



Legacoop Regionale Cooperative e Mutue del Piemonte – Cuneo

La cooperazione sociale sul territorio della Provincia di Cuneo

*Report di ricerca
a cura della cooperativa Antilia*

Cuneo 27 marzo 2006



Parte I

La cooperazione sociale in Piemonte e in Provincia di Cuneo: economia, istituzioni e società locale



Inquadramento socio-economico e territoriale

La provincia di Cuneo è un territorio solitamente descritto secondo i termini dello sviluppo, del benessere diffuso e dell'alta produttività del tessuto economico.

Si tratta di un territorio molto vasto, di circa 6.000 kmq, largamente pianeggiante e collinare, sul quale gli insediamenti urbani sono ad un tempo diffusi e di piccole dimensioni. Secondo i dati Istat del 2003, il capoluogo, Cuneo, raggiunge circa 55.000 abitanti, mentre le città più significative, intorno ai 20.000 abitanti (Mondovì, Alba, Savigliano, Saluzzo, Bra, Fossano) arrivano a contare complessivamente circa 141.000 abitanti. A causa delle ridotte dimensioni delle città, il tasso di urbanizzazione della provincia risulta assai più basso di quello nazionale (circa 70%), attestandosi intorno al 34%.

La popolazione complessiva (al 31 dicembre 2003, dati: Piemonte in cifre) conta 566.000 persone. L'incidenza della popolazione anziana, con oltre 64 anni, è superiore a quella regionale e nazionale; mentre la percentuale di giovanissimi, sotto i 14 anni, è inferiore a quella nazionale, ma in linea con quella regionale. La popolazione straniera ammonta circa a 30.000 persone presenti in provincia (2004, dati: Istat/Osservatorio regionale sull'immigrazione), ed è all'incirca raddoppiata rispetto al 2000.

La provincia di Cuneo si colloca in quell'area territoriale ed economica che circa dieci anni fa una ricerca dell'Ires Piemonte aveva definito "secondo Piemonte"¹. Con questa espressione si voleva intendere un territorio che sfuggiva ai modelli produttivi, e in parte a quelli sociali, espressi dal nodo industriale fordista di Torino e della sua cintura industriale. Il modello sud-piemontese si basa sulla piccola e media impresa e sul lavoro autonomo, anche grazie ad una forte relazione con le attività agricole, specialmente nella pianura cuneese.

Ad oggi, sul territorio provinciale la presenza di attività agricole ed industriali è ancora

¹ IRES PIEMONTE, *Relazione sulla situazione economica e sociale*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1995.



superiore alla media regionale e nazionale; accanto a ciò si registrano tassi di crescita economica superiori a gran parte del Paese e indici di occupazione decisamente alti (oltre il 68%). La diffusione dell'imprenditorialità è significativa, facendo di Cuneo un vero e proprio caso in quanto a numero di imprese pro-capite: difatti, in una provincia di circa 550 mila abitanti, si contano circa 77 mila imprese. A questo orientamento all'imprenditorialità corrisponde un reddito pro-capite considerevole, che raggiunge i 24.221 euro, dato che fa di Cuneo la prima provincia in Piemonte e l'undicesima in Italia. Vanno tuttavia ricordati, tra i dati strutturali, alcuni punti di debolezza:

1. le carenze infrastrutturali (in particolare si situano sotto l'indice medio italiano, pari a 100, sia le infrastrutture ferroviarie – 84 -, sia quelle aeroportuali – 41,8 -, e quelle energetico-ambientali – 67,5 ⁻²).
2. le difficoltà di mantenere un sistema di comunicazione e collegamenti entro un territorio tanto vasto e differenziato, e tra esso e i territori circostanti – il resto del Piemonte, la Lombardia, la Liguria e la Francia del Sud.
3. La vocazione di impresa e lavoro autonomo vede una concentrazione particolare proprio in agricoltura, industria e artigianato, mentre la presenza di imprese di servizi è sensibilmente al di sotto delle medie regionali e nazionali.

La diversità morfologica della provincia, suddivisa tra montagna, collina e pianura, è stata a lungo un elemento dello sviluppo economico cuneese, specialmente l'integrazione tra economia di pianura e quella collinare, con le sue specificità enogastronomiche sempre più valorizzate negli ultimi anni. La gran parte delle attività industriali ed agricole sono insediate nell'area produttiva compresa tra la fascia pedemontana occidentale ed il corso del Tanaro. L'agricoltura, oltre al settore vitivinicolo delle Langhe e del Roero, annovera altre eccellenze nell'ambito delle produzioni estensive, dalla frutta (pesche, pere, mele, kiwi ecc.) al comparto zootecnico (le carni bovine della "razza piemontese" ed i suini), dalle produzioni del settore lattiero-caseario ai cereali e legumi, passando per importanti volumi produttivi negli ortaggi. L'industria provinciale, accanto allo zoccolo duro del polo di Alba-Bra, centrato su medie e grandi aziende di rilievo nazionale (Ferrero, Miroglio), vanta altre importanti presenze di rilievo (Michelin, Mondo Rubber, Valeo, Burgo, Asics tra gli altri), così come importanti attività si stanno sviluppando nel terziario (il caso Alpitour è forse il più conosciuto). Di notevole importanza sul territorio sono le esperienze di banche di ambito provinciale e territoriale, dal credito cooperativo alle Casse di Risparmio di Cuneo e di Savigliano, che oltre ad

² Fonte: Istituto Tagliacarne.



essere uno strumento indispensabile di credito per le imprese esprimono due fondazioni bancarie assai implicate in azioni di sostegno allo sviluppo, anche nei confronti dell'economia sociale.

Per il tema di nostro interesse, e cioè la presenza e lo sviluppo della cooperazione sociale, la struttura economica della provincia ci suggerisce alcuni problemi, che verranno affrontati nel corso della ricerca. Anzitutto, la molteplicità produttiva si innesta su un territorio a sua volta policentrico e sempre più socialmente eterogeneo. In questo senso, le nuove attività di servizi alle persone o alle imprese si collocano soprattutto in alcune aree che comprendono i centri principali, gli stessi che hanno espresso anche i luoghi di incubazione dell'impresa sociale in provincia di Cuneo. Non a caso, i due centri che hanno storicamente rappresentato la fucina dell'economia sociale cuneese sono stati il capoluogo ed Alba; il primo, in virtù del suo ruolo di capoluogo provinciale, sede di Enti pubblici di ambito locale e provinciale e di un ampio bacino di utenti, sia nel settore scolastico sia in quello sanitario. Nel caso albese, invece, ha forse giocato un ruolo maggiore l'inclinazione solidale e caritativa della cultura locale, segnata dall'iniziativa cattolica, ma anche della sua ricca borghesia industriale. In questo contesto c'è da chiedersi, ad esempio, se la diffusa imprenditoria, unita al tessuto associazionistico cattolico, abbiano in qualche modo avuto come riflesso una limitazione (emersa storicamente nel corso del dopoguerra e rafforzata socialmente dal "miracolo cuneese" del cosiddetto Secondo Piemonte) della richiesta di intervento socio-assistenziale di "interesse pubblico" agli Enti locali e Pubbliche Amministrazioni. A fronte di questa attitudine originaria, c'è da domandarsi dove vadano trovate le fonti ideali ed imprenditoriali che oggi fanno della cooperazione sociale cuneese un sistema in crescita, anche in termini di consapevolezza e capacità di intervento *pubblico*.

Nel suo complesso si tratta di un territorio che mostra alcuni tratti culturali peculiari, insieme a una storia produttiva che incide ancora oggi sulla natura della cooperazione sociale, come mostra, ad esempio, l'alto tasso di produzione artigiana e industriale presente anche tra le attività di molte cooperative sociali di inserimento lavorativo, assai più presenti, in termini quantitativi e qualitativi, che nelle altre aree del Piemonte.

Questa introduzione sui dati generali demografici ed economici del territorio non è rituale. Anche la cooperazione sociale si sviluppa secondo modalità specifiche, sulla base di variabili "sitate" nella cultura e nella fisionomia sociale ed economica del territorio. Accanto a questo, le politiche locali, la qualità e la storia dei soggetti



protagonisti della cooperazione e dell'amministrazione pubblica determinano ciò che è oggi la cooperazione sociale in provincia di Cuneo.

