



lagscomp



Associazione Regionale  
Cooperative Servizi e Turismo  
Piemonte

# Cooperative e Scuola: una collaborazione possibile



Una ricerca in sintesi:

“L’esperienza delle cooperative sociali B  
nelle scuole di Torino tra autonomia scolastica,  
qualità dei servizi e modelli di partnership”.

A cura di : Anna Di Mascio  
ANTILLA p.s.c.r.l.

Torino, giugno 2002

# COOPERATIVE E SCUOLA: UNA COLLABORAZIONE POSSIBILE

Una ricerca in sintesi: l'esperienza delle cooperative sociali B nelle scuole di Torino tra autonomia scolastica, qualità dei servizi e modelli di partnership

INTRODUZIONE	<b>3</b>
Gli obiettivi	8
I SOGGETTI DI FRONTE AL MUTAMENTO	<b>10</b>
LE SCUOLE	<b>10</b>
LE COOPERATIVE SOCIALI	<b>13</b>
Il lavoro	14
I mutamenti del mercato	16
L'autonomia scolastica	19
GLI ENTI LOCALI	<b>20</b>
LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI	<b>21</b>
LE SOLUZIONI AUSPICATE:	<b>23</b>
IL CONSORZIO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE	<b>23</b>
I dirigenti scolastici	23
Gli enti locali	24
IDEE PER UNA PARTNERSHIP DAL BASSO	<b>26</b>
Aree di miglioramento dei servizi attualmente svolti	29
Aree di ampliamento dei servizi	32
Aree di sperimentazione	34

## PREMESSA

Il documento qui presentato, rappresenta la restituzione sintetica<sup>1</sup> di un'attività di ricerca svoltasi nel corso del 2001, avente per oggetto il futuro della cooperazione sociale di tipo B nelle scuole elementari di Torino e Provincia, in seguito all'introduzione dell'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sperimentazione delle istituzioni scolastiche.

Obiettivo dell'iniziativa non era la tradizionale indagine di customer satisfaction, già svolte in passato, né l'aggiornamento dell'impatto occupazionale e dei numeri vantati dall'esperienza, peraltro disponibili e pubblici. Il bersaglio è stato individuato nell'esigenza, dettata dalla possibilità di un affossamento dell'esperimento delle cooperative nelle scuole, di fornire indicazioni utili per approntare soluzioni valide per il futuro, e che prevedano un rinnovato impegno nella direzione intrapresa in passato. In questo senso, non si è trattata di una ricerca propriamente detta, ma di un'attività che, "rubando" strumenti d'indagine alla ricerca qualitativa, ha inteso produrre un repertorio di temi e indicazioni funzionali allo scopo prestabilito: implementare un processo di coalizione che, sulla base di alcuni accordi espliciti e condivisi, consenta di (ri)progettare la partnership tra Scuole, Comuni e Cooperative sociali.

Il contributo, è bene precisare, ha lo scopo prioritario di suscitare dibattito e di schiudere la porta a possibili soluzioni. In questo senso, è da intendersi come capitolo introduttivo di un libro da scrivere a più mani, non negli angusti spazi solitamente riservati ai rapporti di ricerca, ma nella pratica istituzionale e professionale che vede coinvolti noi ed i soggetti che abbiamo voluto invitare a discutere.

Sul piano tecnico, l'iniziativa ha utilizzato la strumentazione propria della ricerca-azione, il cui obiettivo ultimo non consiste nel surplus di conoscenza attingibile dalla rilevazione sul campo d'informazioni quantitative e qualitative (che, in questo caso, sono perlopiù note ai soggetti interessati), ma nel generare cambiamento e trasformazione nelle relazioni tra gli attori coinvolti. La ricostruzione degli orizzonti strategici di questi è di grande importanza nella definizione di meccanismi di coalizione solidi e duraturi. L'approccio utilizzato è finalizzato alla predisposizione di un inventario delle tematiche potenzialmente inscrivibili in una prospettiva "pattizia". In quest'ottica, l'acquisizione delle linee che orientano l'iniziativa dei diversi soggetti e le relative "mappe d'esclusione" (con chi e su quali temi i soggetti non sono disponibili a cooperare), è attività necessaria e preliminare all'elaborazione di qualsiasi piano d'azione.

---

<sup>1</sup> Coloro che intendessero consultare il rapporto nella sua globalità, possono richiederne copia presso Legacoop Piemonte (Anna Di Mascio).

A tale scopo sono stati intervistati dirigenti scolastici, dirigenti delle cooperative sociali, assessori e dirigenti dei comuni, responsabili scuola delle organizzazioni sindacali.

I dirigenti scolastici contattati sono stati selezionati sulla base del ruolo esercitato nelle strutture di rappresentanza della categoria (le associazioni ANDIS e ANP) e delle segnalazioni provenienti dalle cooperative, cui è stato richiesto d'indicare le situazioni d'eccellenza da cui partire per sviluppare nuovi livelli di partnership. Ragioni di tempo hanno suggerito di circoscrivere la rilevazione a dieci casi, cui sono stati aggiunti, con funzione di "controllo", una scuola che non si avvale di cooperative, ed una in cui il rapporto è considerato molto negativo. Sono stati inoltre intervistati i referenti delle 12 cooperative sociali attive nei servizi di pulizia e sorveglianza degli istituti scolastici – La Nuova Cooperativa, P.G. Frassati P & L, Nuova Socialità, Luci nella città, In/Contro P & L, Marca, Mosaico, ICS-Creattività, ICS-Coala, ICI Arca, Quadrifoglio Tre, Le Radici Due; i rappresentanti dei comparti scuola dei sindacati confederali; gli assessori e dirigenti dei servizi educativi delle città di Torino, Moncalieri, Settimo Torinese, Chivasso e Collegno.

I temi del confronto affrontati nel corso delle interviste sono stati: l'impatto del cambiamento generato dal trasferimento di competenze sulle rispettive organizzazioni; l'enucleazione di soluzioni auspicabili per la fuoriuscita dall'odierna situazione di impasse; il punto di vista sull'ipotesi del Consorzio delle autonomie scolastiche; le ipotesi operative da implementare nel quadro di un modello di partnership scuole-cooperative-comuni più avanzato.

Alla lettura del report sono da premettere due avvertenze. Nel corso della rilevazione, l'attenzione dei ricercatori non si è soffermata sull'evoluzione normativa in materia d'autonomia scolastica, ma sulla sua percezione da parte dei soggetti intervistati. Più che al processo reale si è intenzionalmente fatto riferimento alla sua "rappresentazione"; in questo senso, le "immagini dell'autonomia" sono più importanti degli atti amministrativi che la determinano.

In secondo luogo, la ricerca ha fatto riferimento ad un processo ideale, per così dire, "semplificato", di autonomizzazione delle istituzioni scolastiche; non ha tenuto conto, in altri termini, di quegli elementi d'interferenza derivanti dall'incertezza del quadro delle competenze attribuite ai vari soggetti della "filiera" scuola. Si è, volutamente, immaginato che il processo di trasformazione in senso autonomo delle scuole, fosse completo; per fare emergere, ad esempio, l'orientamento personale dei dirigenti scolastici in ordine alla gestione delle forniture di beni e servizi, è stato richiesto di rispondere come se tali competenze fossero loro realmente attribuite.

La ricerca, promossa e coordinata da Anna Di Mascio (ARCST Legacoop), è stata realizzata nel corso del 2001, da Antilia P.s.c.r.l., una cooperativa di ricercatori sociali e operatori di sviluppo territoriale.

## INTRODUZIONE

Il "Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche" seguito alla Riforma Bassanini (Legge n. 59/97) della pubblica amministrazione, secondo le intenzioni del legislatore, introduce nell'ordinamento scolastico italiano, importanti innovazioni. Tra queste, l'affermazione del principio dell'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sperimentazione delle istituzioni scolastiche, che accoglie quella spinta al decentramento individuata, da settori rilevanti della società italiana, come soluzione abilitata al rilancio qualitativo del "settore pubblico". Di particolare interesse, nei confini delle tematiche pertinenti questo contributo, è l'attribuzione, alle istituzioni scolastiche, delle funzioni amministrative e gestionali del servizio d'istruzione, già di competenza dell'amministrazione centrale e dei Provveditorati agli studi.

L'altro interesse prioritario, in questa sede, è il trasferimento del personale amministrativo, tecnico e ausiliario delle scuole, dagli Enti Locali al Ministero della Pubblica Istruzione, che segna la fine del doppio regime contrattuale che vedeva, fino a poco tempo prima, il personale A.T.A. alle dipendenze degli EE.LL., convivere con i dipendenti statali preposti alle funzioni didattiche.

In seguito a questi mutamenti, sono stati trasferiti ai Provveditorati agli Studi anche i "contratti in essere" tra Enti Locali e "soggetti terzi", per l'erogazione di servizi forniti in outsourcing (soprattutto pulizia dei locali scolastici e attività di sorveglianza sugli alunni). La transizione ha coinvolto un gran numero d'impresе appaltatrici dei servizi di pulizia e, com'è noto, le cooperative sociali che in alcuni casi, Torino il più significativo, nel corso degli anni passati hanno operato nelle scuole con modalità che sono state definite di "chiavi in mano" (fornitura integrata di servizi di pulizia, manutenzione e sorveglianza sugli alunni).

L'insieme di questi trasferimenti, ha creato una situazione d'incertezza che insiste sui "beni non trasferibili": il passaggio di competenze investe esclusivamente l'aspetto "contrattuale" del rapporto fra EE.LL. e Cooperazione sociale; a restarne fuori è il sistema di relazioni ed esperienze che hanno accompagnato l'evoluzione di questa partnership. La quale, com'è noto, si è sviluppata con la precisa finalità di attivare politiche d'inserimento lavorativo volte alla riabilitazione di soggetti svantaggiati, secondo quanto previsto dalla normativa di riferimento a livello nazionale (L. 381/91). I Provveditorati, a differenza degli enti locali, non ricoprono funzioni di tipo socio-assistenziale, e promuovere percorsi d'inclusione sociale non rientra tra i loro compiti istituzionali. L'esperienza torinese delle cooperative sociali nelle scuole elementari, per ricollocarsi nel nuovo quadro amministrativo, necessiterebbe di un percorso di andata e ritorno a/da Roma. Di andata, nel senso di un riconoscimento politico a livello centrale; di ritorno, attraverso l'adeguata allocazione di risorse, destinate alle istituzioni scolastiche, che garantiscano la

continuità dell'esperienza. I due percorsi, tuttavia, si sono mostrati irti d'ostacoli, burocratici, politici, e le due cose insieme.

Il riconoscimento politico, non è mai arrivato: la vicenda "cooperative sociali", anziché godere di un capitolo dedicato, è stata equiparata (verrebbe da dire, subordinata) alle trattative sul collocamento dei LSU impiegati nelle scuole negli anni precedenti (soprattutto nel Mezzogiorno), ed alla questione più generale degli appalti dei servizi di pulizia affidati ad imprese private. In aggiunta, nel negoziato con il Ministero dell'istruzione, si è inserita la trattativa, condotta dalle Confederazioni sindacali, per l'integrazione negli organici A.T.A. dello Stato, dei lavoratori precari iscritti nelle apposite graduatorie. Il risultato non poteva che consistere nell'apertura delle ostilità tra soggetti della rappresentanza sociale a difesa dei rispettivi associati, in entrambi i casi appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro: LSU, disoccupati, precari, lavoratori svantaggiati e non delle cooperative, operai delle pulizie d'imprese private. Altrettanto statico appare il quadro del decentramento delle risorse economiche: non è ancora chiaro, ad oggi, chi abbia la titolarità per indire le gare d'affidamento a terzi dei servizi scolastici.

A due anni dall'esplosione del "caso", in definitiva, la soluzione al problema della presenza delle cooperative sociali nelle scuole elementari, appare ancora lontana. Il trasferimento dei contratti dai Comuni ai Provveditorati ha garantito la continuità del servizio, ma finora ciò è potuto avvenire unicamente attraverso il meccanismo delle proroghe. Nello stesso tempo si è aperta una stagione di consultazioni a più livelli: locale, tra Comuni, organizzazioni delle cooperative, confederazioni sindacali e dirigenti scolastici; centrale, attraverso il coinvolgimento dei parlamentari eletti nei collegi torinesi, dei livelli di rappresentanza nazionale delle cooperative, dei lavoratori e degli enti locali.

