionali sindacali, religiosi e sportivi; c) pubblicità di prodotti o servizi offerti da imprese commerciali; sono comunque considerate non commerciali le cessioni di pubblicazioni delle associazioni di cui al comma precedente effettuate prevalentemente ai loro associati".

Art. 18 - Entrata in vigore

.....

AFFIDAMENTO A COOPERATIVE SOCIALI DI SERVIZI ALLA CITTÀ

Accordo quadro CISPEL, Federsolidarietà Confcooperative e ACST Lega cooperative

CISPEL (Confederazione Italiana Servizi Pubblici Enti Locali) ha lo scopo di promuovere lo sviluppo e la tutela della gestione diretta dei servizi pubblici da parte dei comuni, delle province, delle regioni o dei Consorzi costituiti da questi enti. Alla confederazione aderiscono 787 tra imprese ed enti che garantiscono servizi pubblici locali (acqua, gas, elettricità, trasporti, raccolta rifiuti, ecc.) su tutto il territorio nazionale.
Il 19 ottobre scorso a Roma è stato siglato un accordo nazionale - di seguito riportato - tra CISPEL e le organizzazioni di rappresentanza politico sindacali della cooperazione sociale, al fine di favorire la stipula di convenzioni in tutte le sedi aziendali con le imprese sociali di inserimento lavorativo.
Il settore che, secondo una ricerca presentata recentemente al Convegno svoltosi i giorni 5-6 ottobre a Reggio Emilia su "La città solidale. Servizi pubblici locali e cooperative sociali tra efficienza e impegno" (e del quale, in questo numero della rivista, è stata riportata la relazione introduttiva di Pippo Ranci) sembra offrire maggiori occasioni di collaborazione è quello ambientale e, in particolar modo, quello dei servizi di raccolta differenziata dei rifiuti.
Tra i prossimi obiettivi vi è la predisposizione di un appalto tipo, appositamente studiato per regolamentare correttamente i rapporti con le imprese a finalità sociale.

PREMESSO CHE

a) Una rinnovata e avanzata politica dei servizi pubblici locali costituisce una delle condizioni basilari per lo sviluppo sostenibile delle economie locali e risponde alle strategie occupazionali microeconomiche dell'Unione Europea, specialmente attraverso la difesa e la valorizzazione ambientale, le energie pulite e rinnovabili, la mobilità urbana e metropolitana, le risorse idriche.

b) La specifica identità e collocazione che le imprese sociali occupano all'interno della Comunità locale e il ruolo di raccordo funzionale e istituzionale che le imprese di servizio pubblico svolgono nei confronti dei governi locali costituiscono presupposti essenziali per una comune strategia volta a promuovere lo sviluppo complessivo del benessere dei cittadini collegando l'azione di fornitura di servizi sempre più qualificati con quella di una sempre più estesa integrazione sociale e lavorativa delle persone svantaggiate.

CONSIDERATO CHE

a) La collaborazione e la convergenza programmatica e operativa tra le imprese locali di servizio pubblico e le imprese sociali si pone, dunque, in tale prospettiva.

b) Sono molteplici e concrete le opportunità di determinare sinergie, con effetti di valore aggiunto, economico e sociale tra le risorse imprenditoriali operanti nella produzione di servizi locali a contenuto industriale e tecnologico e le risorse imprenditoriali della solidarietà sociale.

TENUTO CONTO CHE

a) Occorre espandere i margini della produttività dei servizi urbani mediante azioni convergenti che, attraverso il decentramento delle attività e dei cicli di produzione, coinvolgano le soggettività imprenditoriali della cooperazione sociale.

b) Vanno ricercate modalità articolate e flessibili di raccordo sul terreno produttivo tra strutture di gestione dei servizi pubblici locali e imprese sociali, prefigurando obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi, di abbattimento dei costi, di maggiore agibilità e adattabilità alla dinamica tra domanda e offerta, di più attento ascolto delle attese della Comunità e dell'Utenza.

La CISPEL, l'Associazione delle Cooperative di servizi e turismo-Lega Cooperative e la Federsolidarietà-Confcooperative convengono quanto segue:

FORMA IMPEGNO DELLA CISPEL

1) svolgere un'azione di informazione presso le imprese e gli enti associati circa le funzioni sociali e le attività imprenditoriali svolte dalle cooperative sociali di cui alla lettera b) dell'art. 1 della legge n. 381/1991;

2) stimolare il settore dei servizi pubblici locali affinché rivolga l'attenzione alle citate cooperative sociali al momento di affidare a imprese terze l'appalto di determinati servizi, indipendentemente dalla categoria di persone svantaggiate che le stesse inseriscono nel mondo del lavoro (coerenti con l'attività che viene loro richiesta);

3) diffondere presso le imprese ed enti associati le informazioni relative ai benefici economici, sociali e culturali derivanti alle popolazioni locali dall'inserimento nel mondo del lavoro di persone svantaggiate;

4) promuovere presso gli associati l'adozione di forme di collaborazione con le cooperative sociali volte a favorire processi di sviluppo qualitativo e tecnologico, di crescita professionale e dimensionale, nonché di ammodernamento organizzativo delle stesse;

5) favorire la stipulazione di convenzioni tra i propri associati e le cooperative sociali, ai sensi dell'articolo 5 della legge 8 novembre 1991, n. 381 e nell'osservanza delle vigenti disposizioni normative, comunitarie e nazionali;

FORMA IMPEGNO DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE DELLE COOPERATIVE DI SERVIZI LEGA NAZIONALE DELLE COOPERATIVE E MUTUE E DELLA FEDERSOLIDARIETÀ CONFCOOPERATIVE ITALIANE

1. promuovere il perseguimento, da parte delle cooperative sociali loro aderenti, in occasione della stipulazione di convenzioni con imprese di servizio pubblico locale, dei seguenti obiettivi:
- garanzia di standard della qualità-prezzo perlomeno pari a quelli realizzati dagli associati alla CISPEL con la gestione diretta;
- il rispetto e attenzione particolare ai diritti degli utenti.