La cooperazione sociale cuneese e piemontese: dati a confronto

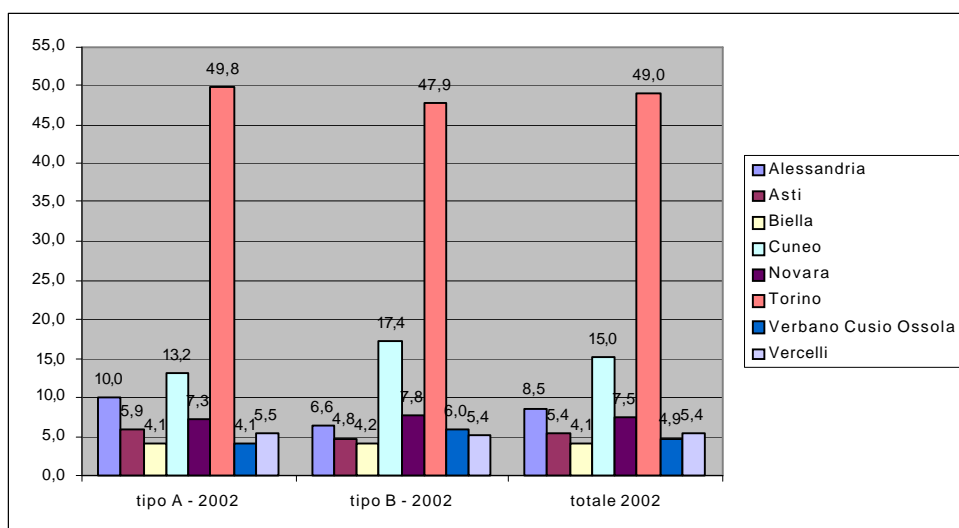
I più recenti dati disponibili a livello piemontese (settembre 2004), estratti dalle sezioni provinciali dell'Albo regionale delle cooperative sociali³, mostrano una presenza in provincia di Cuneo di 72 cooperative, che si dividono esattamente a metà tra cooperative A e B, ovvero cooperative attive nei servizi alla persona e cooperative di inserimento lavorativo. Questa distribuzione percentuale è di per sé singolare, dal momento che le medie regionali sono sensibilmente diverse, vedendo ovunque una chiara prevalenza di cooperative A. Tuttavia, la forte presenza complessiva di cooperative sociali sul territorio cuneese induce a pensare che il dato di vero interesse non sia la minore presenza di cooperative A - e quindi una loro debolezza -, quanto l'opposto, e cioè una particolare incidenza della cooperazione sociale di inserimento lavorativo.

Tornando ai dati più generali, complessivamente, il quadro regionale indica, al 2004, la presenza di 428 imprese sociali, suddivise tra 252 cooperative A e 176 cooperative B. Al 31 dicembre 2002, si contavano 386 cooperative, delle quali 219 di tipo A e 167 di tipo B. Nel corso di meno di due anni, quindi, vi è stato un aumento di circa il 15%. Per quanto significativo in sé, questo incremento si colloca al di sotto delle medie annuali di crescita riferite all'intero territorio nazionale, ma è anche inferiore a quelle riferite a regioni od aree a "cooperazione matura", che vedono ormai tassi di crescita in media sull'8%, e comunque non superiori al 10%. L'aumento medio regionale non è tuttavia omogeneo a quello delle diverse province. In quella di Cuneo le cooperative attive nel 2002 erano 58 (le quali, anche in questo caso, si dividevano esattamente a metà tra tipo A e B); pertanto, l'aumento percentuale nel periodo è di circa il 24% e superiore quindi alla media regionale. Tra le province piemontesi, vi sono tassi di aumento decisamente superiori alla media in provincia di Alessandria, Biella e Novara (tra 35% e 45%, sebbene i numeri assoluti siano piuttosto bassi); un tasso paragonabile a quello regionale a Vercelli; mentre Asti e il Verbano non hanno segnato variazioni tra 2002 e

³ Gli archivi e le maschere di ricerca sono disponibili in Internet, sul sito della Regione Piemonte: <http://www.regione.piemonte.it/polsoc/cooperaz/albo.htm>.

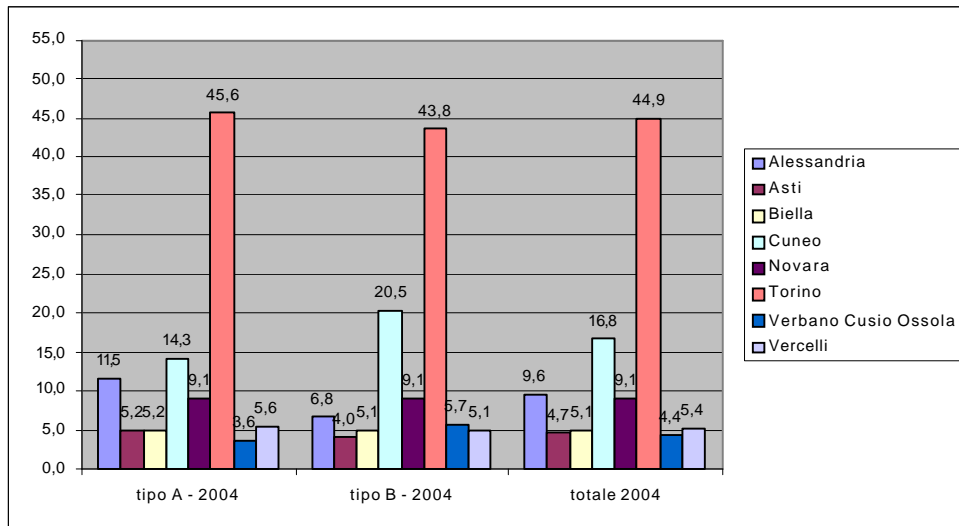
2004. Il dato quantitativamente più rilevante è, ovviamente, quello della provincia di Torino, che raccoglie quasi la metà delle cooperative iscritte nell'Albo regionale. Tuttavia, sono di particolare interesse le tendenze locali, che mostrano una certa diversificazione di quei caratteri che, a livello regionale o di macro-aree, le ricerche più recenti hanno definito cooperazione "matura" e a "sviluppo moderato". Tali caratteri starebbero ad indicare una cooperazione sociale ben radicata territorialmente, capace di consolidare un percorso di relazione con gli Enti pubblici e strategie imprenditoriali di lunga data e ampio respiro, riconducibili a uno sviluppo evolutivo emergente dalla fase pionieristica degli anni '80 e dalla successiva fase di crescita dovuta alla doppia spinta della legge 381/91 e dalle politiche locali degli anni '90. In realtà, se il peso della cooperazione sociale torinese incide fortemente sui dati aggregati regionali, giustificando le interpretazioni delle ricerche a base nazionale, è però vero che le altre province piemontesi hanno seguito *altre* traiettorie (trovandosi, oggi, in differenti *fasi* di sviluppo), e pertanto vivono un presente non assimilabile al concetto di cooperazione "matura" della provincia di Torino. Ciò emerge già a partire dai tassi di crescita, che a Torino hanno fatto segnare il + 5% nel biennio 2002-2004, dato che ha condotto a una riduzione del peso della cooperazione sociale torinese nel complesso di quella regionale (49% al 44,9%). In questo contesto, le province più dinamiche tra quelle di un certo peso sono Alessandria e Novara, ma senza dubbio quella cuneese segna un rafforzamento di rilievo, in particolare per la cooperazione di tipo B, che raggiunge nel 2004 un quinto del totale regionale.

Grafico 1: suddivisione percentuale della cooperazione sociale piemontese, per province
(fonte: Regione Piemonte, 2002)





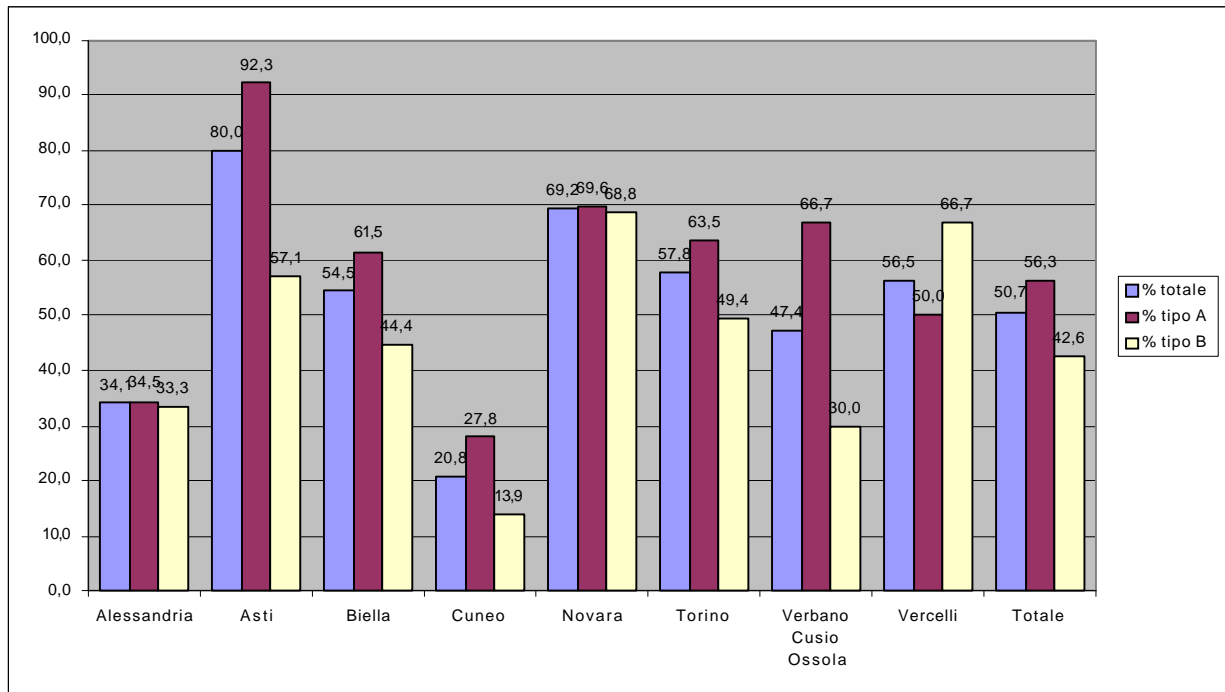
**Grafico 2: suddivisione percentuale della cooperazione sociale piemontese, per province
(fonte: Regione Piemonte, 2004)**



La cooperazione sociale cuneese mostra una caratteristica assai peculiare nello scenario regionale e collegata alla struttura demografica e urbana della provincia stessa. Abbiamo considerato la sede principale delle cooperative iscritte all'Albo regionale, indicando nel grafico successivo la percentuale di quelle presenti sul territorio del Comune capoluogo di provincia. Il caso cuneese spicca tra gli altri per la bassa percentuale di cooperative presenti nel capoluogo. Ciò è ovviamente spiegato dal rapporto di uno a dieci tra la popolazione del capoluogo e quella dell'intera provincia; ma testimonia anche la crescita di un sistema che è riuscito a coinvolgere – almeno, per quanto è possibile affermare a questo livello dell'analisi – anche gli altri territori della provincia e quelli rurali. Vedremo nelle prossime pagine la funzione svolta dai consorzi di Comuni in questo sviluppo territoriale diffuso, rilanciati dalla legge 328/2000 che ha determinato la nascita dei "Piani di Zona" (portati ad attuazione dalla Regione con la Legge Regionale 1 del 2004); per ora è possibile rilevare quanto la cooperazione sociale cuneese sia ben distribuita, oltre a mostrare tassi di presenza in rapporto alla popolazione mediamente più alti che in altre province.