Il vero paradosso di questi confronti è che, almeno a livello locale, si è rilevata una valutazione unanime, e positiva, sull'esperienza delle cooperative sociali nelle scuole. Tutti i soggetti si dichiarano soddisfatti: i Comuni e gli enti gestori della funzione socio-assistenziale (che hanno avuto la possibilità di avviare al lavoro un cospicuo numero di soggetti "svantaggiati"), i dirigenti scolastici e le associazioni dei genitori (che si ritrovano con scuole più funzionanti, pulite e meglio sorvegliate che in precedenza), le cooperative sociali (che hanno potuto innescare processi di sviluppo impensabili pochi anni prima).

Un consenso così diffuso, sul piano locale, si motiva con la circostanza che vede, al centro del dibattito, i veri temi: qualità del servizio, coesione sociale, legame scuola-territorio, diritti dei lavoratori, svantaggiati e non. Il dibattito, quando, si allontana dal territorio, slitta progressivamente su toni tecnico-burocratici; scompaiono i soggetti reali, evaporano i contenuti, si opacizzano le politiche, con la conseguenza di annichilire il consenso "locale" nell'ambito di processi "invisibili", lontani e poco governabili. In questo processo, forse inevitabile perché iscritto in una logica di sussidiarietà imperfetta, si trova una delle

prime ragioni che hanno stimolato l'iniziativa di ricerca-intervento qui introdotta: restituire voce ai soggetti locali, perché l'innovazione normativa non produca effetti devastanti sui percorsi faticosamente intrecciati in anni di confronto interistituzionale e di partenariato sociale.

La seconda ragione scaturisce, nel medesimo tempo, da una necessità e da un'opportunità. Il cambiamento in senso autonomo delle istituzioni scolastiche, in linea di principio, attribuisce alle stesse, ed alle figure istituzionalmente preposte, la funzione di governo delle attività, didattiche e di servizio, che hanno sede nella scuola. I dirigenti scolastici divengono, in linea di principio, gli interlocutori cruciali per tutte le imprese, sociali e non, che alle scuole forniscono servizi.

Questo nuovo ruolo dell'istituzione scolastica, qualora abilitato, implicherebbe la ri-progettazione del modello di partnership che negli anni passati ha retto l'esperienza: da relazione bilaterale, Comune-Cooperative, a partnership a tre, Comune-Scuole-Cooperative. La Scuola non è più attore passivo di scelte esogene, ma acquisisce pieno ruolo decisionale; il Comune, da Ente decisore (e appaltante), potrebbe assicurare il supporto tecnico in materia di procedure per l'acquisizione di beni e servizi; la Cooperativa, anziché relazionarsi ad un committente unico (l'Ente Pubblico) attraverso criteri regolati da un capitolato d'appalto generale, si troverà, realisticamente, nella condizione di rispondere ad una committenza diffusa, che esprime domande differenziate. Il bersaglio della ricerca, da questo punto di vista, consiste nell'individuazione di buone pratiche, finalizzate alla progettazione di nuovi modelli di partnership tra istituti scolastici, enti locali e cooperative sociali.

Il terzo input è, per così dire, più interno alla storia ancora recente della cooperazione sociale di tipo B; per meglio delinearlo, però, sono necessari alcuni flashback e ambientazioni introduttive.

Le politiche pubbliche per il reinserimento dei soggetti in situazione di svantaggio sociale, nell'area torinese hanno trovato, nel decennio passato, nella pratica e nella metodologia dell'inserimento lavorativo il proprio punto di forza.

L'idea dell'inserimento lavorativo come via maestra della riabilitazione sociale è maturata grazie ad un mix di fattori, tra i quali ricopre una certa importanza la presenza sul territorio, negli anni '80, di soggetti collettivi impegnati sul terreno del superamento della psichiatria e della ricerca di alternative alla detenzione carceraria. Tematiche che hanno favorito il coagularsi di molte esperienze associative, cresciute in un clima d'impegno civile che ha trovato nelle istituzioni locali alcuni canali particolarmente ricettivi. Il reinserimento sociale dei detenuti e degli ex degenti degli O.P. ha rappresentato, per molti aspetti, il terreno su cui si sono sperimentate tecniche e linguaggi, figure professionali inedite, logiche di rete fra operatori di diverse istituzioni. Il processo non è stato

lineare, ma si è caratterizzato soprattutto come work in progress, che negli anni '90 ha trovato istituzionalizzazione e sistematicità metodologica.

Negli anni '90, il riconoscimento giuridico delle cooperative sociali finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, sia su scala nazionale (legge 381/91), sia regionale (L.R. 18/94), ha favorito l'estensione di quelle pratiche a tutta l'area del disagio sociale.

In questo clima, nel 1994 è firmato un protocollo di intesa tra Città di Torino e associazioni di rappresentanza delle cooperative: l'ente locale affida a cooperative sociali una quota dei propri appalti per la fornitura di beni e servizi, a condizione che nell'esecuzione dei medesimi sia impiegata una quota non inferiore al 30% di soggetti svantaggiati.

Tra i primi appalti ad essere oggetto di sperimentazione ci sono i servizi di pulizia presso le scuole elementari della Città. Nell'aprile del 1996, alle cooperative sono appaltate anche le attività di sorveglianza in un certo numero di plessi scolastici, previo parere favorevole del Consiglio di circolo.

Nella maggioranza delle scuole elementari del capoluogo, negli anni successivi, le cooperative sociali sono giunte ad operare con le modalità del "chiavi in mano". Alla Città di Torino, si sono aggiunti alcuni importanti comuni dell'hinterland e della provincia, come Settimo T.se, Moncalieri, Collegno, Chivasso ed altri centri minori.

Giova ricordare questo percorso per mettere in primo piano ciò che sovente resta sullo sfondo: l'affidamento alle cooperative sociali dei servizi nelle scuole elementari è il prodotto di una politica locale, avente per scopo l'inclusione sociale di soggetti svantaggiati.

Di una "politica", in primo luogo, frutto di una scelta precisa: favorire i percorsi d'autonomia di soggetti in situazione di svantaggio attraverso il loro avviamento al lavoro, e individuare nella cooperazione sociale il partner adeguato per realizzare quest'obiettivo.

"Locale", perché ottenuta attraverso l'applicazione sul territorio di una possibilità, sancita da una legge nazionale, che ha visto il concorso di una molteplicità di attori, la creazione di strutture dedicate (i "servizi per l'inserimento lavorativo" – SIL) a livello comunale, facenti capo ai settori Lavoro e Formazione professionale, il coinvolgimento degli enti gestori la funzione sanitaria e socio-assistenziale, attraverso i Servizi di Salute Mentale (SSM) e i Servizi per le Tossicodipendenze (Ser.T).



L'impatto dell'iniziativa è stato rilevante. Nel febbraio 2001 il quadro complessivo era il seguente:

Tab. 1: presenza delle cooperative nelle scuole - provincia di Torino (febbraio 2001)

Totale Scuole	164
Solo pulizie	53
Solo sorveglianza	7
Chiavi in mano	104
Totale addetti	980
Di cui svantaggiati	370
Di cui donne	691

(LegaCoop e ConfCooperative - dati forniti dalle cooperative)

I numeri, in sé eloquenti, non rivelano alcune esternalità di questa sperimentazione, che ha innovato fortemente il policy making in materia di politiche sociali e dell'occupazione. Con la fornitura dei servizi alle scuole elementari, sono cresciuti, contemporaneamente, un modello d'impresa ed un modello d'inserimento lavorativo. La loro esperienza concreta, difatti, non è limitata alla realizzazione di "posti di lavoro" per soggetti svantaggiati e per lavoratori senza aggettivi (che non sono da dimenticare); intorno alle pratiche dell'inserimento lavorativo si sono sviluppate metodologie d'intervento, sono cresciute professionalità tradizionali e inedite, si è creato un "sapere". Di più, si sono avviate e incrementate relazioni di tipo formale (tra enti), e soprattutto informale (tra persone), sviluppando un network capace di agire nella prospettiva di un'economia solidale.<sup>2</sup>

La questione aperta è la salvaguardia del "valore di legame" creato, del capitale sociale "accumulato", dei beni relazionali attivati. L'esperienza delle cooperative nelle scuole ha rappresentato qualcosa di più che mille posti di lavoro, trasferibili in altre attività e rilevabili da altri soggetti. I "costi sociali" di un'eventuale fuoriuscita delle cooperative dalle scuole, certamente, non sarebbero "circostritti" alla perdita dei posti di lavoro, o di una loro parte. Il terzo obiettivo di quest'iniziativa, allora, è quello d'individuare percorsi che accompagnino l'impresa sociale, per com'è oggi, attraverso gli scenari in mutamento, riaffermando l'importanza di un modello d'impresa attore dell'economia solidale. In altre parole, e situando questa prospettiva nella dimensione del rapporto con le scuole elementari, si tratta d'integrare innovazione e continuità.

---

<sup>2</sup> Per la nozione di *economia solidale*, cfr. J.L. Laville, *L'economia solidale*, Bpplati Boringhieri, Torino, 1998. Con questo termine lo studioso francese non fa riferimento a generiche iniziative di solidarietà, ma ad un modello "triangolare", che vede la compresenza, nel medesimo caso, di forme di "economie di mercato", di "economie di redistribuzione" e di "economie di reciprocità".

## Gli obiettivi

In questa prospettiva è maturata l'idea della ricerca. Ricapitolando quanto esposto, gli obiettivi principali dell'iniziativa, al momento della sua ideazione, erano tre:

- Restituire voce ai soggetti locali, soprattutto favorendo la nascita di una coalizione d'interessi a sostegno della continuità della presenza delle cooperative sociali nelle scuole elementari, anche dopo il passaggio delle competenze sul personale A.T.A. dalle amministrazioni comunali allo Stato.
- Progettare nuovi modelli di partnership tra istituti scolastici, enti locali e cooperative sociali. Accogliendo positivamente la sfida dell'autonomia, predisporre modelli di relazione fondati sulla cooperazione decentrata, in grado di rafforzare il principio di autogoverno degli "istituti scolastici", in sinergia culturale e operativa con il mondo dell'impresa no profit.
- Individuare modelli operativi in grado di accompagnare le cooperative sociali nella transizione da una dimensione per molti aspetti "protetta", ad un ambiente competitivo maggiormente regolato dal mercato. Rientra in questo proposito, anche la valutazione della praticabilità di segmenti d'intervento aggiuntivi, rispetto agli attuali, presenti nelle scuole elementari, nella logica di un sistema di servizio "globale".

Al momento della pubblicazione di questo contributo, le decisioni sul futuro restano ancora incerte. Gli scenari oscillano tra più ipotesi, che potrebbero vedere la fuoriuscita delle cooperative dal servizio "chiavi in mano", il rinnovo dei contratti attraverso gare d'appalto indette dai livelli regionali della "filiera scuola" (le Direzioni ex Provveditorati), o finanche centralizzate dal Ministero Pubblica Istruzione.

Il costo del biglietto d'andata e ritorno da Roma, in definitiva, sembra consistere nel momentaneo accantonamento di qualsiasi ipotesi di gestione locale delle risorse. Riteniamo che l'impostazione data alla ricerca, tuttavia, mantenga la sua attualità. Un po' perché la soluzione definitiva non è stata ancora individuata; soprattutto, perché la trasformazione dei modelli di partnership, ancorché non sospinta da convenienze immediate, è da intendersi come orizzonte strategico, in grado di fornire senso e contenuto sia alla nozione di autonomia scolastica, sia a quella d'impresa sociale. Si tratta, in altri termini, di affrontare, anche nell'area del Terzo Settore, il tema del posizionamento dell'economia sociale nei confronti delle politiche di trasformazione (ma anche di ridimensionamento) del sistema di welfare. Accettare la logica del contracting out, ponendosi come destinatari di flussi in uscita dal settore dell'economia pubblica, con ciò che ne deriva (competizione sui costi, riduzione della qualità, posizionamento su un terziario "povero" destinato ai "poveri"), è la prima

strada. L'altra, più difficile e sicuramente più conflittuale, fa propria l'opzione di qualificare la propria presenza, attraverso una duplice strategia di specializzazione funzionale e di partnership avanzata.