2. svolgere un'adeguata opera di vigilanza nei confronti delle cooperative sociali loro aderenti circa il rispetto da parte delle stesse delle normative in materia previdenziale ed assicurativa e dei CCNL;

3. promuovere e stimolare la crescita aziendale delle cooperative sociali loro aderenti, le quali dovranno assecondare i processi di cui al precedente punto 4), anche attraverso un'adeguata dotazione in attrezzature;

4. promuovere rapporti convenzionali tra enti o imprese associate alla CISPEL e le cooperative sociali, in base ai quali quest'ultime assumono l'impegno di avviare l'inserimento di persone svantaggiate nel numero minimo del 30% del personale necessario all'esecuzione degli incarichi.

Inoltre, la CISPEL e le Associazioni di rappresentanza delle cooperative sociali si impegnano a:

- definire concordemente un programma di iniziative comuni volte a promuovere la funzione sociale ed economica delle rispettive associate, valorizzando in particolare le esperienze di collaborazione intervenute a seguito di convenzioni o affidamento di appalti di lavori o servizi alle cooperative sociali;

- istituire entro il 15 novembre 1995 una Commissione paritetica di verifica del presente accordo;

- programmare incontri semestrali (gennaio - luglio) per un'analisi delle convenzioni e dei rapporti intercorsi tra enti o imprese aderenti alla CISPEL e la cooperazione sociale e per una valutazione dei risultati conseguiti in termini di qualità ed economicità dei servizi prestati dalle cooperative sociali.

Alla Commissione saranno affidati i seguenti compiti:

1. individuare le tipologie dei servizi da affidare alle cooperative sociali;

2. analisi ed elaborazione di normative di interesse comune;

3. valutazione ed approfondimento degli schemi di convenzione-tipo predisposti dalle Regioni e delle relative modalità applicative;

4. definizione delle procedure e dei criteri relativi alla scelta dell'esecutore del servizio, etc;

5. conduzione di ricerche, sperimentazioni, indagini su questioni di comune interesse;

6. analizzare e verificare i risultati di carattere sociale ottenuti grazie ai rapporti di collaborazione tra gli enti o le imprese associate alla CISPEL e le cooperative sociali, con particolare riguardo al reinserimento delle persone svantaggiate nel mondo del lavoro.

LOTTA CONTRO L'ESCLUSIONE ATTRAVERSO L'INIZIATIVA ECONOMICA

IRED Nord

Nel presente articolo vengono presentate le conclusioni dell'incontro organizzato da IRED Nord (Innovations et Réseaux pour le Dévelopement) svoltosi a Roma il 17-18 giugno 1994. Tali conclusioni sono state redatte da Pierre Calame, presidente della Fondazione per il progresso dell'uomo, a conclusione della ricerca - azione dal titolo: "Iniziative economiche contro l'esclusione nel Sud Europa.
Facendo seguito ad altri documenti di organismi pubblici e privati europei pubblicati sui diversi numeri di quest'anno, si è ritenuto cosa utile pubblicare tali conclusioni in considerazione dell'approccio cosmopolita e strutturale qui assunto nel considerare e delineare le strategie di lotta contro l'esclusione, peraltro da intepretare attraverso la moltiplicazione di iniziative economiche su base comunitaria.
Traduzione curata da Elena Zanoletti. Si ringrazia IRED Nord per aver concesso la riproduzione.

Premessa. Lo sviluppo delle strategie di lotta contro l'esclusione attraverso l'iniziativa economica

1. Oggi in Europa, e in particolare nell'Europa del Sud, si riscontra un pullulare di iniziative di lotta contro l'esclusione, in cui persone emarginate per le più diverse ragioni (economia in crisi, regioni emarginate, donne, giovani, minoranze culturali, detenuti anziani, handicappati, ecc...) partecipano attivamente alla risoluzione dei loro problemi e alla creazione di una attività economica e sociale.

2. Malgrado l'estrema diversità dei contesti socio-politici dei diversi paesi e delle regioni d'Europa, queste iniziative hanno numerosi punti in comune, in quanto affrontano sfide della medesima natura, si basano su intuizioni e valori simili, si ispirano a correnti di pensiero comuni, devono affrontare difficoltà paragonabili per la loro emergenza, la loro sopravvivenza e il loro sviluppo.

3. Esse nascono dalla crisi del modello di sviluppo dominante, dei sistemi di pensiero e delle istituzioni.
a) Il modello di sviluppo: la crescita economica, motore indispensabile dell'equilibrio del sistema, è rallentata in modo duraturo ed è accompagnata da una riduzione o stagnazione del lavoro salariato classico proprio nel momento in cui, tanto per le donne che per gli uomini, l'accesso al lavoro è considerato come il mezzo indispensabile per partecipare pienamente alla società.
b) Il sistema di pensiero: la crescita resta esclusivamente concepita in termini economici, l'economia e il sociale sono pensati come ambiti separati, l'unificazione monetaria nasconde la diversità degli scambi che possono intrecciarsi a livello locale, la maggior parte delle politiche contro la disoccupazione si pongono il fine di ricondurre gli esclusi su un mercato del lavoro incapace daltronde di accoglierli, l'aiuto sociale rinchiude gli esclusi nella loro emarginazione, trasformandoli in fruitori passivi della solidarietà collettiva.
c) Le istituzioni: in generale le legislazioni nazionali e regionali preesistenti impongono una definizione restrittiva dell'impresa, ridotta al suo oggetto economico; le istituzioni di aiuto sociale (sanità, aiuto agli esclusi, appoggio al reinserimento, sistema educativo) hanno una pratica assistenziale in cui gli esclusi sono definiti dai loro handicap e dai loro difetti piuttosto che dalle loro risorse e capacità creative; i sistemi finanziari sono concepiti, istituzionalmente e culturalmente, come uno strumento di drenaggio del risparmio a vantaggio delle imprese classiche e delle istituzioni pubbliche, piuttosto che a vantaggio di micro iniziative.