Grafico 3: percentuale di cooperative sociali presenti nei capoluoghi provinciali

(fonte: Regione Piemonte, 2004)



In una struttura *policentrica* come quella del cuneese non stupisce il peso relativamente basso del capoluogo; tuttavia, la natura a insediamento diffuso delle cooperative cuneesi è anche rimarcata dal dato sulle cooperative presenti nelle altre principali città della provincia, che non superano il 34,7 del totale; risulta chiaro che il restante 44,5% ha sede in piccoli Comuni con meno di 20.000 abitanti.

La diffusione della cooperazione sociale in provincia di Cuneo ha un riflesso anche sulle dimensioni aziendali. Difatti, se le cooperative A e B cuneesi rappresentano il 16,8% del totale regionale, dal punto di vista dei soci esprimono solo il 10,9% (fonte: Regione Piemonte, 2004). Si tratta di una posizione singolare, dal momento che Cuneo risulta l'unica provincia con un scostamento così marcato tra il peso numerico delle proprie cooperative e quello dei soci sul totale della cooperazione piemontese.

In sintesi, si tratta di un tessuto cooperativo ben distribuito sul territorio, che rispecchia la geometria insediativa e urbana della provincia; ma anche un sistema composto di piccole cooperative, almeno in rapporto con le dimensioni di quelle presenti in altre province piemontesi.

**Tabella 1: soci di cooperative sociali in Piemonte****(fonte: Regione Piemonte, 2004)**

	M	F	totale	% presenza soci	% presenza cooperative
AL	590	3.148	3.738	16,4	9,6
AT	115	721	836	3,7	4,7
BI	445	718	1.163	5,1	5,1
CN	803	1.676	2.479	10,9	16,8
NO	334	974	1.308	5,7	9,1
TO	3144	6.722	9.866	43,2	44,9
VCO	408	768	1.176	5,2	4,9
VC	332	1.923	2.255	9,9	5,4
Piemonte	6171	16.650	22.821	100,0	100,0

A questa struttura diffusa, sembra affiancarsi la ricerca di forme di relazione e rafforzamento del tessuto cooperativo, indispensabili per potenziare la capacità progettuale e imprenditoriale delle cooperative sociali; ma anche per mantenere saldo un tessuto di connessione all'interno di un territorio vasto e in crescita, dal punto di vista della cooperazione. A questo scopo, nel corso della ricerca saranno affrontati anche il peso e l'evoluzione dei consorzi di cooperative presenti in provincia: nel 2000 i consorzi presenti sul territorio cuneese e iscritti all'Albo regionale erano due; ad oggi sono raddoppiati, vedendo anche la presenza di strutture di secondo livello, ovvero di consorzi i cui aderenti sono sia cooperative sia altri consorzi.



Parte II

La cooperazione sociale sul territorio provinciale: elaborazioni dei dati raccolti attraverso i questionari



L'attività di ricerca che presentiamo è consistita in azioni suddivise in due fasi complementari:

1. l'elaborazione e la somministrazione di questionari a risposta chiusa al totale delle cooperative sociali operanti sul territorio della provincia di Cuneo.
2. lo svolgimento di colloqui-intervista con gli attori principali del territorio: responsabili degli Enti locali (amministrazione provinciale, Comune di Cuneo), dei Comuni consorziati (ConSORZI socio-assistenziali), Fondazioni bancarie, associazioni di rappresentanza della cooperazione, e, naturalmente, alcune cooperative sociali.

Le elaborazioni che seguono, nella parte seconda, sono il frutto di un lavoro di analisi statistica sui dati estratti dai questionari. Nella parte terza, invece, si approfondiranno gli aspetti emersi nelle interviste svolte con gli attori del territorio, confrontandoli con alcuni temi emersi dall'elaborazione dei dati.

I questionari sono stati inviati a tutte le cooperative sociali operanti sul territorio provinciale, ottenendo un livello di collaborazione notevole⁴. Più della metà delle cooperative hanno fornito risposte complete in ordine a: dati anagrafici, dimensionali, "performance" aziendali, valutazioni e giudizi qualitativi sullo stato del sistema cooperativo sociale, sui rapporti con i committenti, sulle prospettive di sviluppo o gli ostacoli incontrati dalle cooperative sociali nella propria pratica imprenditoriale.

Per una valutazione del peso e della qualità della cooperazione sociale provinciale, va tenuta in considerazione la rappresentazione che della situazione regionale viene offerta

⁴ Va sottolineato che il gruppo di cooperative sociali partecipanti alla nostra rilevazione può essere considerato piuttosto significativo, anche in virtù del fatto che esprime circa il 60% degli addetti a livello provinciale; ed inoltre, rispetta le suddivisioni territoriali tra capoluogo, città principali e resto della provincia; oltre che le classi di addetti individuate nelle rilevazioni più recenti (LEGACOOP 2005, cit.; REGIONE PIEMONTE, *La cooperazione sociale in Piemonte*, 2005). Riteniamo quindi che sebbene su un universo di imprese così specifico – le cooperative sociali cuneesi – non si possa porre una questione di stretta rappresentatività del gruppo di analisi, le risposte ai questionari esprimono comunque indicazioni fondate su temi quantitativi, valutazioni, opinioni della cooperazione sociale in provincia di Cuneo.



da alcune ricerche recenti. In alcune di queste⁵, il Piemonte è descritto come una regione a *cooperazione matura* (e cioè sviluppatasi nel corso degli ultimi quindici anni e giunta ad un livello maturo di sviluppo, sia delle singole imprese sia del sistema cooperativo), ad *alta consistenza* (la media regionale è di 10,2 cooperative ogni centomila abitanti), ed a *sviluppo moderato* (avendo superato, mediamente, la fase di repentina e sostenuta crescita quantitativa, ed essendosi attestato su tassi di incremento del numero di imprese inferiore al dieci per cento annuo). Il territorio cuneese, come d'altra parte le altre province piemontesi, mostra diverse specificità territoriali per quanto riguarda lo stato dell'economia; questo aspetto può venire articolato anche osservando i dati che esprimono la presenza e lo sviluppo della cooperazione sociale nel corso dell'ultimo decennio. In questa sede, per il momento, tralascieremo il dato relativo alla "maturità" del sistema cooperativo, che verrà affrontato nella sezione qualitativa della ricerca. Possiamo intanto soffermarci su alcuni dati, per osservare come la "consistenza" della cooperazione cuneese sia superiore alla media regionale (la media di cooperative per numero di abitanti è di circa 12,8 cooperative); accanto a questo, lo sviluppo sul territorio provinciale pare più accentuato che in altre aree regionali (+ 24%, tra 2002 e prima metà del 2004), e segnatamente rispetto alla provincia di Torino, dove al di là di una crescita poco accentuata paiono mostrarsi i segni di una stagnazione del numero di cooperative sociali, ed anzi una diminuzione delle cooperative di tipo B⁶.

Pertanto, la cooperazione sociale in provincia di Cuneo, dal punto di vista dei modelli morfologici, è un campo che mostra una notevole diffusione territoriale e tassi di crescita ancora considerevoli e superiori alle medie regionali. Questo dato, di per sé, non è sufficiente per fornire giudizi sullo stato di salute e sulle prospettive della cooperazione cuneese. Si tratta di caratteri, quelli della crescita e della diffusività, che vanno collocati in una fase di assestamento che è ancora a monte delle diverse *opzioni di maturazione* già affrontate in altri territori – ad esempio, l'area metropolitana di Torino –, attraverso processi di rafforzamento organizzativo affiancati all'emergere di veri e propri *big players*. Dove possiamo cercare le spiegazioni – sempre in ambito statistico – di queste tendenze? Proviamo a cominciare dall'anzianità delle cooperative e dalla loro diffusione territoriale, anche in relazione alle caratteristiche specifiche della demografia e del sistema sociale ed economico cuneese.

⁵ CONSORZIO CGM, *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2005.

⁶ Fonte: Regione Piemonte, Albo regionale della cooperazione sociale, 2002 e 2004.