Questi obiettivi oggi appaiono lontani, e difficilmente saranno perseguibili se i soggetti locali (comuni, scuole e cooperative) non faranno, per così dire, "patto", sviluppando una coalizione capace di contrattare risorse economiche e ruolo gestionale. L'obiettivo prioritario di questo lavoro, dunque, è stimolare l'avvio di un processo di coalizione, che consenta il rilancio di una politica che finora ha dato buoni risultati e, al contempo, di sperimentare nuove vie, anche attraverso un nuovo mix regolativo, che includa inediti strumenti di affidamento dei servizi, di valutazione dei risultati e di monitoraggio dei percorsi.

## I SOGGETTI DI FRONTE AL MUTAMENTO

La mappa degli orientamenti dei soggetti sulla qualità dei cambiamenti in corso, consente di rendere trasparenti gli obiettivi ed i "paletti" di ciascun attore. L'acquisizione di questi è condizione preventiva e necessaria per l'elaborazione di una strategia di coalizione che abbia carattere condiviso.

### LE SCUOLE

Storicamente connotato per la centralità degli apparati burocratici statali, e per un basso livello di decentramento amministrativo, il sistema pubblico è impegnato negli ultimi anni in una difficile rincorsa lungo la strada del trasferimento di funzioni e poteri ai livelli periferici. In generale, questo processo si è da subito scontrato con le persistenze culturali e le resistenze organizzative ereditate dal modello dell'Old Public Management. In diversi casi, il decentramento è stato abilitato per decreto legislativo, senza che gli enti locali, trovatisi titolari di un gran numero di nuove deleghe, fossero nelle condizioni "oggettive" (disponibilità di risorse, strutture, tecnologie) e "soggettive" (adeguatezza del personale, corretto approccio culturale) per farvi fronte.

Il percorso verso l'autonomia degli istituti scolastici sembra ripresentare, in embrione, le medesime prerogative: all'interno delle mura scolastiche convivono tendenze di segno contrapposto, resistenza e innovazione, nuovi protagonismi e antiche vischiosità.

Dell'autonomia scolastica, innanzi tutto, i dirigenti intervistati sottolineano la natura di "processo in itinere", ancora caratterizzato da incertezze normative e, soprattutto, dalla non esaustiva definizione degli strumenti organizzativi. Nel clima d'incertezza ciascun dirigente finisce col definire un proprio modus operandi temporaneo, perfezionabile in futuro. Un atteggiamento sovente improntato all'attesa, in primo luogo per le contraddizioni politiche che, a livello nazionale, caratterizzano il cammino della riforma scolastica, sottoposto a tentativi di revisione ad ogni legislatura. In secondo luogo, le resistenze si concentrano su quegli aspetti dell'autonomia che gli attori reputano estranei alla loro esperienza ed alla percezione del proprio ruolo.

I problemi maggiori si concentrano intorno al conferimento di nuove competenze gestionali e amministrative. L'immagine più diffusa dell'autonomia così intesa è quella di una scuola che "si fa azienda" senza averne le prerogative, sia sul piano delle finalità istituzionali, sia su quello dei saperi incorporati nella sua esperienza. L'atteggiamento prevalente nei dirigenti scolastici intervistati, su questo tema, è in realtà ambivalente. Tutti sottolineano le incongruenze del processo, mostrandone limiti e contraddizioni. Per alcuni,

però, si tratta di ostacoli posti su un percorso di cui condividono le mete. Per altri, tali ostacoli dimostrano l'inapplicabilità del cambiamento; un processo, in definitiva, imposto dall'alto e non metabolizzato.

Un primo ordine di difficoltà è rinvenuto nelle prerogative più propriamente "aziendali" correlate al trasferimento di competenze, che porta in superficie una contraddizione "culturale" tra la natura "pubblica" del servizio, che trascina con sé la tradizione italiana del "pubblico" inteso come "statale", e modalità operative proprie di enti a "diritto privato". Alle scuole è richiesto di "impresizzarsi", ma in condizioni soggettive (cultura del personale, immagine percepita del servizio pubblico) e oggettive assolutamente inadeguate.

Le scuole di base si trovano ad affrontare una doppia transizione, rilevando sia compiti in precedenza affidati agli enti locali, sia funzioni storicamente svolte dal livello ministeriale. In questo passaggio, inadeguatezze culturali ed impedimenti esogeni si alimentano reciprocamente, concorrendo alla definizione di un quadro in cui i dirigenti scolastici finiscono per intravedere nella "autonomia reale" soprattutto un aumento del carico burocratico; da qui a giudicare virtuali i nuovi poteri assegnatigli, il passo è breve. In particolare, si ritiene che:

- Il trasferimento di funzioni amministrative e gestionali dai comuni e dai livelli ministeriali ha immediatamente "scaricato" sul personale delle scuole un volume di pratiche e procedure cui fare fronte in condizioni immutate di organici.
- Si è in presenza di un'inadeguatezza del personale a fronte dei nuovi compiti, sia sul piano numerico, sia dei profili professionali necessari.
- L'impossibilità di gestire direttamente risorse in grado di consentire un'efficace pianificazione delle attività e la sostanziale dipendenza finanziaria dai livelli amministrativi superiori, se uniti ai problemi sopraccitati, connota l'intero processo, secondo il punto di vista di molti dirigenti scolastici, nel senso di un'autonomia di carta, un "federalismo senza risorse".

Nonostante le difficoltà, il gruppo dei dirigenti scolastici consultati non si connota come ceto professionale "resistente" nei confronti dei mutamenti in corso. A prevalere, in realtà, è l'opinione che vuole il processo di decentramento destinato a produrre effetti virtuosi nelle scuole che, attraverso una maggiore autonomia decisionale e progettuale, ed una gestione necessariamente più trasparente del servizio, potranno rendere l'offerta formativa più vicina alle esigenze dell'utenza. In questa fase di transizione, però, i costi sembrano superare i benefici, si registrano inadeguatezza delle strutture e del personale a fronte dei nuovi compiti, e confusione normativa, dovuta alla compresenza di elementi vecchi e nuovi, che entrano in contraddizione tra loro. Le competenze delle scuole sono state ampliate con scarsa attenzione alle risorse necessarie per

svilupparle. Per rendere reale ed operativa l'autonomia, si renderebbero necessarie ulteriori risorse, umane e materiali, personale competente, sviluppo di sistemi e reti oggi assenti.

L'aspetto più importante, tuttavia, è la progressiva sedimentazione di nuove culture organizzative nelle figure chiamate a trasferire il cambiamento dagli articoli di legge alla quotidianità della vita scolastica, i dirigenti stessi. Sulla base delle indicazioni emerse, lo stereotipo dei dirigenti scolastici che "vogliono fare i manager senza saperlo fare", appare perlopiù privo di fondamento. L'orizzonte strategico dei dirigenti consultati, non appare definito, prioritariamente, da razionalità di tipo strumentale, informate dal calcolo utilitaristico sulle proprie prospettive di carriera e di status. Ideologie personali e convenienze di gruppo, pure presenti, sono da inserire in un mix di motivazioni più ampio, su cui pesa anche la volontà di realizzazione professionale ed il tentativo di fornire rinnovati significati alla propria azione di formatori di base. Il problema, in altri termini non è, principalmente, il saper fare i manager, ma piuttosto, se voler fare i manager. La cifra emergente da queste interviste, è di un gruppo professionale impegnato nel riposizionarsi nell'evoluzione dei "servizi" formativi. L'ambizione è restituire, a sé, ma anche all'istituzione che rappresentano, una centralità nella produzione dei saperi, che (ri)valorizzi la scuola come "autonomia funzionale" d'importanza strategica nella costruzione del valore di legame e della cultura civica. Essere manager, in questo senso, è un aspetto secondario che appare perseguito in modo assai tiepido.

L'orientamento dei dirigenti sulla questione dei servizi forniti in outsourcing è da contestualizzare in questa fase di passaggio; le tante inefficienze fronteggiate quotidianamente contribuiscono a determinare la preferenza, che è da ritenersi prevalente, nei confronti di un differimento a terzi della responsabilità in materia di gestione degli appalti per la fornitura. Comprensibilmente, i dirigenti scolastici ritengono che ad occuparsi di ciò debba essere un ente dedicato. Tutti, o quasi, auspicano la permanenza delle cooperative all'interno degli istituti, ed alcuni ritengono possibile l'ampliamento ad altre sfere d'attività del loro operato. Ciò che delle cooperative è ritenuto importante, è l'apporto fornito in termini di superamento delle rigidità del sistema. Il tema, ampiamente trattato in altri contributi, non sarà riproposto in questa sede, in cui non s'intende fornire conferma dei livelli di customer satisfaction riscontrati negli anni passati fra le direzioni didattiche, ed oggi sostanzialmente riaffermati.

Alcuni dirigenti accoglierebbero favorevolmente la possibilità di gestire direttamente le risorse destinate alla copertura del fabbisogno di servizi di sorveglianza e pulizie, ma in mutate condizioni operative e istituzionali. Gli atteggiamenti, su questo tema, sono compresi tra due polarità.

- Una prima, è costituita da coloro che del processo d'autonomia vedono soprattutto l'incremento del carico burocratico affidato alle scuole. Per questo gruppo, occuparsi di trattamenti economici, controllo di gestione e

forniture di servizi, è semplicemente un compito aggiuntivo, soprattutto in una situazione in cui non è accompagnato da una corrispettiva iniezione di risorse, economiche e di personale. In questa polarità si sostanziano comportamenti di resistenza, ed è facilmente ipotizzabile che i suoi componenti adottino, "naturalmente", atteggiamenti di delega nei confronti d'istituzioni che ne rilevino le responsabilità.

- q L'altra polarità è costituita dai dirigenti che interpretano in senso forte la nozione d'autonomia scolastica. Per questo gruppo, il vero problema è l'attuale impossibilità di gestire "in proprio" risorse adeguate. In questa tipologia trovano spazio sia orientamenti personali più sensibili alle culture di derivazione aziendale (coloro che, per riprendere la vulgata, "vogliono fare i manager"), sia culture più informate dai valori del decentramento e dell'autonomia intesi come pratiche radicate nel territorio.

Segnalare la presenza di due polarità ha un'utilità immediata. L'elaborazione di un piano d'azione finalizzato al trasferimento nel livello locale di risorse finanziarie, difatti, non potrà ignorare la coesistenza, nel corpo dei dirigenti scolastici, d'orientamenti fra loro diversi. Le differenze, al contrario, saranno da accogliere nella predisposizione di soluzioni operative che consentano la compresenza di percorsi di "autonomizzazione" delle istituzioni scolastiche a più velocità. Lo sviluppo di una coalizione, prioritariamente, farà perno su quei dirigenti scolastici che gravitano sulla seconda delle polarità prima delineate, ma dovrà prestare attenzione anche a coloro che sembrano attestati su posizioni più "conservatrici", nella consapevolezza che sovente, gli orientamenti espliciti sono influenzati in misura decisiva dalla concretezza delle situazioni vissute nelle specifiche realtà. E su queste, sovente, gli impedimenti, più che culturali, sono determinati da condizioni che esulano la volontà delle persone fisiche. Accompagnare i processi implica rispettare i tempi di maturazione degli attori che li interpretano, coniugando innovazione e sensibilità, ed accantonando la tentazione di richiedere, a ciascuno, l'immediata condivisione.

## LE COOPERATIVE SOCIALI

Il trasferimento dei poteri, finora, non ha generato rilevanti cambiamenti nell'operatività delle cooperative sociali impegnate nei servizi di pulizia, sorveglianza e di piccola manutenzione. Per molte di esse queste attività rappresentano quote di fatturato che, qualora venissero meno, rischierebbero di provocare la cessazione dell'impresa o perlomeno un suo ridimensionamento di rilievo.

L'analisi dei punti di vista dei operatori, è da situare nel particolare "scenario in divenire" che insiste sul mondo della cooperazione sociale di tipo B. Di particolare interesse, in quest'ambito, appaiono le riflessioni spendibili su tre

temi di rilevanza strategica: i mutamenti del lavoro, le trasformazioni del mercato e le strategie imprenditoriali.