Questa triplice crisi determina che:
- sotto forme diverse, un po' ovunque si stanno manifestando iniziative di risposta;
- queste iniziative incontrano un certo interesse, essendo ciascuno cosciente delle difficoltà alle quali conduce questo sistema attuale;
- esse incontrano nello stesso tempo numerose incomprensioni, in quanto non rientrano negli schemi intellettuali e giuridici prestabiliti;
- esse si scontrano nel loro sviluppo con la logica delle istituzioni dominanti; il loro sviluppo suppone dunque una trasformazione sostanziale del sistema finanziario e delle istituzioni pubbliche ai differenti livelli del territorio.

Sarebbe azzardato, allo stato attuale delle cose, vedere nelle iniziative che si sviluppano in risposta alle difficoltà attuali l'avvio di una nuova società o la realizzazione di una "controsocietà". La maggior parte degli esclusi vede in ciò un mezzo originale per inserirsi nella società, i mezzi classici si trovano al di fuori della loro portata. Tuttavia queste iniziative, creative per necessità, portano in grembo strade innovative per la concezione della cittadinanza, per le relazioni tra l'economico e il sociale, per le forme di organizzazione, per la divisione del potere, per le relazioni tra società locale e società globale.

4. Il confronto delle iniziative in corso mette in luce, al di là delle molteplici differenze, due convinzioni comuni:

a) lottare contro l'esclusione significa partire dalle capacità (intellettuali, culturali, manuali, relazionali, emotive...) e dalla creatività degli stessi esclusi. Il processo di esclusione, la storia dei rapporti con le istituzioni (la

scuola, la fabbrica, l'ospedale, i servizi sociali, ecc.) ha condotto gli stessi esclusi a dubitare di queste capacità o ad ignorarle. Le iniziative devono essere un mezzo per restaurare l'immagine e la fiducia degli esclusi in loro stessi e per valorizzare queste capacità. *Il ruolo maggiore dei promotori è di far emergere e di combinare queste capacità*;

b) qualunque siano le spiegazioni scientifiche date dagli economisti, la coesistenza, nel medesimo luogo, di bisogni (economici, sociali, culturali, relazionali,...) non soddisfatti e delle risorse (tempi, abilità, creatività, denaro) non impiegate è uno scandalo. Se il sistema economico e sociale non è capace di assicurare questa messa in relazione bisogna inventare localmente altre forme di combinazione delle risorse, altre forme di *identificazione dei bisogni*, altre combinazioni tra bisogni e risorse.

Per questo, tali iniziative combinano, sotto forme diverse, l'identificazione dei bisogni solvibili o no nel sistema monetario attuale con le risorse proprie degli esclusi, con le risorse provenienti dall'aiuto sociale e con i prodotti di un'attività economica. È in questo modo che i bisogni stessi degli esclusi divengono il loro proprio mercato, che sono ricercati circuiti corti di risparmio locale e di credito, che sistemi monetari locali realizzano un baratto generalizzato di beni e servizi.

5. Le iniziative isolate dal loro contesto locale e da iniziative simili hanno minori possibilità di sviluppo. Isolate dal contesto locale, esse si scontrano con un contesto giuridico e istituzionale ostile e hanno grandi difficoltà nel combinare le risorse di ogni tipo necessarie al loro sviluppo. Isolate dalle altre esse non sfruttano l'esperienza collettiva e non pervengono ad una visibilità sufficiente per provocare i cambiamenti giuridici, culturali, istituzionali e intellettuali necessari al loro sviluppo.
Nello stesso tempo la ricchezza e il fondamento di queste iniziative consistono nell'essere radicate in contesti ogni volta specifici e in gruppi umani di piccole dimensioni, procurandosi le risorse per agire sul loro proprio destino. Daltronde ciò che colpisce negli scambi di esperienze è la diversità delle risposte trovate da un paese all'altro e da un tipo di esclusione all'altro.

La messa in comune dell'esperienza non può avere l'obiettivo di proporre soluzioni tipo, modelli di soluzione - giuridica, finanziaria, istituzionale - validi ovunque; essa non può nemmeno avere come modalità la costruzione di apparecchi centralizzati che riducono l'aderenza delle differenti iniziative ai contesti umani e culturali che li hanno fatti nascere. I modi di organizzazione da trovare devono permettere di:

- *accrescere la percezione* che ciascuno ha delle proprie difficoltà;
- *scambiare* i modi di ragionamento e i modi di fare;
- *assicurare l'esistenza* (secondo modalità giuridiche diverse) di appoggi e di consigli competenti in organizzazione, gestione, diritto, formazione, finanza, marketing, pubblicazioni;
- *valutare* sia il dibattito intellettuale e politico, sia l'evoluzione del quadro giuridico, istituzionale e finanziario;
- *individuare* i fattori comuni alle condizioni di riuscita e di fallimento.