Anzianità e diffusione territoriale

Passando ai dati a nostra disposizione, possiamo concentrarci su alcuni caratteri generali della cooperazione cuneese. Anzitutto, l'anzianità delle cooperative del territorio mostra un nucleo di imprese nate prima del 1987 che raggiunge il 29,7%; si tratta di un numero consistente, anche confrontandolo con i dati nazionali, e conferma il consolidamento di realtà aziendali longeve accanto alla presenza di diverse "nuove generazioni" di operatori ed imprese sociali. Gli altri dati mostrano invece alcuni caratteri dell'andamento specifico della provincia di Cuneo: difatti, si nota che accanto a una crescita ancora significativa nella seconda metà degli '80 e al volgere dei '90, fino allo spartiacque rappresentato dalla legge 381/91 (periodo ancora associabile alla "cooperazione pionieristica"), possiamo invece rilevare come il numero di nuove cooperative nate nel decennio '90 è paragonabile al numero di quelle nate nei soli cinque anni successivi, mostrando un risvolto diacronico più profondo del *trend* di crescita già segnalato per gli anni a noi più vicini, ovvero il saldo tra 2002 e 2004.

Tabella 2: anno di costituzione

	%
prima del 1987	29,7
dal 1987 al 1991	18,9
dal 1992 al 1999	24,3
dal 2000	27,0
Totale	100,0

Tabella 3: città sede principale di cooperative

	%
Cuneo	28,6
città principali	25,7
altri comuni	45,7
Totale	100,0

La distribuzione territoriale emersa dai dati aiuta ad abbozzare una spiegazione della maggiore diffusione territoriale della cooperazione sociale cuneese. Difatti, il territorio provinciale vede un numero di Comuni che ha pochi pari nelle altre province italiane; bisogna anche contare il fatto che il capoluogo raccoglie solo il 10% degli abitanti della provincia, e le altre città principali, comprese tra i venti e i trentamila abitanti, raggiungono in tutto circa centoquarantamila abitanti. Considerando questi dati demografici, la presenza delle cooperative appare piuttosto decentrata, sebbene la percentuale di imprese sociali presenti nel capoluogo sia intorno al 30%. Tuttavia, tra queste (e tra le cooperative albesi) vi sono alcune delle più longeve cooperative della provincia; ciò mostra come negli ultimi anni si sia avviato un processo di progressiva capillarizzazione della presenza cooperativa in provincia.

Settori di attività, soci e addetti

I settori di attività in cui sono coinvolte le cooperative sociali cuneesi sono assai diversificati, e mostrano in controtuce alcuni caratteri del livello di esternalizzazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari (per le cooperative A); mentre, dall'altra, sottolineano una specificità produttiva della provincia di Cuneo (specie per le cooperative B).

Considerando il fatto che molte cooperative operano in più attività e servizi, abbiamo consentito di esprimere più di una risposta (risposta multipla⁷). Premesso questo, si può notare come i servizi per disabili siano quelli più diffusi, vedendo impegnato il 40% delle cooperative A; percentuali consistenti, tra 20% e 25%, si associano ai servizi per gli anziani e a quelli educativi. Complessivamente, si può notare come le attività assistenziali, qualificate e non, rivolte ad anziani e disabili rappresentino una quota consistente delle attività delle cooperative sociali nella provincia.

Tabella 4: settore di attività economica prevalente (tipo A)

	%
servizi per l'infanzia nell'area dell'agio	18,5
servizi per l'infanzia e adolescenza nell'area del disagio	14,8
servizi per disabili	40,7
servizi nell'ambito della psichiatria	14,8
assistenza domiciliare e servizi per anziani	22,2
servizi educativi	25,9
servizi culturali	7,4
altre attività e servizi	11,1

Tabella 5: settore di attività economica prevalente (tipo B)

	%
pulizie	50,0
manutenzione aree verdi	21,4
raccolta differenziata rifiuti	21,4
commercio, artigianato e industria	50,0
altre attività	14,3

Per quanto riguarda le cooperative B, vi è una netta prevalenza di attività di pulizie, svolte principalmente presso scuole ed altri enti pubblici; seguono le attività legate al commercio e all'artigianato, che si concretano in piccole attività di ristorazione, di servizi mensa, di lavanderia, assemblaggio componenti, di restauro e produzione di mobili, che complessivamente raccolgono il 50% delle attività svolte delle cooperative di questo tipo.

Le imprese sociali osservate tendono verso le piccole dimensioni, oltre che verso una presenza diffusa, come già evidenziato in sede introduttiva. Questi due aspetti paiono essere legati: difatti, la tendenza a una più intensa crescita soprattutto negli ultimi cinque

⁷ Pertanto, la somma delle percentuali nelle due tabelle seguenti è superiore al cento per cento.



anni, favorisce la presenza di cooperative più piccole, che insediandosi in un territorio policentrico quale quello cuneese mostrano una considerevole diffusività. Si spiegano in tal modo i *dati sugli addetti* che vedono circa la metà delle cooperative del territorio (e circa il 46% di quelle A) attestarsi sotto la soglia dei 16 addetti. Si può anche ricordare che se a livello regionale la cooperazione cuneese esprime circa il 17% del numero di imprese, raccoglie solamente l'11% del totale dei soci aderenti a cooperative.

Tabella 6: classi di addetti

	% (coop. A)	% (coop. B)	% Totale
fino a 15 addetti	46,2	50,0	50,0
tra 16 e 50 addetti	30,8	33,3	29,4
oltre 50 addetti	23,1	16,7	20,6
Totale	100,0	100,0	100,0

La composizione della base sociale delle cooperative della provincia suggerisce alcune possibili interpretazioni degli assetti produttivi, gestionali e prettamente mutualistici di tali imprese. Un primo dato significativo è la presenza media assai bassa di volontari tra i soci. La percentuale media si attesta intorno al 6% della compagine sociale, pari alla media regionale; mentre le medie nazionali, stabili nel corso degli anni '90 e dei primi 2000, si attestano sul 10%. Questi dati, nelle ricerche più recenti, sono interpretati come il possibile risultato di due tendenze diverse: la prima, che starebbe conducendo le cooperative sociali a perdere quel carattere *multistakeholder*, ovvero di rappresentanza di soggetti diversi e solidali, in qualche misura comunitari, che non si ridurrebbero agli interessi della compagine dei proprietari – in questo caso, dei soci - coinvolgendo invece la molteplicità di persone e gruppi del territorio, compresi gli utenti e le associazioni di volontariato. Un'altra interpretazione vede, invece, dopo la fase pionieristica della cooperazione sociale, nella quale la percentuale di soci volontari era assolutamente preponderante, un consolidamento e una stabilizzazione – la quota "10%", appunto – della percentuale di volontari nelle cooperative sociali, che esprimerebbe il consolidamento di una molteplicità di voci e interessi nell'identità cooperativa, pur in presenza di un rafforzamento imprenditoriale e di uno sviluppo intervenuti negli ultimi quindici anni.

Queste due interpretazioni, comunque, vanno considerate non in maniera alternativa, ma aiutano piuttosto a leggere processi sociali, culturali ed economici spesso compresenti. Ad esempio, i dati sulla percentuale di *volontari rispetto ai soci*, se osservati nella provincia di Cuneo e suddivisi per classi di presenza percentuale, mostrano situazioni assai diverse e per certi versi orientate verso gli estremi: circa i due terzi del gruppo considerato si



dividono equamente tra le cooperative in cui sono assenti i volontari (fortemente orientate alla produzione di lavoro) e quelle nelle quali i volontari superano il 20%, quindi assai oltre le medie nazionali. È da sottolineare, inoltre, come le cooperative con pochi volontari (sotto il 10%), e cioè attestate intorno alla media provinciale, sono assolutamente marginali, indicando ancora una volta una polarizzazione delle scelte di vita sociale interna.

Complementare a questo dato, è il valore percentuale della *presenza di soci lavoratori sul totale degli addetti*. In quasi i due terzi dei casi, i soci lavoratori rappresentano oltre il 90% degli addetti, configurando una natura dell'impresa cooperativa sociale fortemente orientata al lavoro e alla sua predominanza nella vita imprenditoriale. Da un altro lato, questa presenza consistente di soci lavoratori indica anche il valore consolidato e la solidità dell'occupazione presso le cooperative sociali, ormai un dato acquisito e ben distinto dalla fase pionieristica della cooperazione sociale.

Tabella 7: percentuale di soci volontari tra i soci

	%
nessun volontario	28,6
fino al 10% di volontari	8,6
tra il 10% e il 20% di volontari	22,9
oltre il 20%	40,0
Totale	100,0

Tabella 8: percentuale di soci lavoratori sul totale addetti

	%
fino al 50%	5,7
dal 50% al 70%	14,3
dal 70% al 90%	17,1
oltre il 90%	62,9
Totale	100,0

La *presenza femminile* nelle cooperative sociali mostra percentuali assai elevate, attestandosi sui dati medi della cooperazione sociale regionale. Circa il 70% delle cooperative hanno nella propria compagine sociale una percentuale di donne superiore al 50% e quasi la metà ha addirittura il 70% di socie. Questi valori esprimono il peso della presenza femminile soprattutto nelle attività di servizi alla persona, inseriti nella più ampia tendenza alla "femminilizzazione" dei lavori di cura, che viene confermata anche dai dati sulla *percentuale di donne presenti tra gli addetti*, e cioè tra i soci lavoratori e i lavoratori non soci.

**Tabella 9: percentuale di donne tra i soci e gli addetti della cooperativa**

	% tra gli addetti	% tra i soci
fino al 30% di donne	14,3	20,0
tra il 30% e il 50% di donna	11,4	17,1
tra il 50 e il 70% di donna	20,0	14,3
oltre il 70% di donna	54,3	48,6
Totale	100,0	100,0

I *soggetti svantaggiati* rappresentano una parte cospicua dei soci e dei lavoratori delle cooperative B⁸. La media regionale di inserimento è tuttavia assai più alta del limite imposto per legge e raggiunge quasi il 40% sul totale degli addetti. Anche il nostro gruppo di imprese non si discosta significativamente da questo dato, mostrando un valore medio del 41%. Osservando i dati con maggiore profondità, si nota come la grande maggioranza delle cooperative B, oltre il 70%, si attesta intorno ai valori medi regionali, mentre quasi un terzo del gruppo ha tra le proprie file oltre il 40% di addetti svantaggiati.