## Il lavoro

I dirigenti delle cooperative segnalano, nelle loro realtà, alcune difficoltà riassumibili in:

- Difficoltà nel reperimento di lavoratori in possesso di strumenti culturali di livello medio ed elevato.
- Difficoltà a trattenere nell'impresa quadri in grado di gestire operazioni e attività complesse.
- Difficoltà ad incorporare nell'impresa quadri capaci di governare processi di sviluppo.
- Un turn over quantitativamente fisiologico, ma qualitativamente concentrato sui soggetti che, cambiando occupazione, riescono a migliorare la propria condizione e sono pertanto da considerare in possesso di maggiori potenzialità;

Il tema dello sviluppo del capitale umano, è al centro del dibattito interno delle cooperative; la penuria di personale dotato di strumenti d'intervento di livello elevato è indicata, dai dirigenti intervistati, come una delle criticità di questa fase di crescita. Le cooperative di tipo B, negli ultimi anni, si sono imposte come uno dei principali sbocchi occupazionali per soggetti appartenenti alle fasce deboli del mercato. Questo bacino si autoalimenta, poiché il sistema degli accessi nelle cooperative, il loro canale di reclutamento, utilizza meccanismi fiduciari.

I dirigenti lamentano la carenza di quadri di livello intermedio adeguati agli obiettivi oramai raggiunti dalle loro imprese. Il capitale umano disponibile, in altri termini, non coincide con il capitale umano necessario. Il dato è confermato dalla bassa incidenza del personale in possesso di scolarità superiore alla scuola dell'obbligo, sul totale degli addetti.

Tab. 2: titoli di studio e loro incidenza sul totale addetti

	v.a.	%
Totale addetti	1506	100,0
Di cui in possesso di licenza media superiore	182	12,8
Di cui in possesso di diploma di laurea	8	0,53

(Elaborazione Antilia P.s.c.r.l. su dati forniti dalle cooperative)



Il mercato di queste cooperative, se si eccettua qualche nicchia di scarso rilievo, e alcuni casi particolari, è perlopiù costituito da attività di servizi a bassa qualificazione, tra i quali preponderanti sono i servizi di pulizia. Attività che non attirano personale qualificato o che, al limite, rappresentano un'opportunità d'ingresso nel mercato del lavoro, nell'ambito di logiche di scambio breve. Questa rappresentazione, tuttavia, è da considerarsi insufficiente per descrivere l'effettiva combinazione delle conoscenze e dei saperi che cooperano nel ciclo dell'inserimento lavorativo, cui raramente si rende adeguato riconoscimento. Nella cooperazione sociale che opera nell'area dei servizi educativi e di cura alla persona (di tipo A) si è assistito, nell'ultimo decennio, ad una progressiva certificazione dei profili professionali richiesti; gli operatori di queste imprese, dispongono di titoli che ne abilitano la funzione svolta. Ciò non vale, invece, per le cooperative sociali di tipo B: non esiste la professione di operatore (o responsabile) dell'inserimento lavorativo. Ovviamente, le capacità dell'operatore mostrate sul campo, alimentano il sistema dei riconoscimenti interni alla cooperativa; è da sottolineare, tuttavia, che nella maggioranza dei casi "la coperta è stretta", e tali riconoscimenti, sovente, si traducono in gratificazioni immateriali, più che in differenziali economici di rilievo. La cooperativa, è retribuita dal cliente per le prestazioni offerte, che nel nostro caso coincidono con i servizi di sorveglianza, di pulizia e di piccola manutenzione; non è retribuita, viceversa, la sua attività istituzionale, il fare inserimento lavorativo. Conseguenza ovvia, è che il personale riceva, come corrispettivo per il proprio lavoro, un salario da bidello, da operaio delle pulizie, da capo-squadra; non da responsabile dell'inserimento lavorativo. I saperi e le attitudini materialmente mobilitate, però, sono più ricche, complesse, di quelle richieste al bidello, all'operaio delle pulizie, e via di seguito.

Le cooperative, in genere, si distinguono per un'elevata presenza di saperi taciti, non descrivibili e trasferibili attraverso momenti di formazione codificati. Questi non sono riconosciuti sul mercato, poiché si fondano su pratiche inserite nelle relazioni infra-organizzative e nelle culture della singola impresa, sovente uniche e irripetibili. Per questi motivi, la produzione di figure adeguate agli obiettivi aziendali, più che attraverso processi formalizzati d'apprendimento, si realizza nella capacità di sviluppare un capitale umano specifico, fortemente determinato dalla situazione lavorativa, che rappresenta di conseguenza il miglior veicolo per il trasferimento della professionalità.

Le imprese sociali, nella loro attività, selezionano e sviluppano skill che consentono di realizzare percorsi d'inclusione basati sulla predisposizione di "situazioni lavorative" non simulate, ove l'accompagnatore non si percepisce come titolare di conoscenze "separate". La relazione che s'instaura nella situazione evita il rischio di "oggettivare", per così dire, il soggetto svantaggiato, facendone il destinatario di tecniche e saperi interpretabili da un attore chiamato "istruttore", "responsabile dell'inserimento lavorativo", e così via. Questo non significa, però, che tali saperi non esistano; sono saperi taciti, che si producono

nella relazione con l'altro e che contengono una componente cognitiva irrinunciabile.

La professionalità del responsabile dell'inserimento lavorativo, più che ad un saper fare trasmissibile intellettualmente, attiene un saper essere riproducibile soprattutto "per contaminazione", apprendibile nell'interazione che si determina nella cooperazione produttiva, e socializzato nell'esperienza collettiva dell'impresa che lo incorpora. La mancata valorizzazione di quest'attività, produce una situazione in cui il personale qualificato, che svolge insieme lavori esecutivi e di tipo sociale, si vede riconoscere economicamente solo i primi, fatto che costituisce un indubbio incentivo a cercare altrove gratificazioni retributive. L'unica possibilità disponibile, in termini di mobilità ascendente, difatti, è la carriera interna, per l'accesso alle mansioni di responsabilità nell'area gestionale e amministrativa; ma accedervi non è semplice, e presuppone tempi lunghi. Le gratificazioni, per chi ritiene di possedere capacità e strumenti di livello superiore, non sono sempre differibili nel tempo.

Le cooperative sociali, oggi, si trovano ad affrontare uno scenario in mutamento con la necessità d'approntare una strategia di qualificazione delle "risorse umane" che, in realtà, non presuppone rivolgimenti epocali, ma il riconoscimento, anche parziale, di competenze oggi occultate nell'informalità. Modernizzare la politica del personale, in ogni caso, è una necessità; gli strumenti da mettere in campo sono diversi, ma i più urgenti rinviano, sulla base di quanto finora esposto, al sistema d'incentivazione delle professionalità presenti, ed al reclutamento di soggetti più qualificati che supportino alcune attività strategiche: le innovazioni dei prodotti/servizi e dei processi, la progettazione "alta", le politiche della qualità, lo sviluppo delle risorse umane.

## I mutamenti del mercato

Nel passato decennio la cooperazione sociale di tipo B è divenuta, lo strumento privilegiato per la realizzazione di un sistema, fino ad allora inedito nel nostro paese, di welfare to work<sup>3</sup> rivolto ad alcune tipologie di soggetti svantaggiati (coloro che, per ragioni di disabilità fisica o psichica, o a causa di situazioni personali come la dipendenza da sostanze stupefacenti o la detenzione carceraria, vivono una condizione di esclusione dal mercato del lavoro). E' da evidenziare come, per lungo tempo, la cooperazione di tipo B abbia rappresentato, all'atto pratico, lo strumento esclusivo di tale sistema: l'unico luogo, in sostanza, dove si realizzavano inserimenti lavorativi per conto della

---

<sup>3</sup> Si utilizza quest'espressione per distinguere il modello italiano dal *workfare* di matrice americana (Cfr. N. Negri/C. Saraceno, *Povert , disoccupazione ed esclusione sociale*, Stato e mercato N. 59, Il Mulino, Bologna, 2000). Altri osservatori (Cfr. M. Revelli, *La sinistra sociale*, Bollati Boringhieri, Torino, 1997) parlano espressamente, in riferimento al caso italiano, di presenza di un modello di "workfare non dichiarato".

pubblica amministrazione. Ciò, se ha consentito lo sviluppo imprenditoriale delle cooperative, al medesimo tempo le ha, parzialmente, poste in una condizione di "sussidiarietà subalterna"<sup>4</sup> all'ente locale.

Le tecniche, ma soprattutto le culture, dell'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali, nel decennio passato, hanno svolto la funzione di "prototipo" per l'implementazione di un sistema compiuto di welfare to work esteso, il laboratorio dove si sono sperimentati ipotesi di lavoro e linguaggi specifici. Oggi, soprattutto a seguito di alcuni importanti passaggi legislativi,<sup>5</sup> la pratica dell'inserimento lavorativo come via maestra dell'integrazione sociale, è estesa ben oltre i confini della cooperazione sociale, che rischia di doversi legittimare in un contesto ove attori dell'inclusione, almeno secondo gli orientamenti più recenti, possono essere anche le grandi aziende quotate al mercato azionario. Lo scenario emergente, in qualche modo, obbliga le cooperative sociali di tipo B, a riposizionarsi nell'ambito di un sistema di relazioni tra economia di mercato ed economia pubblica maggiormente intrecciato e che richiede, agli attori economici for profit, di "farsi carico" di maggiori responsabilità nei confronti dei soggetti deboli.

Le interazioni della cooperazione sociale con i sistemi dell'economia di mercato e del welfare, lasciano intravedere, per il futuro, quattro possibili modelli d'azione:

- Seguire l'evoluzione del modello di welfare to work, posizionandosi nell'interfaccia tra domanda e offerta di lavoro per l'area dello svantaggio sociale. In questo caso, la cooperazione assume il compito di selezionare e formare il personale, e di accompagnarlo al successivo collocamento nel mercato del lavoro. (Modello di riconversione)
- Seguire la strada finora intrapresa, con il rischio di divenire imprese in cui "collocare" soggetti non occupabili altrimenti, in mercati necessariamente dequalificati. (Modello di continuità)
- Uscire dalla dipendenza dal sistema di welfare, per operare in un regime di mercato aperto, in concorrenza diretta con le imprese profit. (Modello di diversificazione)
- Qualificare la propria presenza sul mercato, nelle istituzioni e sul territorio, sperimentando nuove formule di partnership con gli enti pubblici. Una strategia di questo tipo presuppone un salto qualitativo nella combinazione dei fattori produttivi, l'acquisizione di professionalità, l'esplicitazione degli elementi distintivi del modello d'inserimento lavorativo messo in opera. (Modello di qualificazione)

---

<sup>4</sup> M. Revelli, cit.

<sup>5</sup> Fra tutti, il più rilevante è la citata Legge 68/99, nota come "riforma del collocamento obbligatorio", finalizzata all'inserimento lavorativo stabile dei disabili in azienda.

Questi modelli non sono fra loro alternativi; anzi, è auspicabile che le cooperative sociali si pongano l'obiettivo di praticarli contestualmente: potranno combinarsi in modo differente sulla base di alcune variabili aziendali (disponibilità di risorse culturali ed economiche, livelli d'imprenditorialità, scelte etiche, e via di seguito). Il dato interessante è costituito dalla possibilità, nell'ambito delle scuole elementari, di dare vita ad un caso esemplare includibile nel quarto dei modelli elencati, il più complesso da declinare operativamente.

Questi modelli rinviano a quattro differenti prospettive imprenditoriali.

Nel corso delle interviste realizzate con i dirigenti delle cooperative, non si è rilevata la presenza di strategie improntate al primo modello (di riconversione). L'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, per quanto sia un'ipotesi presente nella realtà torinese, non appare l'orizzonte strategico delle cooperative di tipo B. E' presumibile, peraltro, che interessi piuttosto la cooperazione di tipo A o strutture consortili miste (tipo A e tipo B), dove gli operatori sono più socializzati alle pratiche d'orientamento al lavoro.