Una serie di temi, di fattori determinanti di riuscita e di fallimento sono stati identificati in un primo tempo attraverso l'analisi di esperienze raccolte in Italia, Spagna, Portogallo, Grecia e in un secondo tempo nel dibattito del 17 giugno 1994. Questi fattori determinanti possono raggrupparsi in tre parti: costruire le iniziative, sviluppare le iniziative, trasformare il contesto. Queste tre parti non sono certo indipendenti: le condizioni nelle quali le nuove iniziative sono costruite dipendono molto dallo sviluppo precedente di altre iniziative comparabili e dall'azione condotta affinché il contesto generale amministrativo, giuridico e finanziario sia favorevole a queste iniziative.

1) Costruire le iniziative

1.1 L'individuazione dei bisogni. La relazione tra bisogni e risorse implica un processo di individuazione dei bisogni da soddisfare. Questi bisogni riguardano da una parte gli stessi esclusi, dall'altra il loro ambiente più prossimo ed il territorio nel quale essi vivono, infine l'ambiente lontano. L'individuazione dei bisogni deve coinvolgere gli esclusi stessi, per i quali tale fase rappresenta uno strumento di esplorazione dei loro desideri e del loro ambiente.

1.2 La diversità delle combinazioni delle risorse interne ed esterne. Tutte le iniziative partono dall'idea che gli esclusi stessi detengano delle risorse in tempo, denaro, saper fare, creatività. La prima tappa, o almeno una tappa essenziale, consiste nell'aiutarli a prendere coscienza di queste risorse. Ma devono essere allo stesso tempo esplorate le risorse esterne, gli appoggi finanziari diversi portati dai servizi sociali, gli appoggi tecnici disponibili, i tempi e le abilità dei volontari, le combinazioni possibili con altri settori economici, ecc. Nelle iniziative esistenti si è constatata una grande varietà di combinazioni di queste differenti risorse.

1.3 La posizione rispetto al mercato. Le iniziative intervengono in un contesto in cui opera un grande numero di attori economici e sociali, alcuni completamente orientati alla distribuzione di beni e servizi locali, altri rivolti verso un mercato molto più ampio. Le iniziative economiche degli esclusi devono potersi porre in rapporto a questo insieme di attori, tra cui (come si è visto in diversi esempi) nei confronti di altre iniziative dello

stesso tipo, sul medesimo territorio, con le quali esse possono entrare in concorrenza per le risorse o per gli sbocchi.

1.4 L'organizzazione interna. Tutti concordano sulla diversità delle forme di organizzazione possibili, in particolare delle forme giudiriche. La micro impresa e la cooperativa sociale sono state citate come esempio di forme di sviluppo. Ma in ogni caso è indispensabile che la forma di organizzazione ricordata sia coerente con gli obiettivi perseguiti che sono sia sociali e culturali, sia economici. È necessario in particolare che l'organizzazione ricordata assicuri:

- la valorizzazione delle competenze e della cultura dei partecipanti;
- il ripristino della cittadinanza, l'apprendimento dell'iniziativa e della responsabilità;
- la soddisfazione delle attese relazionali: bisogni imperativi delle persone di esistere agli occhi degli altri e verso l'esterno; situazioni, spesso citate a proposito delle donne, in cui l'obiettivo di apertura sul mondo esterno e di dialogo con gli altri è da mettere sullo stesso piano del bisogno di guadagno.

1.5 Le (buone) relazioni con il contesto locale. Anche se il quadro giuridico, istituzionale e finanziario nazionale non è favorevole, le iniziative locali possono nascere e mantenersi, ma a condizione di disporre di alleati in loco che, se non le aiutano attivamente, almeno non le ostacolino.

2) Sviluppare iniziative

2.1 Competenze e strumenti. Le iniziative economiche degli esclusi hanno esigenze e caratteristiche specifiche. È necessario che esse abbiano a loro disposizione i mezzi per rispondervi. In particolare:

- momenti per la formazione di dirigenti o animatori con una triplice competenza: all'interno, essere capaci di rivelare le loro competenze agli stessi esclusi; per il funzionamento, saper disporre degli strumenti di gestione, di tecnica e di finanza; nei confronti del mondo esterno, essere in grado di annodare le alleanze necessarie alla sopravvivenza e allo sviluppo;
- metodi di contabilità, di gestione, di valutazione che siano adeguati all'obiettivo sia sociale sia economico di questo tipo di iniziativa;
- tecniche adatte affinché l'iniziativa non si trovi ai margini delle correnti della modernità, ma possa al contrario captarla a suo profitto;
- metodi finanziari adatti alla debolezza del capitale iniziale, ecc.

2.2 Reti e servizi adeguati. Ogni iniziativa non può rimanere isolata, con ciò che questo comporta in termini di prove ed errori. Essa ha bisogno di entrare in relazione con iniziative simili e di trarre gli insegnamenti dalla loro esperienza; ha bisogno di essere appoggiata a servizi capaci di offrire i sostegni e le competenze necessarie. In un mondo economico e istituzionale in cui le reti nazionali ed internazionali giocano un ruolo decisivo, le iniziative locali di lotta contro l'esclusione non possono sfuggire a questa messa in rete senza il rischio di apparire come reazioni locali marginali a sfide mondiali.

2.3 Strategie di sviluppo. Il modello di sviluppo apparentemente più favorevole, in quanto assicura una buona gestione della contraddizione tra il radicamento locale e la diversità delle iniziative da una parte e la necessità di un'azione comune dall'altra, sembra essere lo "sviluppo per moltiplicazione": iniziative già avviate fanno nascere iniziative "sorelle" o "cugine". Ciò va combinato con un sistema di rete che assicuri all'insieme delle iniziative servizi comuni, strumenti finanziari, strumenti di formazione, capacità d'azione ad un livello diverso da quello locale.