Tabella 10: percentuale di soggetti svantaggiati tra gli addetti

	%
30 % (limite di legge)	23,1
tra 30% e 40%	46,2
oltre il 40%	30,8
Totale	100,0

Il mercato

Le cooperative sociali cuneesi hanno un nucleo di piccole dimensioni e un breve raggio di intervento, insieme a una considerevole diffusione sul territorio. Questi dati dimensionali hanno un riflesso anche sui *risultati economici e di bilancio*, come è possibile notare dalle tabelle seguenti. Difatti, circa un quarto del gruppo considerato raggiunge un fatturato di media entità, compreso tra 100.000 e 500.000 euro; mentre la metà supera il mezzo milione di euro. Questi dati sono in linea con le medie regionali, riferite ai dati sulle sole cooperative sociali aderenti alla Legacoop⁹. Viene anche confermata dai dati delle

⁸ La legge 381/91 ha stabilito una percentuale minima per quanto concerne l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate all'interno delle attività professionali delle cooperative B, pari al 30% degli addetti.

⁹ LEGACOOP PIEMONTE, *Indagine quali-quantitativa sulla cooperazione sociali Legacoop piemontese*, relazione al convegno "Cooperazione e welfare in Piemonte", 21 febbraio 2005.



imprese cuneesi la consistenza di un gruppo tutt'altro che residuale di imprese piccole dal fatturato limitato, che si attesta fino a 100.000 euro l'anno (poco meno del 20% delle cooperative considerate).

Per quanto riguarda i *dati di bilancio*, la maggior parte delle imprese ha chiuso il bilancio 2004 in utile, segnando buoni margini (oltre 15.000 euro) quasi in un terzo dei casi. Tuttavia, va sottolineato come circa un quarto abbia conseguito utili assai esigui (fino a 5.000 euro), e circa il 20% delle imprese ha ottenuto risultati negativi.

Tabella 11: utile/passivo a bilancio 2004

	%
valore negativo	19,2
fino a 5.000 euro	26,9
tra 5.000 e 15.000 euro	23,1
oltre 15.000 euro	30,8
Totale	100,0

Tabella 12: classi di fatturato

	%
fino a 100.000 euro	18,2
tra 100.000 e 500.000 euro	27,3
oltre 500.000 euro	54,5
Totale	100,0

La realtà delle cooperative sociali mostra ancora tassi di capitalizzazione piuttosto bassi. Ciononostante, accanto a un 40% di imprese con un capitale sociale pressoché simbolico, orientato soprattutto ad abbassare il livello di accessibilità nei confronti dei potenziali soci (di valore inferiore o uguale a 3.000 euro), vi è circa un quarto del gruppo considerato che supera i 15.000 euro di capitale sociale (tra questi, la metà va oltre i 50.000), configurando diverse e più attive strategie di sviluppo.

Tabella 13: classi di capitale sociale

	%
fino a 3.000 euro	48,3
tra 3.000 e 15.000 euro	24,1
tra 15.000 e 50.000 euro	13,8
oltre 50.000 euro	13,8
Totale	100,0

Le *relazioni di committenza* instaurate dalle cooperative sociali – soprattutto A – del cuneese vedono in primo piano gli Enti pubblici erogatori di servizi e di finanziamenti. Oltre il cinquanta per cento delle cooperative hanno quale committente principale un ente pubblico (Comune, consorzi di Comuni, scuola), ed un ulteriore venti per cento circa lavora principalmente con le aziende sanitarie del territorio. Una percentuale ridotta, ma non marginale (soprattutto di piccole cooperative) ha nel proprio mercato una clientela di persone, principalmente per l'erogazione di servizi rivolti all'infanzia, per attività commerciali o produzione industriale e artigianale. Se il peso degli Enti locali tra i



committenti principali segnala una forte dipendenza dal mercato pubblico, i dati relativi ai committenti secondari lasciano intravedere i tentativi di diversificazione del mercato a favore del privato. A tale proposito, il dato forse più significativo, all'interno del gruppo analizzato, è quello relativo alla clientela di aziende private, che passa da percentuali irrilevanti quale primo committente, ad oltre un quarto come committente secondario, concentrandosi in particolare tra le cooperative tipo B che svolgono attività di produzione. A questo dato va associato un altro dieci per cento di imprese che hanno tra i clienti secondari una clientela di persone. Tuttavia, questa diversificazione non va sopravvalutata, giacché bisogna considerare che il peso specifico dei committenti principali distanzia notevolmente quelli secondari. Difatti, la percentuale media del peso del *committente principale* si attesta intorno al 70% del fatturato, mentre quella del *committente secondario* solo sul 25%, evidenziando una situazione di *quasi-monocommitenza*. Se si osserva l'incidenza sul fatturato delle attività principali, si può notare come le cooperative A siano quelle che maggiormente vivono una situazione di specializzazione, giacché il peso medio dell'attività principale è pari al 75% del fatturato. Per la metà di queste cooperative, inoltre, l'attività principale pesa più dell'80% del fatturato, come si osserva concentrandosi sulla mediana¹⁰.

Tabella 14: committenti principali e secondari

	% principale	% secondario
enti pubblici	50,0	27,6
Asl	23,5	20,7
associazioni e non-profit	8,8	10,3
aziende private	2,9	27,6
clientela di persone	14,7	10,3
Altro	0,0	3,4
Totale	100,0	100,0

Tabella 15: incidenza media dei committenti

	percentuale media sul fatturato del committente principale	percentuale media sul fatturato del committente secondario
media	69,37	25,97
mediana	67,93	25,00

¹⁰ Ovvero, il caso che esprime il valore che si pone esattamente alla metà dei casi analizzati, e che è pari per l'appunto all'80%.

Tabella 16: percentuali medie di incidenza sul fatturato delle attività principali e secondarie

	percentuale sul fatturato dell'attività principale (tipo A)	percentuale sul fatturato della seconda attività (tipo A)	percentuale sul fatturato dell'attività principale (tipo B)	percentuale sul fatturato della seconda attività (tipo B)
media	75,05	27,98	69,00	20,86
mediana	80,00	28,00	65,00	13,00

Un altro risvolto della *tendenza localizzante* della cooperazione sociale cuneese viene evidenziato dal raggio di mercato delle cooperative. Nel gruppo analizzato, ben l'80% delle cooperative offre i propri servizi solo sul territorio provinciale. Accanto a questo dato, abbiamo il restante 20% che è in grado di offrire attività e servizi anche sul territorio regionale o, in misura marginale, fuori dalla regione Piemonte.

Tabella 17: territorio in cui la cooperativa svolge la propria attività

	%
solo sul territorio provinciale	79,4
anche sul territorio regionale	11,8
anche fuori del territorio regionale	8,8
Totale	100,0

Una prima valutazione sulla gestione dei servizi in cui sono impegnate le cooperative sociali è evidenziabile dalla risposta circa la *modalità prevalente di erogazione*. Tra quelle proposte, l'esecuzione pura e semplice del capitolato di appalto è quella che prevede un minor margine di autonomia per la cooperativa; mentre altre forme di coinvolgimento nella progettazione sono il segno di una maggiore maturità e coinvolgimento della cooperazione. Il nucleo centrale si concentra sulla coprogettazione dell'intervento con l'Ente gestore e finanziatore; mentre la restante metà si divide equamente tra una modalità prettamente esecutiva di quanto prevede il capitolato d'appalto e una gestione autonoma da parte della cooperativa, per quanto attiene a pratiche professionali e progettuali.

Tabella 18: modalità di erogazione dei servizi

	%
esecuzione del capitolato	21,9
coprogettazione con l'ente gestore	53,1
gestione autonoma del progetto e dell'intervento	25,0
Totale	100,0

Strategie di sviluppo

Le cooperative sociali, come ogni altro tipo di imprese, hanno la necessità di realizzare *investimenti* che possano migliorare i processi, i prodotti e i servizi offerti. Dai dati in nostro possesso, emerge che la quasi totalità delle cooperative esaminate effettua investimenti, per quanto piccoli o marginali. Difatti, la quota maggioritaria di cooperative si concentra tra quelle (circa il 42%) che hanno effettuato una media annua di investimenti, nel corso del periodo 2002-2004, inferiori al 2% del fatturato. Vi è poi un settore medio, che raccoglie circa un quarto delle cooperative, le quali hanno effettuato investimenti incidenti per una quota variabile tra il 2% e il 10%. Vi è, infine, un gruppo maggiormente intraprendente di cooperative capaci di investire oltre il 10% del proprio fatturato annuo, probabilmente in coincidenza di grossi investimenti in rinnovo delle attrezzature o per l'acquisto di immobili per l'allestimento di sedi operative o amministrative.