Sono presenti, viceversa, il secondo (di continuità) ed il terzo modello (di diversificazione). Con riferimento al modello della diversificazione, è da rilevare che le attività labor intensive che costituiscono il sistema del lavoro in cui operano le cooperative, si caratterizzano per un elevato numero di competitori, polarizzati fra imprese che perseguono livelli di qualificazione in grado di accreditarle come più affidabili ed efficienti, ed imprese il cui vantaggio competitivo è da ricercare soprattutto nel prezzo. Non può essere ignorata, inoltre, l'esistenza, in questi settori, di attori semilegali che agiscono ai margini, e talora oltre, dell'economia sommersa. Le cooperative attualmente si collocano nell'area del terziario dei servizi a bassa qualificazione, in condizioni di tutela istituzionale ed in presenza di strumenti regolativi riservati, che ne hanno consentito lo sviluppo in un regime privo di concorrenza, e perciò della necessità di competere. Qualora si trovassero in difetto di tali condizioni, le imprese sociali si troverebbero, "in alto", a competere con aziende più strutturate e mediamente più efficienti, "in basso" ad inseguire sul terreno del dumping, società che operano strutturalmente in grigio, o in nero.

L'opzione dell'impresizzazione, ciononostante, ricorre con frequenza fra gli obiettivi dichiarati dai dirigenti delle cooperative consultati. Ad essa rimandano la ricerca di una superiore formalizzazione dei contenuti del lavoro, il tentativo d'incorporare nel proprio sistema elementi di organizzazione scientifica, la razionalizzazione delle procedure operative interne (almeno sei delle cooperative consultate sono in fase di certificazione ISO 9000). A ciò, per alcune cooperative, si unisce la ricerca di attivare nuovi mercati su differenti attività economiche, per le quali si è disposti a mettere in campo importanti investimenti. Nella scelta d'impresizzare, però, sono da considerare anche altri aspetti, non marginali, inerenti la mission dell'inserimento lavorativo. Lo

scambio implicito nel modello di partnership con le istituzioni pubbliche che ha instruito gli appalti "a misura 381" di questi anni, ha garantito alle cooperative la disponibilità di sufficienti margini d'informalità che sono da inserire fra le condizioni che hanno consentito il successo dell'esperienza. E' da ritenere fondata l'impressione che proprio le procedure informali e la tolleranza di taluni livelli d'inefficienza individuale assorbibili in un contesto sistemico, costituiscano i fattori che consentono a molti dei soggetti svantaggiati di "reggere" l'impatto con il lavoro, e a diversi lavoratori non svantaggiati di prediligere il lavoro in cooperativa rispetto, per esemplificare, a quello di sistemi più organizzati quali le linee produttive manifatturiere o dei grandi magazzini.

Alludendo ad un quarto modello d'azione (il modello di qualificazione), si è voluto evidenziare come, per le imprese sociali, l'alternativa non risieda unicamente tra sussidiarietà subalterna all'ente pubblico e impresizzazione. Nelle scuole elementari è possibile sperimentare un altro modello di economia solidale, dove efficienza produttiva secondo gli standard richiesti dal mercato e sostegno pubblico attraverso un sistema di regole "leggere" ma cogenti, si coniughino con le ragioni dell'impegno civile, della reciprocità, della produzione di socialità.

#### L'autonomia scolastica

L'importanza che il mercato degli appalti pubblici "a misura 381" e, all'interno di questi, le attività di servizio negli istituti scolastici, riveste per le imprese cooperative è assolutamente rilevante.

Tab. 3: fatturato complessivo delle cooperative e fatturato nei servizi scolastici (2000).

	In Lire	In Euro
Fatturato complessivo	43.968.525.000	22.707.848
Fatturato relativo a servizi scolastici	20.931.721.000	10.810.332

(Elaborazione Antilia P.s.c.r.l. su dati forniti dalle cooperative)

I servizi nelle scuole elementari ricoprono il 47,6% del mercato complessivo delle cooperative intervistate, e per alcune di esse la percentuale sale fino al 70-75%; queste commesse, oggi, hanno un valore insostituibile per le cooperative sociali. Tale significato è rafforzato dagli importanti obiettivi d'impresa realizzati dalle cooperative in questi servizi: nella gran parte dei casi, esse sono pervenute a livelli d'efficienza operativa che, quando non sono d'assoluta eccellenza, sono perlomeno dignitosi. Nelle scuole, in definitiva, è stato dimostrato che, se opportunamente tutelate sotto il profilo del mercato, le imprese sociali possono perseguire standard qualitativi in linea con quelli

richiesti dal mercato senza rinunciare alla mission originaria. Oggi, su questi servizi, le cooperative sarebbero in grado di competere con imprese anche più strutturate sul piano tecnico-organizzativo.

Per questi motivi l'ipotesi di doversi confrontare con una scuola più autonoma non preoccupa i dirigenti delle cooperative torinesi. In generale l'autonomia scolastica, qualora abilitata dal conferimento di risorse alle singole istituzioni, è anzi considerata un'opportunità.

Le cooperative intravedono una possibile soluzione della vertenza scuole nel trasferimento della partita dai livelli centrali a quelli locali, su cui è possibile far valere il proprio percorso e negoziare la propria presenza. Le opzioni sono rappresentate dall'appalto unico con criteri omogenei, per la maggioranza degli intervistati, e dalla possibilità di competere in un sistema di appalti decentrati, con alcune regole comuni, per alcuni di loro.

## GLI ENTI LOCALI

Le amministrazioni comunali, con il trasferimento dei poteri, hanno ceduto le competenze in ordine al personale A.T.A. alle loro dipendenze. Gli assessori ai servizi educativi consultati durante la ricerca, nel complesso, individuano nel superamento del doppio regime contrattuale vigente nelle scuole, un elemento positivo, che favorisce lo sviluppo di un sistema più razionale e governabile.

Il trasferimento dei poteri non implica la fuoriuscita degli Enti Locali dal sistema scuola. Ai Comuni, nel nuovo quadro amministrativo, restano affidate funzioni di rilievo, come il coordinamento delle attività per l'educazione degli adulti, gli interventi integrativi di orientamento scolastico e professionale, le azioni a sostegno della continuità verticale e orizzontale tra i vari ordini e gradi, gli interventi integrati miranti all'educazione alla salute, al recupero e alla prevenzione della dispersione scolastica e all'inserimento/integrazione degli alunni in situazione d'handicap, come previsto dalla Legge Quadro 104/92 art. 40. Soprattutto, ai Comuni è richiesto un sempre maggiore impegno nella relazione con il sistema dell'offerta scolastica, sia per quanto attiene il suo lay out (dimensionamento, quadro delle risorse, diffusione sul territorio), sia per quanto attiene i suoi aspetti qualitativi. L'interazione fra i due enti è condizione essenziale per la realizzazione degli obiettivi impliciti ed espliciti dell'autonomia scolastica, e si ripropone in termini di partnership per la lettura delle esigenze educative presenti nel territorio, e la predisposizione di risposte qualitative in ordine all'offerta formativa. Qualcosa di più, in sostanza, della proprietà degli immobili che ospitano le classi. In questa prospettiva, è lecito attendersi, per il futuro immediato, un più deciso coinvolgimento dei Comuni, come capofila e leader di un processo nuovo, di raccordo orizzontale degli attori interessati al rilancio dell'esperienza delle cooperative nelle scuole elementari, e di rappresentanti del territorio con i livelli decisionali superiori.

## LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI

E' opinione condivisa dalla maggioranza dei soggetti della cooperazione, ma anche dai referenti delle amministrazioni locali, che gli ostacoli principali sulla strada di una soluzione della vertenza scuole, siano derivati principalmente dalla posizione ostativa delle organizzazioni sindacali.

Quest'affermazione è però da situare nelle contraddizioni che, a livello territoriale, investono le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori. Innanzitutto, le segreterie confederali, in più occasioni, hanno sollecitato una soluzione al problema dei lavoratori delle cooperative che salvaguardi il diritto all'occupazione, acquisendo, nella sostanza, la richiesta della continuità proveniente dalle associazioni delle cooperative. Questa posizione, tuttavia, non è mai stata recepita dalle federazioni scuola di CGIL, CISL e UIL, che anzi intravedono nelle cooperative sociali uno strumento d'erosione delle garanzie dei lavoratori del settore. Alle diffidenze culturali (i sindacati scuola sono ostili ad ogni esperienza di esternalizzazione di servizi) ed alle convenienze di merito (i lavoratori pubblici del settore costituiscono un importante serbatoio associativo), si aggiunge, per queste organizzazioni, la necessità di tutelare l'immagine professionale del personale A.T.A.; l'inefficienza dei "bidelli" pubblici, difatti, è stata uno degli argomenti a suo tempo portati a sostegno della cessione in outsourcing dei servizi. Ciononostante, anche tra i referenti sindacali del comparto scuola, non mancano riconoscimenti e giudizi lusinghieri sull'esperienza delle cooperative sociali nelle scuole.

Per gli esponenti del sindacato scuola l'ostilità nei confronti delle cooperative si fonda su un'oggettiva divergenza d'interessi: la lotta per occupare i medesimi posti lavorativi, contesi dal personale precario in attesa di una riconferma a tempo indeterminato. Una fuoriuscita delle cooperative dalle scuole libererebbe posti di lavoro rilevabili dai precari, che hanno nei sindacati confederali il principale interlocutore e rappresentante istituzionale. Al contrario, una soluzione che premiasse le cooperative, rischierebbe di legittimare un modello che, secondo l'opinione sindacale, aprirebbe la strada a nuove esperienze di esternalizzazione.

Questa circostanza spiega, almeno in parte, la non sovrapponibilità delle posizioni ufficiali di confederazioni e federazioni scuola. Le prime sono coinvolte nella progressiva acquisizione di un punto di vista "politico", che insiste sulla priorità attribuita agli strumenti di regolazione del mercato in grado di tutelare anche le fasce di lavoratori che non hanno nei sindacati un interlocutore privilegiato. Le federazioni scuola, al contrario, sono posizionate sul tradizionale versante contrattualistico dell'azione sindacale, che nella fattispecie insiste essenzialmente nella tutela dei dipendenti pubblici della scuola.

All'ostilità nei confronti delle cooperative, i referenti dei sindacati scuola uniscono la diffidenza nei confronti del processo d'autonomia delle istituzioni scolastiche. In ordine a questo tema, sono riprese molte delle perplessità già espresse dai dirigenti scolastici: sostegno all'autonomia didattica, preoccupazione sull'autonomia amministrativa.

Il timore, dichiarato esplicitamente, è che tra le figure preposte alle funzioni dirigenti della scuola, prevalgano orientamenti manageriali e tentazioni carrieristiche.

La proposta di una coalizione per la gestione autonoma e locale delle risorse economiche destinate alle scuole, dovrà necessariamente misurarsi con queste resistenze, vincendo la tentazione di aggirare il confronto. La posta in gioco è l'individuazione di un terreno in cui il conflitto (che tra cooperative e organizzazioni sindacali, per molti aspetti, e tra dirigenti scolastici e sindacati, per altri, è ineliminabile) possa esplicitarsi nell'ambito di regole condivise.



## LE SOLUZIONI AUSPICATE: IL CONSORZIO DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

La "soluzione tecnica" a suo tempo individuata dai soggetti della scuola e dagli Enti Locali per sbloccare la "vertenza scuole", era la proposta di un "Consorzio delle istituzioni scolastiche", strumento previsto nell'art. 7 del "Regolamento in materia di autonomia" delle medesime, finalizzato alla gestione diretta delle procedure per l'affidamento dei servizi scolastici. Nel corso dell'anno passato, le consultazioni fra dirigenti scolastici, e tra loro e gli enti locali, su questo tema, sono state intense, ma il consorzio non è stato costituito. L'insieme delle argomentazioni allora espresse, tuttavia, mantiene un valore orientativo anche per il futuro prossimo; è da ritenere che la ricerca di un equilibrio tra i soggetti nell'ambito del nuovo quadro amministrativo, e la definizione di alcune regole generali che informano le relazioni tra essi, costituiscano tuttora elementi di merito inderogabili per la risoluzione della "vertenza scuole".