3) Trasformare il contesto

3.1 L'installazione degli strumenti finanziari adeguati. Il finanziamento costituisce un fattore primario di bloccaggio o di facilitazione delle iniziative. Il sistema finanziario classico non è in grado di rispondere da solo. Uno strumento finanziario deve poter essere sviluppato tanto a livello locale che nazionale o internazionale. La sua reale adattabilità alla diversità dei bisogni e dei prodotti finanziari necessari per queste iniziative è fondamentale.

3.2 Un quadro giuridico adeguato. Affinché le strutture installate dagli esclusi non siano solamente tollerate, è necessario stabilire che esistano alcune possibilità giuridiche di creazione di strumenti ibridi, che associano obiettivi economici ed obiettivi sociali.

3.3 La trasformazione delle istituzioni. In termini generali, le istituzioni, in particolare quelle che forniscono servizi pubblici di educazione e di salute e istituzioni di lotta contro l'esclusione, sono organizzate secondo modalità di assistenza, di offerta dei servizi ad una popolazione considerata come beneficiaria passiva. Allo stesso modo, gli esclusi devono in genere fronteggiare una grande diversità di istituzioni settoriali che evidenzia le differenti istanze nazionali, regionali o locali e sono condotti a muoversi in questi intrighi burocratici. Lo sviluppo delle iniziative è possibile solamente mediante una trasformazione profonda della sistemazione dei crediti pubblici e di forme di partenariato di un nuovo genere tra lo Stato e gli attori sociali.

3.4 L'articolazione dei livelli. L'organizzazione del mercato delle imprese e dei servizi pubblici si situa a differenti livelli dal locale al mondiale. Bisogna disporre

di una capacità propositiva a differenti livelli per giungere a creare un contesto adatto a nuove forme di lotta contro l'esclusione.

3.5 La messa in comune delle idee. Il pensiero economico, il pensiero sulla lotta contro l'esclusione, la moneta, unificata a livello nazionale, tra breve a livello europeo e perfino mondiale, il modo di definire la crescita e lo sviluppo, di pensare l'educazione e l'apprendimento, la contabilità, il modo di valutazione delle politiche di lotta contro l'esclusione, ecc..., così come li concepiscono le correnti dominanti, ostacolano una visione coerente per concepire, legittimare e valorizzare le nuove forme di lotta contro l'esclusione. È indispensabile pertanto che un movimento intellettuale d'insieme possa venir sostenuto da queste iniziative.

SFIDE PER LA FINANZA ETICA

INAISE

INAISE (Associazione internazionale degli investitori nell'economia sociale), costituita nel 1989, conta attualmente 35 soci provenienti da 15 paesi di tutti i continenti. I suoi scopi sono quelli di supportare e rafforzare lo sviluppo delle organizzazioni finanziarie che investono in imprese:

- *con finalità etiche, ecologiche, culturali e a conduzione autogestionaria (comprese quelle condotte da donne e quelle che impiegano minoranze etniche);*
- *che si prendono cura dei bisogni delle persone disabili e malate, che si impegnano per la pace e lo sviluppo del terzo mondo;*
- *che lavorano, più in generale, all'interno dell'economia sociale.*

L'attività dei soci ENAISE non si limita alla sola cura di prestiti, ma si estende anche alla gestione di donazioni, capitale di rischio, garanzie reali, attività assicurative e di consulenza.
Attraverso le sue attività, INAISE facilita la cooperazione internazionale delle istituzioni finanziarie che sono coinvolte in attività di "community banking", investimenti sociali e altre attività di risparmio etico; consente uno scambio di informazioni, attraverso la pubblicazione di una newsletter; riveste un ruolo importante nel rappresentare il movimento degli investitori sociali nei confronti dell'Unione Europea; organizza seminari per migliorare la qualità dei servizi dei suoi soci; ricopre un ruolo attivo nella definizione di nuovi strumenti finanziari.
I giorni 5 e 6 maggio 1994, ad Amsterdam, si è svolta una conferenza organizzata da INAISE e sponsorizzata dalle DG V e XXIII della Commissione Europea sul tema "Il ruolo degli investitori dell'economia sociale nella lotta contro l'eclusione". Di seguito vengono riportati alcuni stralci significativi dei relativi atti, particolarmente interessanti se collocati entro il dibattito, molto vivo e articolato in questi mesi in Italia, intorno ai temi della "finanza etica".
Traduzione di Camilla Cavalleri. Si ringrazia per aver concesso la riproduzione.

Esclusione. La parola "esclusione" significa molto di più che "disoccupazione". Essa si riferisce a quel labirinto della miseria umana che comprende la povertà, la mancanza di un alloggio, una cattiva salute, un'istruzione inadeguata, la mancanza di contatti sociali, di occasioni e di speranza. È un problema complesso che non può essere affrontato con soluzioni semplicistiche.
L'esclusione può colpire certe comunità in proporzioni epidermiche, mentre a poche miglia di distanza essa può essere potenzialmente sconosciuta. Benché gli effetti siano percepiti a livello locale, spesso le cause sono nazionali od internazionali. Deve perciò essere combattuta con una combinazione di azioni locali, nazionali ed internazionali.

Rendere abili. Rendere abili (*empowerment*) è l'antidoto all'esclusione. Ciò vuol dire portare la gente dalla dipendenza all'autosufficienza. Il metodo che produce risultati duraturi è lavorare dal fondo in su; ascoltare le necessità e le aspirazioni della gente e fornire loro il sostegno e le risorse di cui hanno bisogno per raggiungerle.
È generalmente riconosciuto (da organizzazioni come la EC e la Banca Mondiale) che le organizzazioni non governative (NGOs) sono adatte a questo approccio, i governi nazionali no.