Tabella 19: percentuale media di investimenti sul fatturato (periodo 2002-2004)

	%
nessun investimento	3,8
fino al 2%	42,3
dal 2% al 5%	11,5
dal 5% al 10%	15,4
oltre il 10%	26,9
Totale	100,0

Dal momento che uno dei mezzi di produzione principali, almeno per le cooperative A, è rappresentato dai lavoratori e dalle lavoratrici, attraverso le loro capacità di lavoro relazionale, comunicativo, affettivo, è naturale che una quota significativa degli investimenti si concentrino sulla formazione. La *media degli investimenti* in questo settore è di circa il 30% sul totale degli investimenti realizzati, anche se la mediana si colloca intorno al 20%, indicando che la maggior parte dei casi è collocato sotto la media. Tuttavia, tale quota di investimenti è tutt'altro che marginale, anche perché va aggiunto che oltre il 45% delle cooperative è stato in grado di effettuare investimenti proprio in formazione.

Tabella 20: percentuale investimenti suddivisa per acquisto beni immobili, attrezzature e formazione

	% formazione	% attrezzature	% beni immobili
media	31,0	70,0	57,0
mediana	20,0	77,0	70,0

Da un punto di vista associativo, la cooperazione sociale cuneese sta attraversando una fase considerevole di sviluppo per quanto riguarda i consorzi di cooperative. Va infatti segnalato il raddoppio dei consorzi presenti sul territorio (da due a quattro nel giro di due anni: 2002-2004), a fronte di una crescita assai più contenuta a livello regionale, e ad una sostanziale stabilità nelle aree a cooperazione “matura” e a “sviluppo moderato”, come ad esempio la provincia di Torino. Il dato relativo ai consorzi, che mostra che oltre la metà delle cooperative cuneesi aderisce ai quattro consorzi della provincia o a consorzi sovraprovinciali, indica (almeno formalmente) la crescita della cooperazione sociale anche da un punto di vista della capacità di “fare sistema”. Difatti, i consorzi sono in grado di fornire servizi formativi per la crescita del personale, ma svolgono anche una funzione commerciale capace di aggregare una realtà diffusa e per certi versi assai più dispersa sul territorio di altri contesti provinciali. Tra i motivi principali di adesione ai consorzi, le ricerche nazionali¹¹ hanno evidenziato la promozione dell’immagine della cooperativa, lo sviluppo di nuovi servizi e l’assistenza alla partecipazione a gare pubbliche. Un altro nucleo importante si concentra intorno alla formazione e al rafforzamento di relazioni orizzontali tra le singole cooperative.

Tabella 21: adesione a consorzi di cooperative, organizzazioni di rappresentanza della cooperazione e altri raggruppamenti del non-profit

	% adesione a consorzi	% adesione a organismi di rappresentanza	% adesione ad altri raggruppamenti non-profit
sì	57,6	85,3	21,9
no	42,4	14,7	78,1
Totale	100,0	100,0	100,0

Vi è poi il dato relativo all’adesione delle cooperative sociali alle organizzazioni di rappresentanza della cooperazione, aspetto che ne evidenzia l’alto tasso di

¹¹ CONSORZIO CGM, cit.



associazionismo (oltre otto cooperative sociali su dieci aderiscono ad organizzazioni di rappresentanza). Infine, va rilevata la quota non marginale di casi nei quali la cooperativa è anche socia o promotrice di altri raggruppamenti non-profit, spesso a consistenza locale e finalizzati a integrare il tessuto associativo di base con la cooperazione sociale professionale.

La committenza e il territorio

Come abbiamo già notato, il sistema di committenza delle cooperative sociali prevede una centralità degli Enti pubblici e delle aziende sanitarie, accanto ad un processo di diversificazione dei campi di mercato che tuttavia non sembra ancora intaccare il peso relativo dei committenti principali – pubblici o privati - nel determinare la gran parte del fatturato delle singole cooperative.

Nelle pagine seguenti, proveremo a indagare altri aspetti, interrogando le cooperative sociali circa la loro percezione del territorio, delle relazioni di committenza e del sistema di accesso alla gestione dei servizi pubblici; ci soffermeremo infine sui fattori di ostacolo, sia di contesto - e quindi di mercato o di regolazione del lavoro – sia interni – e cioè, organizzativi e gestionali – allo sviluppo della cooperazione sociale.

Anzitutto, il *sistema di assegnazione delle commesse* vede la prevalenza di un criterio economico *regolato* (“l’offerta economica più vantaggiosa”) rispetto ad altri criteri, che possono maggiormente valorizzare l’apporto di soggetti cooperativi particolarmente radicati nella specificità di un territorio, quali cooperative di piccole dimensioni e cresciute nel contesto locale (“l’affidamento diretto”). Un buon quarto delle cooperative intervistate considera come criterio principale per l’assegnazione delle commesse di cui è titolare valutazioni di tipo sostanziale, relative a “competenze e qualità” dell’intervento. Questo criterio è in qualche modo in opposizione a quello del cosiddetto “massimo ribasso”, ovvero dell’abbattimento dell’offerta da parte della cooperativa nei confronti della richiesta dell’Ente o del soggetto committente, che raccoglie una percentuale di risposte minoritaria, ma non esigua (pari al 17%). Il criterio prevalente di assegnazione delle commesse appare quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ovvero un’offerta economica equilibrata e articolata che prende in considerazione anche elementi qualitativi. Tuttavia, sommando i dati parziali relativi all’offerta “economicamente più vantaggiosa” e quelli del “massimo ribasso”, appare nel complesso la prevalenza, da parte dei committenti, di

calcoli economici rigorosi e di risparmio sui bilanci. Per quanto questo si concretizzi in un meccanismo equilibrato, non associabile al massimo ribasso, occorre considerare che l'efficacia e l'efficienza di questa modalità non sono indipendenti dagli importi effettivi su cui viene impostata la base di gara.

Tabella 22: criterio principale per l'assegnazione delle commesse

	% (coop. A)	% (coop. B)	% Totale
massimo ribasso	8,0	35,7	17,1
offerta economica più vantaggiosa	40,0	28,6	40,0
affidamento diretto	16,0	21,4	17,1
altre valutazioni inerenti competenze e qualità	36,0	14,3	25,7
Totale	100,0	100,0	100,0

Questa prevalenza di criteri di efficienza e produttività legati alla “performance” aziendale emerge con maggior forza distinguendo il dato tra le cooperative A e quelle B. Difatti, per queste ultime sono più significativi i criteri del massimo ribasso che forse stanno ad indicare - più che una vera e propria scarsa competitività della cooperativa – un maggiore affidamento di servizi a basso costo per il committente pubblico, o una maggiore apertura al *mare aperto* del mercato privato composto da altre aziende e dal pubblico più ampio.

Rispetto a queste valutazioni, le risposte delle cooperative A sono forse più lusinghiere per il sistema degli appalti nei servizi pubblici alla persona; dal momento che la presenza del massimo ribasso sembra assolutamente marginale. E tuttavia, se confrontiamo questo giudizio con quello sulle *tendenze in atto*, il nostro gruppo di cooperative, ed in particolare le cooperative A, vedono una tendenza alla stabilità o al peggioramento – in egual misura – dei criteri di assegnazione delle commesse. Ciò, mentre le cooperative B esprimono giudizi più consistenti di miglioramento, forse anche in relazione alle tendenze di – seppure timida - apertura del mercato pubblico di servizi di manutenzione, pulizie, sorveglianza nelle scuole.

Tabella 23: giudizio sui criteri di assegnazione delle commesse

	% (coop. A)	% (coop. B)	% Totale
molto migliorati	0,0	0,0	0,0
migliorati	14,3	21,7	15,2
rimasti stabili	42,9	47,8	45,5
peggiorati	42,9	26,1	36,4
molto peggiorati	0,0	4,3	3,0
Total	100,0	100,0	100,0



Ciò non si traduce necessariamente nel peggioramento dei *rapporti con i committenti*. Il dato complessivo circa la tendenza dei rapporti di committenza vede, analogamente per le A e le B, giudizi pacati – che quindi escludono valutazioni estreme molto nette – che tuttavia mostrano una netta prevalenza di risposte positive, ad indicare un miglioramento dei rapporti con la committenza. Questo incrocio di dati potrebbe suggerire, pertanto, come il peggioramento tendenziale dei criteri di assegnazione delle commesse non sia legato ad un peggioramento dei rapporti con la committenza; anzi, sembra vero il contrario. E forse ciò sta a suggerire come siano determinanti più valutazioni riguardanti la stretta dei trasferimenti e degli investimenti pubblici nei servizi alla persona, o le difficoltà di apertura dei prodotti della cooperazione al mercato privato, a determinare il peggioramento dei criteri di fornitura di servizi, che non un cattivo rapporto tra i soggetti direttamente chiamati in causa: cooperazione sociale, da una parte, ed Enti pubblici di vario genere e soggetti di mercato, dall'altra. In breve, c'è un problema di risorse per il *welfare*, di mancati trasferimenti agli Enti locali: in una parola, problemi di regolazione sovra-locale.

Tabella 24: giudizio sui rapporti con i committenti (tendenza degli ultimi anni)

	% (coop. A)	% (coop. B)	% (totale)
molto migliorati	0,0	0,0	0,0
migliorati	73,7	81,8	73,1
peggiorati	26,3	18,2	26,9
molto peggiorati	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Il dato sui buoni rapporti con la committenza viene confermato dalle domande articolate per *tipo di committenti*. In questo caso, si può notare come la grande maggioranza dei giudizi, tra il 70% e 90% nei vari casi, siano mediamente buoni o decisamente buoni. Si può notare come i giudizi sugli Enti pubblici e le aziende sanitarie (questi ultimi, però, tra i meno lusinghieri) vedono una compatta prevalenza di giudizi medio-alti; mentre i giudizi sui committenti privati vedono accanto a questa comune tendenza anche la presenza di giudizi estremi (molto buoni e molto cattivi) non marginali. Questo potrebbe indicare in genere una certa omogeneità delle condizioni di relazione offerte dagli Enti pubblici cuneesi, ben distribuita tra Enti e territori diversi della provincia; mentre il mercato privato lascerebbe spazio a una maggiore varietà e, forse, incertezza.