### I dirigenti scolastici

Per la maggioranza dei dirigenti scolastici intervistati, il consorzio delle autonomie scolastiche è considerato alla stregua di una stampella, cui appoggiarsi per espletare le procedure relative ai bandi di gara ed alle trattative private per la fornitura dei servizi.

Inteso in quest'accezione, non si può fare a meno di notare come l'utilità di questo strumento sia limitata; una stampella può essere fornita anche da altri enti, in particolare dalle Direzioni Regionali, qualora decidessero di procedere direttamente con gli appalti a terzi. Più che come stampella, dovrebbe essere concepito come una protesi abilitante del processo di autonomia scolastica; anziché struttura adibita al fare ciò che non si ritiene di propria competenza, primo step di un processo che ha per obiettivo l'autodeterminazione e la gestione diretta delle risorse devolute. Una consapevolezza di questo tipo è presente nelle considerazioni di quei dirigenti scolastici che, al consorzio, richiedono supporto tecnico nel quadro, però, di un proprio ruolo decisionale.

Un'altra funzione del consorzio è di tipo, per così dire, strumentale, legata alla necessità di rinnovare le convenzioni con le cooperative sociali individuate, dai dirigenti che esprimono questo punto di vista, come fornitori ottimali, o possibili partner globali, delle scuole autonome.

Infine è presente, in qualche caso, la consapevolezza della funzione "politica" che può rivestire una struttura che raggruppi la totalità, o perlomeno una gran parte, degli istituti di una città come Torino e del suo hinterland. Il consorzio, pertanto, potrebbe assumere una funzione contrattuale, in grado d'incrementare il peso negoziale della periferia nei confronti del centro regionale.

L'eterogeneità dei punti di vista sul consorzio delle istituzioni scolastiche, com'è anche deducibile dalla circostanza per cui a tale struttura sono attribuite valenze diverse nel corso della medesima intervista, non rimanda ad orientamenti fra loro alternativi da parte dei dirigenti scolastici. E' possibile, difatti, che la proposta del consorzio possa assumere, nel tempo, funzioni complementari: da subito strumento di negoziazione delle risorse (funzione contrattuale); immediatamente dopo, mezzo per garantire la continuità della presenza delle cooperative (funzione strumentale); al contempo, struttura dedicata alla predisposizione delle procedure d'affidamento delle gare (funzione di sostegno, stampella); infine, progressivamente, ente di supporto all'autonomia dei singoli istituti che, in questo caso, potrebbero utilizzarlo anche per servizi personalizzati (funzione che si è definita di protesi abilitante).

## Gli enti locali

I Comuni che negli anni passati hanno avviato la sperimentazione delle cooperative all'interno degli istituti scolastici si trovano nella condizione, come suesposto, di ridefinire la propria funzione nel sistema dell'offerta formativa. In precedenza, è stato rilevato che gli Enti Locali possono considerarsi parte in causa nella "vertenza scuole" sia per la loro funzione "tecnica", sia per quella "politica", di presidio e garanzia alla qualità della vita associata nel territorio e del benessere dei cittadini – tra i quali vi sono anche gli scolari e le loro famiglie, il personale scolastico ed i lavoratori, svantaggiati e non, delle cooperative. Le domande, in relazione allo specifico tema del consorzio delle istituzioni scolastiche, non possono che muovere da questa duplicità. Il ruolo tecnico è riconosciuto da tutti, nessuno escluso, i dirigenti scolastici contattati; quello politico è oggetto di discussione tra chi ritiene che debba esplicitarsi in funzioni d'orientamento generale, e chi invece richiede che si concretizzi nell'impegno diretto, all'interno delle strutture preposte (in questo caso il consorzio).

Le questioni principali, dal punto di vista degli Enti Locali, sono riducibili a due.

- Quale rapporto regola le relazioni fra istituzioni scolastiche appartenenti a diversi comuni, e di conseguenza i rapporti fra questi? In altri termini, quali dimensioni deve avere il consorzio? Una struttura unica o più consorzi su base comunale, o anche intercomunale?
- Quale rapporto intrattiene il Comune con le istituzioni scolastiche? Più precisamente, in relazione all'oggetto trattato, il Comune è "socio" del consorzio, o è un ente esterno che eroga servizi "in convenzione"? E, qualora fosse interno, che ruolo dovrebbe ricoprire? Primus inter pares, mediatore interistituzionale, produttore di regole, altri ancora ?

Sul primo punto, gli assessori ed i dirigenti consultati, se da una parte appaiono coscienti dei vantaggi, in termini di peso contrattuale, ottenibili da un consorzio su scala provinciale, dall'altro ne evidenziano i potenziali rischi. In particolare, le maggiori perplessità sono sollevate dai comuni dell'hinterland, che intravedono in una struttura unica partecipata dal Comune di Torino, la possibilità che le esigenze delle scuole di loro riferimento siano appiattite, o prese in minor considerazione. La tematica, tutt'altro che inedita, investe l'identità dell'area metropolitana, da tempo al centro del dibattito di urbanisti e policy maker, e che vede gli amministratori dei comuni di prima e seconda cintura riorganizzare le proprie funzioni per meglio relazionarsi, su basi paritarie, al comune capoluogo. Al centro delle preoccupazioni dei referenti di questi comuni è, in primo luogo, la necessità di garantire in modo efficace i servizi alle singole scuole; un consorzio di grandi dimensioni, come è stato sottolineato, rischia di avere grandi difficoltà nella gestione quotidiana.

Altrettanto intricata appare la situazione in ordine al secondo punto, il ruolo dei comuni nel consorzio. A prevalere è un'impostazione che attribuisce all'ente locale la funzione di problem solver, esercitata sulla base di saperi depositati nella propria esperienza e nel proprio ruolo istituzionale. Il vero problema, dal punto di vista degli assessori e dei dirigenti dei settori educativi, è che l'ingresso dei comuni nei consorzi non appare giustificato, sul piano degli impegni, dalle competenze istituzionali che il regolamento sull'autonomia scolastica attribuisce agli enti locali.

Infine, ma è l'aspetto più importante, resta aperta la questione più propriamente "politica". La negoziazione per la gestione diretta di risorse, la creazione di un consorzio, la continuità dei progetti d'inserimento lavorativo, costituiscono altrettanti temi che richiedono, come in ogni coalizione d'interessi, una leadership autorevole e riconosciuta. Un consorzio d'istituzioni scolastiche, in assenza di un soggetto altro, si troverebbe nella situazione di definire una leadership al proprio interno; è probabile che, tra i dirigenti scolastici, vi siano soggetti che, per la funzione esercitata nelle associazioni di rappresentanza, per doti naturali o per l'impegno profuso, hanno la funzione di "tirare il gruppo". Una leadership autorevole, però, può fondarsi solo su un ruolo istituzionale forte e capace di proporsi al di sopra delle parti. Se i comuni abdicassero questo ruolo, limitandosi ad un supporto, per quanto prezioso, di tipo tecnico, rinuncerebbero a proporsi come attori politici della "vertenza scuole". E' già stato precedentemente notato come l'esercizio di tale ruolo, tuttavia, difficilmente può essere demandato alle sole divisioni dei servizi educativi, più facilmente orientate, per natura e per competenze, all'elaborazione di soluzioni tecniche. Il Comune deve proporsi come soggetto responsabile della propria comunità di riferimento, attore politico nel senso pieno del termine, e perciò rappresentato, in primo luogo, dalla sua massima autorità.

## IDEE PER UNA PARTNERSHIP DAL BASSO

Sotto il profilo strettamente operativo, la costituzione di un Consorzio o di un altro Ente dedicato al presidio delle procedure d'affidamento a terzi dei servizi di fornitura, può agire abilitando differenti modelli di partnership. Nel caso specifico, i modelli sono tre:

- Un primo modello si può definire di contracting out generale. In questo caso, il Consorzio, agirebbe predisponendo i bandi per le trattative private, o per le gare ad evidenza pubblica laddove necessario, individuando la società appaltatrice in base a criteri di vantaggio economico, così come definiti nella delibera del Consiglio Comunale del 22/12/1998.<sup>6</sup> E' questa la soluzione, per così dire, più continuista, che limita la partnership nei confini di rapporti di fornitura tradizionali.
- Un secondo modello, che si definirà di contracting out personalizzato, e che si differenzia dal primo, poiché prevede la possibilità di effettuare capitolati d'appalto progettati sulle necessità della singola istituzione scolastica. Il modello di partnership rimane immutato, ma in questo caso il consorzio abilita superiori livelli d'autonomia delle istituzioni scolastiche; dal punto di vista delle imprese cooperative, questa soluzione favorisce la possibilità di ampliare il proprio business a segmenti d'attività aggiuntivi.
- Il terzo modello, che si definirà di collaborazione, si sostanzia nel superamento del contracting out; l'impresa cooperativa, in quest'ipotesi, diviene il fornitore di un sistema integrato di servizi all'istituzione scolastica. Muta anche la qualità della partnership che, in questo caso, diviene relazione stabile e duratura avente per oggetto la comune definizione e progettazione degli interventi, degli standard qualitativi richiesti e delle soluzioni operative ottimali. Questo modello, praticabile in astratto, necessita però del supporto di strumenti d'affidamento trasparenti che limitino i rischi della distorsione del mercato. Inoltre, presuppone la possibilità, da parte delle istituzioni scolastiche, di gestire autonomamente il budget relativo, circostanza al momento assente dal quadro. Il Consorzio, in questo caso, più che esercitare funzioni reali, fornisce consulenza tecnica e valuta la conformità dei processi alle regole generali stabilite di concerto tra gli attori.

E' bene evidenziare che in tutti questi casi, comunque li si voglia definire, ci si riferisce a rapporti di fornitura: la partnership, nel senso qui adottato, altro non è che "una relazione bilaterale finalizzata ad una produzione specifica di prestazioni".<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> "Regolamento delle procedure contrattuali per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate o appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro".

<sup>7</sup>D. Rei, *Modelli di partnership*, in "Agopolis: energie e spazi per rigenerare la città", Città di Torino/Forum del Terzo Settore, 2001.

Rapporti che si creano tra due o più attori, ogni qualvolta si realizzino accordi espliciti, e condivisi, che intervengono nel modificare il sistema della concorrenza secondo logiche di mercato. Le cooperative sociali sono state partner dei comuni, perché le amministrazioni hanno introdotto, negli anni passati, regole che, nell'ambito di taluni servizi, hanno limitato la concorrenza, tra i potenziali fornitori, alle imprese che realizzavano inserimenti lavorativi di soggetti svantaggiati. Analogamente, i modelli suesposti prefigurano ipotesi di partnership, poiché realizzabili unicamente nell'ambito di regole che stabiliscono delle corsie preferenziali per le cooperative sociali, in virtù della loro mission istituzionale.

Le tre relazioni di fornitura di servizi, a loro volta, sono accorpabili in due grandi modelli, il contracting out ed il modello collaborativo, nel quale la partnership si fonda su rapporti stabili e duraturi. E' bene chiarire che solo in pochi casi, nel corso della ricerca, sono emersi punti di vista che individuassero nei modelli collaborativi le formule ideali della relazione tra scuole e cooperative sociali. I dirigenti scolastici, perlopiù, vedono nelle imprese sociali dei fornitori di servizi operativi, in grado di erogare, secondo i casi, prestazioni integrate di pulizia e sorveglianza sugli alunni, o sistemi più complessi che includono attività maggiormente qualificate. I ruoli, in entrambe le situazioni, sono chiari: da una parte l'ente che acquista i servizi, dall'altra l'organizzazione che li vende. Compito del primo è valutare l'offerta e le prestazioni, sulla base di alcuni parametri oggettivi e/o soggettivi, per la scelta, la conferma o la revoca del fornitore. I modelli collaborativi, per dispiegarsi, necessitano di verifiche ulteriori, ma soprattutto della maturazione di meccanismi fiduciari in grado di produrre economie implicite, in grado d'intervenire sulle sacche d'inefficienza attraverso la mobilitazione di procedure informali ben collaudate. Ciò che è possibile solo nei casi in cui gli attori perseguano finalità esplicite e fra loro congruenti, e che entrambi sviluppino sistemi di trasparenza reciproca che limitino le asimmetrie informative. La situazione odierna, nonostante sia caratterizzata da buoni livelli di collaborazione, non è ancora questa, anche se non mancano ipotesi di lavoro informate dall'idea di una partnership forte, anche in sede di definizione dei progetti e della relativa allocazione di risorse.