Microimprese. Uno dei metodi più efficaci per combattere l'esclusione sociale è la creazione di microimprese. Esse non solo creano posti di lavoro, ma spesso forni-

scono anche un utile servizio locale o almeno incrementano l'attività economica locale. Le persone coinvolte sviluppano anche un maggiore senso di autostima. Le diverse relazioni presentate nel corso della Conferenza hanno dimostrato che questo approccio è più conveniente e più efficace che finanziare iniziative industriali su larga scala e più economico che pagare i costi visibili e nascosti della disoccupazione.
Ci sono due problemi comuni affrontati dalle persone "escluse" che vogliono avviare delle imprese: la mancanza di accesso al credito e la mancanza di abilità e di esperienza. Gli investitori responsabili devono rivolgere le proprie energie ad entrambi i problemi. I membri INAISE lo fanno, e di conseguenza i progetti in cui sono coinvolti hanno un tasso di fallimento molto inferiore alla media.

Fonti improprie di finanza. Le organizzazioni attive nell'economia sociale sono consapevoli che gli strumenti convenzionali della finanza - azioni, prestiti, titoli, ecc. - non aiutano la gente ad affrontare l'esclusione.
Il capitale dato a prestito per investimenti, per esempio, viene concesso richiedendo alti tassi di interesse nel caso si ritenga vi siano alti rischi. Un gruppo di disoccupati che avvia la propria impresa è probabile operi in situazoni ad alto rischio e con basse possibilità di ottenere ritorni dall'investimento. Perciò tali imprenditori, se non possiedono capitale proprio, devono affidarsi ai prestiti. E se essi non hanno alcuna sicurezza da offrire, i tassi di interesse risultano eccessivi.
Le organizzazioni che investono nell'economia sociale possono aiutare (e in effetti aiutano) a superare in parte questi ostacoli, ma è per loro molto difficile limitare i costi. Esse infatti si occupano soprattutto di piccoli prestiti, che però costano come amministrarne uno molto maggiore. Spesso senza la possibilità di ottenere garanzie reali, esse devono ridurre il rischio al minimo. Fanno questo conducendo studi di fattibilità, fornendo formazione, consulenza e sviluppando azioni di monitoraggio in *progress*, ma ciò costa denaro.

Patnership nei finanziamenti. La soluzione suggeribile per sostenere i progetti di economia sociale consiste nel ricercare sostegno da una gamma di fonti (inclusi i fondi internazionali, i fondi europei, i fondi pubblici regionali e nazionali, le banche, gli investitori commerciali, gli investitori privati, i fondi locali e comunitari) e nell'utilizzare una varietà di strumenti finanziari (partecipazione nel capitale proprio, prestiti, concessioni di fido, fornitura di garanzie, donazioni in denaro, servizi od attrezzature, ecc.).
Molti enti che gestiscono fondi, quali il Fondo Sociale Europeo o SOFICATRA (la società di investimento europea creata da alcuni membri INAISE), finanziano progetti solo in parte. Questa esigenza è un'opportunità piuttosto che un ostacolo. Il co-finanziare ha come risultato una stabilità ed una sicurezza maggiori. Aiuta ad attenuare il perenne problema affrontato dai progetti di economia sociale, che ricevono fondi a breve termine per perseguire obiettivi a lungo termine. Estende anche la rete degli investitori nell'economia sociale.

Attrarre gli investitori morali. Tutti i membri INAISE e gli enti simili dipendono dall'attrazione che riescono ad esercitare sulle organizzazioni e sulle persone che vogliono che il loro denaro venga utilizzato per produrre benefici sociali, ambientali o locali. Il numero degli investitori morali sta crescendo, ma non tutti hanno la stessa motivazione.
Molte organizzazioni commerciali sono consapevoli dei benefici che possono derivare loro dall'investimento o dalla sponsorizzazione locale in iniziative solidaristiche su base locale. Molte persone credono che l'investimento ambientale migliorerà la qualità della vita dei loro figli. Qualcuno può desiderare di fare donazioni, altri possono volere una resa finanziaria solo leggermente inferiore al tasso pieno di mercato. Ma tutti vogliono vedere come il loro denaro verrà impiegato.
I due elementi su cui attrarre e mantenere tali investitori etici sono allora:

- la trasparenza dei fondi: si tratta di garantire un'ampia informativa su come il denaro di ciascun investitore viene impiegato e di fare in modo che le relative informazioni siano sempre disponibili per un'ispezione;
- una buona comunicazione: bisogna presentare queste informazioni in modo comprensibile e a scadenze regolari.

Rendere visibile il beneficio sociale. Molti membri INAISE devono quotidianamente conciliare una contraddizione fondamentale: occuparsi di soldi è il nocciolo dei loro affari, anche se pensano che ci siano cose più importanti nella vita. Sostengono progetti ed imprese particolari perché ritengono che essi porteranno benefici sociali, ambientali o altri non di natura finanziaria. E cercano l'appoggio di co-finanziatori su questa base. Di conseguenza è essenziale trovare un modo coerente ed accurato per identificare, quantificare e dimostrare i benefici sociali dell'iniziativa, così come vengono evidenziati i risultati economico-finanziari.
I membri INAISE affrontano questo problema in modi diversi, ma vorrebbero, se possibile, accordarsi su di una "misura dei benefici sociali" costante. Tale misurazione potrebbe essere usata al momento della valutazione delle richieste di fondi, quando si cercano co-finanziatori e quando si effettua il monitoraggio di un progetto o di un'impresa. Un gruppo di lavoro INAISE ha esaminato questo problema nei dettagli, ma c'è ancora molto lavoro da compiere prima che possano essere fatte proposte ben definite.