Tabella 25: giudizio sui rapporti con i committenti

	% Enti pubblici	% Asl	% Associazioni e non-profit	% Aziende private	% Clientela di persone
molto basso	3,1	9,5	6,7	15,4	0,0
basso	6,3	19,0	6,7	7,7	14,3
medio	46,9	33,3	20,0	23,1	14,3
alto	40,6	33,3	40,0	38,5	35,7
molto alto	3,1	4,8	26,7	15,4	35,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Lo ripetiamo: buoni rapporti con la committenza – ovvero, con gli Enti e con i referenti *concreti* dei singoli servizi o amministrazioni - non significa necessariamente mancanza di sofferenze legate al sistema degli appalti, all’investimento delle risorse nei servizi pubblici, o alle politiche sociali a scala più ampia e non solamente locale. Ad esempio, tra i motivi di coinvolgimento della cooperazione nei servizi pubblici quello che risulta di gran lunga maggioritario, tra le cooperative coinvolte nella rilevazione, è la riduzione di costi per il committente; che in questo caso è possibile interpretare come la *catena di committenza*, che sulla via dei trasferimenti agli Enti locali procede da soggetti di più alto livello verso quelli strettamente territoriali.

Se i rapporti con la committenza riscuotono buoni giudizi, vi è comunque una certa differenza di valutazione da parte delle imprese sociali cuneesi, se si osserva la prospettiva strategica degli interventi delle politiche pubbliche. In particolare, riguardo alla *valorizzazione della cooperazione* da parte delle Istituzioni locali, il 50% del gruppo analizzato ha espresso un giudizio moderato rispetto al livello di tale valorizzazione. Questo dato non è basso, ovviamente, ma si confronta con un giudizio di scarsa valorizzazione da parte delle Istituzioni che è a esso paragonabile, raggiungendo il 44%; mentre sono quasi esclusi i giudizi estremi. Tali dati, relativi a un tempo a valutazioni strategiche e dall’altro esulanti dalle relazioni concrete con gli Enti pubblici e le Istituzioni provinciali, si affiancano perciò ai dati già sottolineati, che vedono giudizi medio alti e oscillanti intorno al 65%-85%, circa la relazione con gli Enti pubblici e istituzionali. Da una parte, pertanto, vi è la *relazione concreta*, attuale e tendenziale, fondata su rapporti di breve raggio e spesso “faccia a faccia”, che è giudicata positiva nella maggioranza dei casi; dall’altra, tuttavia, vi è la sensazione diffusa in quasi metà dei rispondenti di una *scarsa valorizzazione* da parte delle Istituzioni. In sostanza, vi è un buon giudizio sulla *contingenza dei rapporti*, mentre emergono ancora diffidenze o segnali non soddisfacenti circa la *profondità* e la *proiezione nel futuro* di tali rapporti; nonché un timore riguardante il *sistema*, che si concentra sulla *solidità della base materiale*, ovvero sulle risorse disponibili, sulle quali questa relazione può contare.

Tabella 26: giudizio su grado di valorizzazione della cooperazione da parte delle Istituzioni della provincia

	% (coop. A)	% (coop. B)	% (totale)
molto	3,8	0,0	2,8
abbastanza	53,8	50,0	50,0
poco	38,5	50,0	44,4
per nulla	3,8	0,0	2,8
Totale	100,0	100,0	100,0

Come interpretano le cooperative sociali cuneesi le mosse concrete e le intenzioni dei committenti, in particolare quelli pubblici? Anche in questo caso, è possibile riscontrare quella relazione ambivalente, già sottolineata, che tiene assieme le positive relazioni centrate sul presente e sulle relazioni concrete coi committenti e i giudizi disillusi o disincantati circa le linee strategiche che le Istituzioni pubbliche avrebbero scelto (o sarebbero state costrette a perseguire). Infatti, considerando i *motivi principali di coinvolgimento della cooperazione* nei servizi pubblici, oltre due terzi delle risposte si orientano sul tema della riduzione dei costi per il committente; la seconda scelta è invece orientata su un tema complementare, ovvero la flessibilità del lavoro offerto dalle cooperative sociali. Vi è un altro nucleo di risposte, maggiormente vicino al lato dell'offerta, entro il quale si sottolinea la qualità degli interventi, la capacità di interpretare i bisogni del territorio, la capacità di aggiornamento e innovazione. Questo nucleo di risposte, nel complesso, raggiunge il 23%, ed è più alto tra i motivi secondari (37%), aspetto che colloca in posizione non marginale (ma ne conferma la natura secondaria...) le valutazioni di qualità a proposito delle scelte di coinvolgimento della cooperazione nei servizi pubblici.

Tabella 27: motivi del coinvolgimento della cooperazione nei servizi pubblici

	% <i>motivo principale</i> (totale)	% <i>motivo principale</i> (coop. A)	% <i>motivo principale</i> (coop. B)	% <i>motivo secondario</i> (totale)	% <i>motivo secondario</i> (coop. A)	% <i>motivo secondario</i> (coop. B)
riduzione dei costi per il committente	68,6	61,5	84,6	17,1	19,2	15,4
qualità degli interventi	8,6	11,5	0,0	22,9	23,1	23,1
capacità di interpretare i bisogni del territorio	11,4	15,4	0,0	8,6	3,8	15,4
capacità di aggiornamento e innovazione progettuale	2,9	3,8	7,7	5,7	7,7	0,0
flessibilità del lavoro	8,6	7,7	7,7	45,7	46,2	46,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Questo orientamento delle cooperative intervistate viene confermato nelle risposte alla domanda circa le strategie prevalenti degli enti pubblici, nel mettere in pratica ed elaborare un modello di politiche di *welfare*. Ben la metà delle risposte evidenziano una strategia di esternalizzazione pura e semplice, peraltro tendenzialmente in crescita, dal momento che il 45% del gruppo analizzato sottolinea anche una estensione del coinvolgimento della cooperazione nei servizi pubblici, a fronte di un 17% che vede un arretramento o un arresto di tale coinvolgimento. Ciò mentre l'opzione partecipata e inclusiva per la cooperazione, ovvero quella di un *welfare mix* in cui la regolazione pubblica si coniughi ai contributi della cooperazione sociale, vede solamente un quarto delle risposte.

Tabella 28: strategia delle amministrazioni ed enti pubblici

	%
esternalizzazione semplice di attività e servizi	50,0
welfare mix	26,5
mercato del welfare	11,8
gestione prevalentemente pubblica	11,8
Totale	100,0

Tabella 29: tendenza del rapporto tra istituzioni e cooperazione

	%
estensione del coinvolgimento della cooperazione	45,7
stabilizzazione del coinvolgimento della cooperazione	37,1
riduzione o arresto del coinvolgimento della cooperazione	17,1
Totale	100,0

L'ultima coppia di domande sottoposte alle cooperative sociali della provincia di Cuneo si è concentrata sulle condizioni *per* e sugli ostacoli *allo* sviluppo della cooperativa. Abbiamo classificato le risposte per gruppi di condizioni e motivi: il primo gruppo, relativo alle condizioni strutturali del mercato, legate a fattori esterni rispetto all'impresa; il secondo, invece, raccoglie condizioni e motivi interni, quindi sia organizzativi e gestionali sia relativi ai rapporti intercooperativi.

Passando alla lettura dei dati, le risposte delle cooperative si concentrano su elementi assai concreti, in particolare la scarsa redditività delle commesse e i ritardi nei pagamenti. Risultano invece marginali i problemi che appaiono spesso di primo piano tra i problemi delle imprese industriali o artigiane, ad esempio le difficoltà di rapporto con il sistema bancario o la pressione fiscale e contributiva. Questo aspetto evidenzia in qualche misura non tanto una maggiore facilità di accesso al sistema creditizio da parte della

cooperazione, quanto forse una maggiore capacità di programmare l'uso di risorse interne e una minore esposizione delle imprese cooperative nei confronti delle banche, sia per la gestione ordinaria sia per quanto attiene alle strategie di investimento. Potrebbe anche indicare una strozzatura *a monte* del rapporto con il credito, dal quale molte cooperative – piccole, giovani, sottocapitalizzate o non aderenti a consorzi – potrebbero o essere semplicemente escluse. Una differenza tra le cooperative A e quelle B appare nel maggior peso della scarsa redditività delle commesse per le B, aspetto legato probabilmente alla sostanza dei servizi offerti da tali cooperative agli Enti pubblici – spesso attività a “basso valore aggiunto”. Accanto a questo dato, di insoddisfazione, si pone significativamente anche lo scarso riconoscimento della cooperazione sociale, che è sensibilmente più presente tra le B rispetto alle cooperative A. Va invece rilevato, tra i fattori positivi, che poco più di un quarto delle cooperative B lamentano ritardi di pagamenti tra i fattori di ostacolo allo sviluppo, forse anche grazie a una diversificazione del mercato che include anche clienti privati.

Vi è, infine, una risposta che raccoglie circa un terzo delle imprese sociali e che sottolinea un tema fino ad ora non emerso, e che tuttavia rappresenta una questione centrale nella riflessione dei soggetti a vario titolo coinvolti nel sistema dei servizi pubblici e della cooperazione sociale. Si tratta, come abbiamo indicato nelle risposte, della regolazione del mercato dei servizi sociali, ovvero dell'assenza o dell'insufficienza di regole per evitare comportamenti “opportunistici” - se vogliamo utilizzare un termine della teoria economica -, o più chiaramente distorsioni e scorrettezze sul piano della concorrenza tra soggetti cooperativi.