Modelli maggiormente collaborativi, tra scuole e cooperative, potranno svilupparsi nel tempo, con la crescita, quantitativa e qualitativa, dei servizi erogati dalle seconde, e l'acquisizione di nuove funzioni da parte delle prime. Più che una possibilità inscritta nel presente, l'ipotesi di dare vita ad inediti modelli di partnership fondati sulla collaborazione, appare un orizzonte futuribile. Nel medesimo tempo, rappresenta uno scenario cui tendere, qualora si tengano presenti alcune possibili evoluzioni. Uno sviluppo possibile, ad esempio, può realizzarsi nel caso in cui un istituto scolastico che si avvale di un sistema di forniture integrato, decida di cedere all'impresa fornitrice, con cui ha rapporti consolidati, il compito di progettare autonomamente il pacchetto,

limitandosi a definirne la soglia economica. Un'altra possibile evoluzione può avvenire nel caso in cui scuole e cooperative collaborino per implementare nuovi servizi (corsi di formazione specifici, nuovi laboratori didattici, iniziative rivolte agli adulti del territorio) finanziabili attraverso risorse non ordinarie. Una terza possibilità rinvia a possibili accordi a tre, in cui l'ente pubblico, di concerto con le scuole e le cooperative, promuova una politica di maggiore apertura delle sedi scolastiche alle esigenze del territorio, sviluppando iniziative che, sfruttando il radicamento nei quartieri della scuola di base, si rivolgano alla popolazione residente. Le possibilità di sperimentare relazioni di collaborazione avanzata, in realtà, sono molteplici, e per alcuni casi appaiono proponibili nel futuro prossimo, a patto che si realizzino alcuni presupposti di base.

Il primo, e più importante, investe il ruolo dell'istituzione scolastica nell'ambito dell'autonomia. Una scuola "poco autonoma" non ha bisogno di collaboratori e d'intelligenze esterne, ma di fornitori che assicurino adeguati standard di servizi tradizionali. Una scuola "più autonoma", viceversa, ha bisogno di una rete di collaboratori che agevolino la loro funzione innovativa, di promozione della cultura civica e dei livelli di convivenza e coesione sul territorio. Si può immaginare, per quest'istituzione, un ruolo di "autonomia funzionale" del territorio, infrastruttura sociale che assicura la presenza di una cultura di base alla popolazione di riferimento, aperta alle istanze della società, capace di proporsi come luogo di socializzazione primaria, non solo per gli alunni, ma più in generale per i residenti. Una scuola con queste caratteristiche è un luogo certamente più vissuto, che mette a disposizione l'insieme delle sue risorse fisiche e immateriali alla fruizione della comunità, senza per questo perdere di vista il suo obiettivo primario, ma integrandolo in un sistema più ampio.

Il secondo presupposto riguarda l'operato e le strategie delle cooperative sociali. Modelli di partnership improntati alla collaborazione sulla progettazione, sui contenuti e sulle metodologie d'intervento, necessitano di un ruolo proattivo, di una superiore qualità nelle fasi di progettazione e controllo delle attività, della capacità di leggere i bisogni del contesto in cui opera, e di sviluppare le iniziative capaci di soddisfarli. Affinché la candidatura a partner della scuola dell'autonomia (che tutte le cooperative avanzano) non resti uno slogan, occorrerà la capacità di "mettersi in rete", non solo per realizzare economie di scala, ma per integrare conoscenze di valore strategico. Una rete che, prevedibilmente, dovrà essere allargata ad altri soggetti del mondo no profit e finanche profit, in possesso di saperi esperti che nessuna singola organizzazione può incorporare nella loro globalità; difficilmente, ad esempio, le cooperative, anche le più strutturate, possono dotarsi autonomamente della capacità di svolgere contestualmente attività di progettazione di servizi didattici, di gestione di laboratori informatici, multimediali, linguistici, di riordino biblioteche e archivi, di trasporto alunni portatori di handicap, e via di seguito. Per reggere la sfida dell'innovazione, le cooperative devono attivare, al servizio della scuola, una rete di professionalità e di competenze, attingibili solo

attraverso l'investimento in logiche di rete a valenza strategica, che potrebbe chiamare in causa il sistema afferente le loro associazioni di rappresentanza. In questo processo, le cooperative che agiscono già in una logica consortile appaiono avvantaggiate, come lo sono quelle (e sono la maggioranza) che possono disporre del supporto di una cooperativa di "tipo A"; la necessità di misurarsi su attività più complesse, viceversa, renderà necessario, per le altre cooperative, l'ingresso ad un sistema più articolato dell'attuale.

Definito in astratto il repertorio delle possibilità disponibili, è da verificare quali siano i modelli perseguiti dagli attori concreti. In altre parole, cosa si aspettano i dirigenti scolastici dalle cooperative sociali per il futuro? Quali spazi di collaborazione sono immaginati e richiesti?

I modelli di partnership, in realtà, possono evolversi unicamente se fondati su bisogni e pratiche reali: sono questi ad alimentare il sistema della domanda di regole e strumenti tecnici. Le interviste realizzate, in ordine a questo tema, consentono d'individuare tre sistemi d'azione che stimolano il mondo della cooperazione sociale ad individuare soluzioni adeguate:

- Aree di miglioramento nell'ambito dei servizi attualmente svolti.
- Aree di ampliamento dei servizi erogabili.
- Aree di sperimentazione di nuovi modelli di collaborazione.

#### Aree di miglioramento dei servizi attualmente svolti

Ciò che ha consentito alle cooperative di ottenere consenso e apprezzamento è la comparazione con gli standard di servizio erogati in precedenza: rispetto al passato, secondo l'opinione unanime, le scuole sono oggi più curate sotto il profilo igienico e ambientale, meglio presidiate e dotate di personale con superiori attitudini relazionali, anche in virtù dell'età mediamente giovane, nei confronti degli scolari e dei loro genitori. I fattori di successo, in fondo, sono molto semplici: il personale delle cooperative sociali, rispetto al tradizionale dipendente pubblico, presenta superiori livelli di flessibilità che ne incrementano la funzionalità rispetto alle esigenze delle scuole; in secondo luogo, interpreta in modo più elastico un mansionario altrimenti rigido, svolgendo "in proprio" operazioni che in passato, talvolta, dovevano essere attese per mesi; infine, l'esigenza di mantenere competitiva la qualità del servizio, impone alle cooperative la promozione di atteggiamenti sul lavoro informati dalla disponibilità a collaborare. Questi concetti, in buona parte, hanno trovato conferma nel corso delle interviste effettuate.

Al contributo fornito in termini di flessibilità del sistema, alcuni dirigenti hanno aggiunto un'altra prerogativa, probabilmente meno indagata, che potrebbe considerarsi il vero valore aggiunto delle cooperative sociali, anche nei

confronti di società private che intendano concorrere sugli stessi servizi: la disponibilità di personale orientato all'esercizio d'attività relazionali. E' questa, senz'altro, una delle possibili declinazioni pratiche di quel sistema di saperi taciti cui si è fatto riferimento in precedenza. Il lavoro dell'operatore delle cooperative, essendo al medesimo tempo legato ad obiettivi produttivi e riabilitativi, si connota per un surplus di attività relazionale che si riversa sull'insieme delle azioni che costituiscono l'impegno professionale.

Accanto ai punti di forza, la ricerca ha consentito di evidenziare anche alcuni punti deboli, non generalizzabili a tutte le esperienze, che tuttavia potrebbero indicare alcune possibili aree di miglioramento dell'intervento delle cooperative.

- Alcuni dirigenti che hanno avuto la possibilità di confrontare più cooperative, riscontrano una certa disomogeneità nelle prestazioni fornite da imprese diverse.
- In altre situazioni, i dirigenti scolastici rilevano uno scarso supporto delle strutture centrali delle imprese alle squadre "in produzione", con il risultato di una bassa formalizzazione degli standard erogati, che finiscono col dipendere, in misura decisiva, dalle attitudini di chi opera direttamente nelle scuole. In qualche caso ciò può funzionare, in altri i limiti diventano palesi.
- Un'area di miglioramento d'indiscutibile valore strategico, se inserita in prospettiva futura, è la cura dell'interfaccia con l'istituzione scolastica. Il tema è complesso, e rinvia alla filosofia organizzativa adottata da ciascun'impresa; come rilevato nel corso dei colloqui, i livelli di autonomia richiesti alle singole unità produttive variano con l'impresa, ed in alcune situazioni si riscontrano processi di delega più spinti, laddove altre si distinguono per una superiore centralizzazione dei processi decisionali. Il responsabile dell'unità produttiva, l'interfaccia diretta con la scuola, è la figura cruciale dell'intero processo; in prospettiva, se s'imporranno nuovi modelli di partnership tra scuole e cooperative, le capacità legate a questa funzione acquisteranno un valore inderogabile. In generale, i dirigenti scolastici intervistati concordano sull'accettabile livello dei responsabili di squadra delle cooperative, ma in qualche caso lamentano la loro inefficacia. E' da ritenere che tali disfunzioni, laddove esistenti, siano, almeno in parte, imputabili ad un modello di partnership che finora non ha richiesto una particolare cura della relazione con il "cliente". Ciò rappresenta senza dubbio un limite, non replicabile in un contesto differente, che affida alle funzioni dirigenti della scuola un ruolo centrale nel sistema. La cura di questa relazione, al contrario, potrà rivelarsi un grande vantaggio competitivo; per realizzare quest'obiettivo, le cooperative dovranno effettuare importanti investimenti nell'incentivare e nel formare adeguatamente queste figure.



- In generale, il tema della qualificazione del personale impiegato dalle cooperative, incontra molte attenzioni da parte dei dirigenti scolastici, confermando l'esistenza di alcuni limiti nella politica delle risorse umane delle cooperative. E', questa, indiscutibilmente, la principale area di miglioramento, che coinvolge, sebbene con diversi gradi di problematicità, tutte le cooperative. E' già stato evidenziato come il problema non sia di facile risoluzione, e come nella definizione del sistema delle competenze presenti delle cooperative intervengano variabili esogene all'esperienza delle imprese, di difficile soluzione nel quadro della penuria di risorse che caratterizzano i bilanci aziendali. Le cooperative, in altre parole, si trovano nella necessità di investire nelle risorse umane, anche attraverso trattamenti economici più adeguati alle professionalità sviluppate, nell'ambito di un mercato di riferimento strutturalmente orientato al risparmio.
- L'ultima area di miglioramento è individuata nel contenimento dei tassi di turn over giudicati, in alcuni casi, troppo elevati. Anche questo aspetto, in realtà, che è noto ai dirigenti delle cooperative, non appare di semplice risoluzione. Esiste, nelle cooperative, un turn over esterno contenuto, che tuttavia ha una discreta incidenza sui processi organizzativi interni, perché concentrato, sovente, su figure che ricoprono ruoli di responsabilità all'interno delle squadre operative. Soprattutto, la particolarità del modello d'impresa cooperativa, impone in alcuni casi il ricorso sistematico a processi di turn over interno, a meccanismi di job rotation e di riorganizzazione delle responsabilità. Senza tali processi, che rappresentano l'altra faccia della flessibilità gradita ai committenti, difficilmente le cooperative avrebbero potuto reggere una fase di crescita repentina come quella verificatasi negli scorsi anni. A ciò si aggiunga che, sovente, il trasferimento di personale risponde ad obiettivi di efficienza delle prestazioni, e soprattutto della ricerca di combinazioni ottimali tra l'area dei soggetti svantaggiati e le figure di supporto incaricate del loro accompagnamento. Il problema, però, esiste e, qualora non affrontato, rischia di pregiudicare gli sviluppi potenziali del rapporto con le scuole elementari, che alla continuità del personale impiegato attribuiscono, giustamente, un valore irrinunciabile, anche sotto il profilo educativo. A mitigare l'impatto del turn over negli anni successivi, interverranno dei fattori di stabilizzazione interna derivanti dai processi di auto selezione che seguiranno la fase della crescita tumultuosa; in tutte le cooperative, difatti, è in via di consolidamento uno zoccolo duro di core workers impiegato da diversi anni che, con ogni probabilità, sarà in grado di assicurare per il futuro la continuità della gestione anche a livello operativo.