Incentivi fiscali. INAISE evidenzia come vi siano molte ragioni per introdurre incentivi fiscali a favore di persone e organizzazioni che investono nell'economia sociale. La questione può essere così riassunta: l'esclusione è

un problema serio che costa denaro ai governi in modi visibili e nascosti. È necessario che vi si dedichino energie simultaneamente a livello locale, nazionale ed internazionale. I progetti dell'economia sociale vantano buoni risultati nel combattere l'esclusione. Sono probabilmente anche la soluzione più conveniente.
Ma la loro efficacia risulta di gran lunga ridotta se debbono essere pagati tassi di interesse a prezzi di mercato. Perciò è ragionevole che vengano previsti incentivi fiscali per stimolare questo genere di investimento.
I soci INAISE intendono insistere su questo argomento a livello nazionale ed europeo.

Rapporti con le banche tradizionali. È inevitabile (ed auspicabile) che le società di investimento attive nell'economia sociale sviluppino rapporti con il settore bancario tradizionale. Molti delegati alla Conferenza hanno avuto esperienze negative nel rapporto con le banche convenzionali, ma vi sono anche molti esempi di buona pratica. Per esempio, la Società di investimenti NEF ha lanciato un conto risparmio, in collaborazione con la Banca Cooperativa Francese.
Tuttavia, i membri INAISE sono consapevoli del conflitto tra obiettivi sociali e pratiche finanziarie. Per esempio, il principio della trasparenza dei fondi è del tutto estraneo alle banche convenzionali. La maggioranza di esse non è disposta a prestare senza garanzia, mentre per molti investitori dell'economia sociale l'aver fiducia in uno studio di fattibilità ben condotto e nelle persone che vi sono coinvolte è spesso garanzia sufficiente.
Esempi di buoni rapporti sono proprio là dove la banca tradizionale riconosce che, per un particolare tipo di prestito, una terza parte (appunto gli investitori specializzati nell'economia sociale) è la più adatta a calcolare il rischio.

Promuovere legami. L'importanza di operare legami è stato un tema ricorrente alla conferenza; legami tra consumatori con e senza denaro, tra fondi pubblici e privati, tra organizzazioni locali e nazionali. L'obiettivo per tutti coloro che sono coinvolti in un'impresa - i finanziatori, gli operatori e la comunità locale - è sapere che condividono la responsabilità per il suo successo. Questa è la base di un'economia sostenibile.
Il contrario è lavorare separatamente, competere, innalzare barriere; il risultato è l'esclusione.

Cooperazione transnazionale. INAISE è particolarmente orientato a sostenere lo sviluppo della cooperazione transnazionale tra membri. Nonostante il desiderio, non ne esistono in pratica molti esempi. Parecchi sono i motivi. Primo: proprio per la loro natura, la maggior parte dei progetti di economia sociale hanno base locale. Secondo: non molti di essi richiedono un livello di fondi tale da giustificare una cooperazione transnazionale. Ci sono anche molti ostacoli pratici: procedimenti bancari differenti, fluttuazioni valutarie e variazioni dei tassi d'interesse, ecc. Tuttavia, nonostante le difficoltà, sono stati presentati alcuni casi eccellenti di cooperazione transnazionale: tra Triodos (Olanda) e Mercury Provident (Regno Unito); tra IDESI (Perù) e RAFAD (Svizzera); tra i nove azionisti dalla nuova società di investimento europea SOFICATRA.
Mentre è probabile che la cooperazione transnazionale sui fondi rimarrà piuttosto rara, ci sono molte opportunità per la creazione di una rete internazionale (e qualche volta i fondi EC sono disponibili allo scopo), al fine di divulgare le informazioni e mettere in comune le esperienze. Nel corso della Conferenza è stato manifestato, in particolare, un forte desiderio di incrementare la creazione di una rete internazionale Nord/Sud.

Professionalità. Un altro tema ricorrente, ed argomento di un laboratorio, è stato la professionalità. Per poter sopravvivere, gli investitori dell'economia sociale devono essere più professionali di tutti gli altri tipi di investitori. Hanno infatti responsabilità molto pesanti: ricevono denaro dai fondi pubblici e dalle persone che sono aperte ad accettare un guadagno finanziario inferiore alla media in cambio di un beneficio sociale; prestano tale denaro a persone che meno di tutte possono permettersi di avere difficoltà finanziarie.
Pertanto devono essere molto professionali nella gestione finanziaria, nel calcolare il rischio, nel valutare il beneficio sociale, nel modo di trattare con i clienti (sia chi risparmia, sia chi prende a prestito).

Ruolo della Commissione Europea. La Commissione Europea è ben consapevole del ruolo degli investitori dell'economia sociale nella lotta contro l'esclusione. Sostiene le società, i progetti multi-dimensionali, la cooperazione transnazionale, la creazione di reti, la professionalità, ecc.; aiuta a realizzare la sua visione con l'uso dei fondi strutturali, iniziative e schemi pilota. Tuttavia può fare soltanto quanto in effetti fa. Può mostrare ciò che potrebbe essere possibile, e creare legami per fare in modo che ciò avvenga, ma la lotta effettiva contro l'esclusione deve essere combattuta dalle organizzazioni non governative che operano con e nelle comunità locali.