## Aree di ampliamento dei servizi

La quasi totalità dei dirigenti scolastici consultati ritiene che, sulla base dei positivi risultati finora conseguiti, alle cooperative possano essere attribuite ulteriori opportunità di lavoro, in grado di configurare la loro presenza come servizio globale erogato alle scuole elementari. Le possibilità teoriche, in questo senso, sono infinite e possono investire servizi oggi non operativi, ma che, qualora progettati, potrebbero incontrare il favore ed il sostegno delle istituzioni. Inevitabilmente, i dirigenti scolastici individuano, tra i servizi affidabili alle cooperative, quelli esistenti nelle loro realtà, o di cui sentono la necessità.

- Una prima area d'ampliamento è individuata nelle attività di servizi di assistenza alle persone, in particolare nelle funzioni di sostegno ai bambini portatori di handicap, e nella gestione del cosiddetto pre e post scuola. In entrambi i casi, le cooperative potrebbero svolgere con efficacia tali funzioni, a patto d'impiegarvi personale in possesso di adeguati skill, peraltro ampiamente disponibili nelle imprese di "tipo A" collegate. La possibilità di eseguire questi servizi, che in realtà rientrano nell'ambito delle residue competenze dei Comuni, risolverebbe in via definitiva il problema della convivenza di soggetti afferenti a diverse istituzioni, ancora presente in molte scuole.
- Nell'area dei servizi alla persona si collocano altre attività, di tipo motorio, ludico, creativo, che occupano numerose nicchie nel più generale sistema dell'offerta formativa. L'insieme di queste occasioni di svago e di apprendimento (di edutainment), ricopre una crescente importanza anche dal punto di vista delle famiglie, le quali, in molti casi, sono disposte a sostenere anche economicamente la loro presenza nella scuola. Appare evidente come, nella prospettiva adottata da alcuni dirigenti scolastici, la possibilità di affidare ad un soggetto unico l'insieme di questi servizi, abbia il pregio di snellire il sistema delle relazioni esterne. E' da rimarcare, però, come queste micro attività, oggi, oltre che sostenere economicamente l'esistenza di un tessuto assai fitto d'associazioni, rappresentino una fonte di reddito per molti giovani self employed. Potrebbe rilevarsi di grande interesse, sia per le cooperative, sia per le stesse associazioni, la realizzazione di sinergie operative, ad esempio utilizzando la rete già costituita del Forum del Terzo Settore.
- La seconda area d'ampliamento è rinvenibile nella gestione di servizi a maggiore specializzazione, principalmente laboratori didattici ad elevato contenuto tecnico (informatica, lingue, multimedialità) e altri servizi interni, come i centri di documentazione e le biblioteche. A differenza dei servizi alla persona, si tratta, in questo caso, d'impieghi che richiedono saperi dedicati. Le cooperative, anche in questa situazione, dovrebbero reperire

sul mercato le risorse necessarie. Non sono da trascurare, in merito, le possibilità che l'esecuzione di tali servizi offrirebbero a quella parte di lavoratori qualificati "in transit" nelle cooperative, e che potrebbero essere trattenuti o attratti da attività più ricche di contenuti cognitivi e formativi.

- Altre aree d'ampliamento sono individuate dai referenti della Pubblica Amministrazione, in lavori più legati al circuito dei servizi su cui operano tradizionalmente le cooperative di tipo B. Uno di questi è la cura e la gestione delle aree verdi, presenti in diversi istituti scolastici, e che, se opportunamente curate e attrezzate, potrebbero essere valorizzate altrimenti, in città e quartieri in cui tali spazi sono divenuti una risorsa scarsa.
- Un altro capitolo degno del massimo interesse, riguarda la possibilità di gestire le attività di somministrazione dei pasti e di governo dei locali adibiti a mensa, oggi inserite all'interno dei più generali appalti per la fornitura pasti. In alcuni plessi scolastici di comuni ubicati nella cintura metropolitana, le cooperative si occupano già di questi servizi, che impiegano un numero cospicuo di persone, sebbene per poche ore giornaliere. Giova sottolineare, su quest'aspetto, i vantaggi derivanti dalla presenza di un impianto di forniture integrate, che consente sia economie di sistema, tramite l'accorpamento dei fattori produttivi, sia la possibilità di soddisfare esigenze dei lavoratori attraverso più possibilità di modulazione degli orari.

Le aree di ampliamento dei servizi erogabili alle scuole sono molteplici e articolate, per tipologia e per livello professionale. L'interesse dei dirigenti scolastici verso le soluzioni integrate di servizio globale è più che evidente, e la posizione maturata dalle cooperative negli anni passati le pone in una posizione di vantaggio nei confronti di altri potenziali concorrenti, che non hanno la possibilità di sfruttare un precedente radicamento, né quella di realizzare economie di scala. La condizione necessaria, come esposto, è l'acquisizione di professionalità adeguate, sia di tipo "funzionale" (relative al contenuto della prestazione), sia di tipo trasversale (relative, in questo caso, ai modi ed alla cultura del "fare impresa"). Lo sviluppo od il reperimento di tali risorse, sebbene presenti difficoltà distribuite in modo diseguale nelle varie imprese, non appare improponibile; le azioni strategiche rinviano, come si è detto, ad importanti investimenti sul capitale umano ed alla crescita di un network di soggetti, fra loro cooperanti, che includa saperi poliedrici e stratificati.

Per riprendere alcune riflessioni sul futuro della cooperazione sociale, le aree di ampliamento dei servizi forniti alle scuole elementari, creano le condizioni per la sperimentazione di quello che si era definito "quarto modello" d'azione imprenditoriale: la qualificazione della propria presenza in attività di valore pubblico, attraverso la capacità di progettare le soluzioni ad una domanda di superiore qualità della vita associata, che in questo caso acquista il valore

d'incremento della qualità dell'esperienza formativa. Un percorso praticabile, poiché inserito armonicamente in un preesistente radicamento, che consente agli imprenditori del sociale di poter formulare proposte competitive anche sotto il profilo economico.

E' da segnalare che alcune di queste attività sono già svolte da altri soggetti fisici e giuridici, e che qualsiasi processo di sviluppo, nell'impresa cooperativa, non può che avvenire nel rispetto degli equilibri sociali generali; gestire le mense, ad esempio, imporrebbe il farsi carico dei destini dei lavoratori che vi sono impiegati. Né è immaginabile, infine, che tutte, o la maggior parte, delle direzioni scolastiche intendano favorire processi di accorpamento dei servizi nelle mani di un gestore unico. Appare più coerente con la storia delle cooperative sociali una strategia di crescita "dolce", attenta a non produrre episodi di scarsa tenuta degli assetti organizzativi e sensibile alle problematiche affrontate dal proprio personale.

### Aree di sperimentazione

La possibilità di sperimentare inediti modelli di partnership improntati alla collaborazione è presente nella cultura di una parte, sebbene minoritaria, dei dirigenti scolastici consultati. Le cooperative più attrezzate sul piano organizzativo e tecnico, in un contesto di autonomia scolastica, hanno l'opportunità di superare la rigidità della relazione cliente-fornitore, proponendosi come soggetti capaci d'intervenire direttamente nella progettazione e gestione dei servizi. Il tema, che non è stato sviluppato, in realtà, da molti dirigenti, può essere operativamente descritto intorno ad alcune azioni:

- Co-progettare i servizi con le direzioni scolastiche.
- Sperimentare nuove forme di collaborazione con le scuole, su obiettivi circoscritti e praticabili. Più dirigenti scolastici, ad esempio, si sono dichiarati disponibili per azioni di formazione congiunta tra scuole e cooperative. E' un'idea valida, ed anche "finanziabile" con fondi pubblici; perché non praticarla?

Questi scarni esempi indicano la strada concreta per realizzare modelli di partnership innovativa, fondati sulla collaborazione dei soggetti, anziché dalla coerenza di vincoli istituzionali. Questi modelli non sono producibili attraverso decreti, né sono trasferibili tra più esperienze senza la dovuta attenzione alle specificità di ogni contesto. Più proficuamente, si costruiscono anziché dichiararli, rappresentano il punto d'approdo anziché di partenza, sono il risultato di un processo relazionale anziché il prodotto di una norma vincolante.

Per evitare che, con l'espressione di partnership collaborativa, s'indichi in realtà un processo di deregulation sfrenata, dove la "libertà di scelta" si traduce in

ricerca delle prestazioni al minor costo, il processo deve prevedere alcune regole "a monte". In altre parole, ogni partnership necessita di una regolazione normativa. Nel prediligere un sistema di regole "a maglie larghe", che rispetti la facoltà di scelta delle scuole, ci si è voluti riferire alla possibilità che ogni dirigente deve avere di decidere se e quali attività affidare a terzi (ad es., solo le pulizie, le pulizie più la sorveglianza, entrambe più alcuni servizi alla persona e la gestione dei laboratori), di scegliere il fornitore che reputa più adeguato alle proprie esigenze, di avviare collaborazioni strategiche con una particolare impresa. Tutto ciò, però, non può avvenire in deroga ad alcuni principi regolativi, che potrebbero così essere sintetizzati:

- La possibilità di avvalersi dei servizi di un Consorzio è vincolata all'adesione alle politiche d'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati promossa dall'amministrazione comunale.
- L'affidamento di servizi attraverso meccanismi di contracting out è regolato da criteri di scelta della società appaltatrice che escludono il sistema del "massimo ribasso". Le indicazioni, peraltro già contenute nella deliberazione del Consiglio Comunale 22/12/1998<sup>8</sup>, che sono state ulteriormente rafforzate dalla Legge n. 328/00 e dai successivi atti d'indirizzo, possono costituire la base anche del nuovo scenario.
- La possibilità per ogni direzione scolastica, qualora insoddisfatta delle prestazioni, di revocare l'incarico alla cooperativa, fermi restando gli impegni contrattuali precedentemente assunti. Più in generale, si ribadisce la volontarietà delle scelte dei dirigenti scolastici.
- La garanzia dell'accessibilità del sistema per eventuali nuovi operatori, o per operatori momentaneamente esclusi.

Quest'embrione di regole generali, perfettibile ed integrabile, appare come la condizione minima perché il processo delineato possa favorire una competitività adeguata del sistema, bilanciando tutele ed esigenze d'efficienza. Il vero vantaggio di una partnership dal basso, dalle caratteristiche abbozzate, è quello di responsabilizzare gli attori sulla complessità delle variabili che intervengono nel definire il prodotto finale dell'istituzione, la quale, non è mai da dimenticare, ha la funzione primaria di offrire servizi educativi di elevato livello.

Dal punto di vista delle cooperative sociali, questi modelli di partnership presentano lo svantaggio d'introdurre elementi di concorrenza "interna", che nel precedente quadro erano più limitati. Da una parte, difatti, è riaffermata la necessità di un sistema di regole, presidiato dalla "mano pubblica", che

---

<sup>8</sup> "Regolamento delle procedure contrattuali per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate o appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro".

consenta alle cooperative di poter realizzare la propria missione, in condizioni di riconoscimento istituzionale e visibilità sociale. Dall'altra, però, impone alle cooperative medesime, di dotarsi di un kit di risorse competitive, che le "obblighi", per così dire, a rifiutare logiche di rendita di posizione.

Detti modelli rappresentano, peraltro, la sola alternativa, in ordine alla commessa scuole, al passaggio repentino ad un "mercato totalmente aperto", con i rischi che ciò implica sui livelli qualitativi e quantitativi del proprio operato, e che sono stati ampiamente descritti. Tale svantaggio, peraltro, sarebbe controbilanciato dalla riaffermazione di un ruolo cruciale della cooperazione come soggetto delle politiche di welfare mix, e dalla possibilità di qualificare la propria presenza sul mercato, accedendo a sistemi del lavoro a maggiore valore aggiunto. Le cooperative sociali, nelle scuole elementari dell'autonomia, avranno la possibilità, se vorranno o sapranno coglierla, di far valere i propri "vantaggi differenziali" nei confronti di altri modelli d'impresa. Non è poco.