INDICE 1995 PER ARGOMENTI

AUTORE	TITOLO	N. RIVISTA	PAGINA
	Cooperazione sociale / impresa sociale		
Carla Acler	*Democrazia, partecipazione e gestione del conflitto nella cooperativa sociale*	19	32
Carlo Bagni	*Il socio lavoratore in cooperativa: un imprenditore collettivo*	20	16
Marco Forlani	*Trasfomazioni organizzative nelle cooperative sociali*	22	26
Istituto Italiano di Studi Cooperativi "L. Luzzatti"	*Manifesto sul movimento cooperativo*	21	55
Stefano Lepri	*L'impresa sociale al centro, tra consensi e rischi*	24	2
Stefano Lepri	*Il volontariato in cooperativa sociale: elemento di successo*	24	11
John Pearce	*Al cuore dell'economia di comunità: i mercati delle imprese sociali*	21	57
Pierluigi Pellino	*Alla ricerca della qualità in cooperativa*	24	29
Pippo Ranci	*Città, servizi, e cooperazione sociale: quale futuro?*	24	8
Univerisità di Liegi Fondazione Re Baldovino	*Sviluppare l'impresa sociale*	20	36
Elena Zanoletti	*Carcere e cooperative: aspetti quantitativi*	23	26

Europa

Carlo Borzaga	*La cooperazione sociale in Europa: situazione e prospettive*	20	2
Carlo Borzaga	*Verso un modello di impresa sociale europea*	23	2
J.F. Lebrun, D.Mengozzi R. Schluter,M.P. Svevo	*Alcuni interventi della Tavola Rotonda*	23	14
Enzo Pezzini	*La prima conferenza europea della cooperazione sociale: obiettivi, risultati, prospettive*	23	7
a cura di F. Zandonai	*Sintesi dei rapporti nazionali*	23	10

Finanza sociale

Gianni Allegretti	*Imposta di bollo, registro e concessioni governative: nuovo trattamento per le cooperative sociali*	20	40
Ivo Colozzi e Andrea Bassi	*Denaro e solidarietà. Come si finanziano le organizzazioni di volontariato in Emilia-Romagna*	20	6
INAISE	*Sfide per la finanza etica*	24	61
Felice Scalvini	*Quale finanza per le imprese sociali?*	21	2

Impresa pubblica e impresa sociale

Angelo Esposito	*La carta dei servizi pubblici: un'altra occasione perduta?*	23	34
Domenico Pilolli	*Qualità totale in un'impresa di pubblici servizi. L'esperienza dell'AIMAG di Mirandola*	22	36
Antonio Stifanelli	*Quel filo che lega l'azienda speciale all'impresa sociale: il caso AMAV di Venezia*	24	36

Organizzazioni nonprofit

Michele Andreaus	*I molteplici fini di un'azienda nonprofit: un'analisi dell'economicità*	21	25
Carlo Borzaga	*Sviluppare un'offerta privata di servizi di welfare*	22	10
Commento di J. Defourny	*Le società a finalità sociale in Belgio*	23	40
Luca Fazzi	*Le ragioni del lavoro di rete tra organizzazioni nonprofit*	23	18
IRED	*Lotta contro l'esclusione sociale attraverso l'iniziativa economica*	24	58
Commento di Corrado Paracone	*Manifesto europeo delle imprese contro l'esclusione*	21	43
P. Ranci, G. Barbetta L. M. Salomon, H. Anheier	*Il settore nonprofit in una prospettiva comparata*	21	19
Giorgio Ruffolo	*Il terzo sistema per una nuova qualità sociale*	22	6
Giancarlo Tamanza	*Nuove forme di cittadinanza: le associazioni familiari in Italia*	20	19
Flaviano Zandonai	*Recuperare le eccedenze a fini benefici: il Banco Alimentare*	20	28
	Disegno di legge - Disciplina fiscale delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale	24	40

Partnership

Adriano Benzoni	*Acquistare un buon servizio sociale*	23	37
Stefano Lepri	*Azioni e regole nuove per l'affidamento di servizi sociali*	19	2
	Decreto legislativo 17 marzo 1995 n. 157. Attuazione della direttiva CEE 92/50 in materia di appalti pubblici di servizi	22	41
CISPEL, Confcooperative e Lega	*Affidamento a cooperative sociali di servizi alla città*	24	56

Politiche per l'occupazione / inserimento lavorativo

Commenti di Baffert, Bernardi, Romagnolli, Valori	*Protocollo d'intesa tra Comune di Torino e Centrali Cooperative. Riserva di commesse per la fornitura di beni e servizi a coop. sociali di inserimento lavorativo*	21	48
Commissione Europea	*Iniziative locali di sviluppo e occupazione: un'inchiesta nell'Unione europea*	22	13
Francesco De Ferrari Carlo Alberto Romano	*Linee d'azione per l'inserimento lavorativo di detenuti*	23	29
Stefano Lepri	*Crescita della disoccupazione e dei bisogni insoddisfatti: un paradosso superabile?*	22	2
Gianfranco Marocchi	*La cooperazione sociale di inserimento lavorativo: spunti da una recente ricerca*	19	8
Enrico Montobbio	*Presupposti culturali per l'inserimento lavorativo di persone con handicap*	21	14
Regione Valle d'Aosta	*Piano degli interventi di Politica del Lavoro 1995/1997*	22	57
Felice Scalvini	*L'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate: primi appunti per l'identificazione e il confronto tra due modelli*	21	7

Welfare e cultura dei servizi sociali

Maria Eletta Martini	*Famiglia e volontariato nelle reti di solidarietà*	20	34
Marco Pietripaoli	*Il bambino e la città*	19	45
Giuseppe Scaratti	*La valutazione di efficacia dei servizi socio-educativi*	19	18

IMPRESA sociale