Tabella 30: difficoltà e ostacoli allo sviluppo (condizioni esterne e di mercato)

	% (coop. A)	% (coop. B)	% (totale)
scarsa redditività delle commesse	65,4	85,7	72,2
ritardi nei pagamenti	42,3	28,6	41,7
scarsa capitalizzazione	15,4	14,3	16,7
difficoltà di rapporto con il sistema bancario	11,5	0,0	8,3
pressione fiscale e contributiva	11,5	0,0	8,3
assenza di una regolazione del mercato dei servizi sociali	38,5	28,6	30,6
scarsa legittimità e riconoscimento della cooperazione sociale	7,7	35,7	13,9

L'importanza di questo tema, sempre a livello dell'elaborazione dei dati, emerge anche nel gruppo di condizioni interne, organizzative e intercooperative che sarebbero di ostacolo allo sviluppo della cooperativa. Tra queste condizioni, quelle maggioritarie si concentrano intorno alla questione della formazione, e quindi della qualità degli interventi: la metà del gruppo si è soffermato sulla difficoltà nel reperimento del personale, a cui si associa il 23%



che sottolinea le difficoltà di formazione del personale interno. Gli aspetti legati alla regolazione del lavoro (e quindi il peso del costo del lavoro e del grado di flessibilità interna alle aziende) è giudicato un problema dal 20% delle cooperative intervistate. La seconda risposta in ordine di importanza, tuttavia, è ancora riferibile al campo delle regole del mercato sociale: se nel primo gruppo di risposte un terzo delle cooperative ha considerato un ostacolo al proprio sviluppo la scarsa regolazione del mercato dei servizi sociali (quindi, *dall'alto*), nel secondo gruppo di risposte circa il 40% dei casi si concentrano sulla scarsa collaborazione tra i soggetti cooperativi, evidenziando un'altra dimensione (*dal basso*) dei pericoli di competizione non regolata tra i vari soggetti della cooperazione sociale.

Tabella 31: difficoltà e ostacoli allo sviluppo (condizioni interne ed organizzative)

	% (coop. A)	% (coop. B)	% (totale)
difficoltà nel reperimento del personale	50,0	46,2	51,4
aspetti contrattuali e regolazione del lavoro dei soci lavoratori	19,2	15,4	20,0
difficoltà di tipo organizzativo/assenza di quadri	19,2	15,4	20,0
capacità innovative e progettuali	19,2	23,1	22,9
formazione del personale	19,2	30,8	22,9
capacità di collaborazione con altri soggetti cooperativi	42,3	46,2	40,0



Parte III

Lo sviluppo della cooperazione sociale nella Provincia di Cuneo: la visione degli attori protagonisti



Nuove funzioni e nuovi processi sociali: le sfide della (e alla) cooperazione sociale

Le recenti - e meno recenti - tendenze normative: dalla 381/1991 alla 328/2000

L'attuale modo di relazione tra Istituzioni pubbliche e soggetti della cooperazione sociale ha il suo riferimento centrale nella Legge 328/2000, che introduce nuove norme "per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". In particolare, questa legge di riordino dei servizi alla persona ha previsto anche un nuovo equilibrio nelle relazioni tra Enti pubblici e privati, che sono ugualmente chiamati di fronte alla collettività ad espletare una "funzione pubblica".

Questa legge, tuttavia, raccoglie e sistematizza alcune tendenze e basi normative già disponibili nella legislazione italiana a partire dai primi anni '90. Difatti, la legge sulla cooperazione sociale, che ha istituito la figura stessa delle "cooperative sociali" indicandone limiti e possibilità di intervento, è del 1991 (Legge 381/1991). Ma accanto a questa, le tendenze legislative degli anni precedenti già suggerivano una strada di apertura alla partecipazione dei cittadini e dei soggetti organizzati della società civile alla gestione del *welfare*. È del '90 la legge di riforma delle autonomie locali (Legge 142/1990) e sempre di quell'anno la legge sul procedimento amministrativo, che ha consentito di riconfigurare in senso attivo il ruolo dei cittadini di fronte all'amministrazione pubblica. A fronte di queste innovazioni, la legge sulla costituzione della cooperazione sociale si collocava in un appropriato quadro normativo, che poteva consentire un adeguato sviluppo del Terzo Settore quale attore sociale legittimo nell'adempimento di "funzioni pubbliche", parimenti agli altri attori istituzionali, e in applicazione dell'articolo 2 della Costituzione repubblicana, che prevede il dovere della solidarietà sociale anche attraverso la libera associazione dei cittadini, aventi per scopo "compiti di rilevanza sociale".

Nonostante queste possibilità normative, le vicende travagliate delle riforme del *welfare*, del sistema pensionistico e del mercato del lavoro nel corso degli anni '90, hanno forse



concentrato maggiori attenzioni sul lato delle Istituzioni e dei grandi soggetti sociali organizzati (sindacati, organizzazioni datoriali); soprattutto, e in particolare, sono state sviluppate politiche collocate in una congiuntura segnata dalla riduzione di risorse per il *welfare* locale e nazionale, quindi introducendo una strettoia di tipo economico e strutturale alle possibilità di sviluppo politico della cooperazione sociale, e, più in generale, a nuove conformazioni del *welfare* pubblico.

L'emanazione della legge di riforma degli interventi e dei servizi sociali (Legge 328/2000) si colloca quindi in un quadro normativo già preparato, e quindi consolidato anche in virtù della riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione, che all'articolo 118, quarto comma, recita "Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato riconoscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Tale sussidiarietà, anche richiamata nella Legge 328/2000, può essere intesa in modi fondamentalmente diversi, che vanno da una sussidiarietà "negativa" ad una "positiva"¹². Queste possibilità alternative – spesso, tuttavia, intrecciate l'una all'altra – si configurano, da una parte, come un semplice ritrarsi delle Istituzioni dello Stato da compiti precedentemente di sua competenza, o, dall'altra, delineano una funzione positiva di stimolo e di *creazione di possibilità* al fine di riconoscere e potenziare le capacità autonome dei cittadini e dei corpi intermedi nella realizzazione di "attività di interesse generale". In tal senso, anche le funzioni degli Enti locali nei confronti della cooperazione e degli altri organismi della società civile, per il modo in cui sono indicati nei principi generali della 328/2000, sono da intendersi come funzioni anzitutto di riconoscimento della "funzione pubblica" già svolta da tali organismi; e in tal senso la sussidiarietà va concepita anche negli interventi e nei servizi sociali come un dovere di integrazione, partecipazione e riconoscimento di un "potere autonomo" dei cittadini più che un richiamo a un indefinito passo indietro dello Stato.

I Piani di Zona e le nuove competenze degli enti locali

Attraverso la Legge 328/2000, gli enti locali vengono ad assumere nuove funzioni nell'attuazione di interventi e servizi sociali. A partire dai Comuni, che sono titolari degli interventi sociali e livello locale e concorrono alla programmazione regionale. Le Province assumono un ruolo di coordinamento, formazione e monitoraggio offerto all'azione locale dei Comuni. Entro questa redistribuzione di competenze e funzioni, va collocata la

¹² DELLA MURA, in CONSORZIO CGM 2005.



creazione dei cosiddetti Piani di Zona, e cioè l'assegnazione ai Comuni associati del compito di promozione di contesti partecipativi, ai quali sono chiamati anche i cittadini e le loro espressioni associative, con la finalità, principalmente, di fare programmazione dei servizi pubblici, nonché di stabilire modalità organizzative, rilevazione dei dati, formazione degli operatori e coinvolgimento della società locale nel suo complesso. Questo aspetto della legge è stato recepito solo recentemente nella normativa regionale (Legge Regionale 1/2004), consentendo di avviare la sperimentazione, a dire il vero a macchia di leopardo, anche in Piemonte.

La “funzione pubblica” della cooperazione sociale

Questa fredda ricognizione delle recenti evoluzioni normative che riguardano anche la cooperazione sociale non è affatto semplicemente dovuta; ma sta a indicare alcune delle problematiche emergenti nel rapporto tra Istituzioni pubbliche e soggetti cooperativi, in questa fase e nel contesto della provincia di Cuneo. Non tanto nuovi problemi, quanto invece nuove sollecitazioni e sfide per rispondere alle questioni poste dalla cooperazione sociale almeno da un decennio, in particolare riguardo alla natura della partecipazione alla gestione e alla programmazione dei servizi pubblici, e al modello di relazione da instaurare con la molteplicità di Enti e soggetti istituzionali, *nella* sussidiarietà. La “funzione pubblica” della cooperazione sociale sarà quindi un tema di fondo della nostra riflessione, ma tenteremo di declinarlo in forme concrete a attraverso le esperienze e le opinioni raccolte dai diversi attori operanti nella provincia di Cuneo, in questo particolare frangente - per certi versi stimolante e sperimentale - dello sviluppo del sistema di rapporti tra lo Stato e l'autorganizzazione della società.

Il territorio provinciale di Cuneo e i campi di criticità sociale

Un territorio ricco e una società locale complessa

Il luogo comune che vede il territorio cuneese come uno spazio economico e sociale ricco ha subito negli ultimi anni alcuni colpi. Aldilà dei numeri assoluti della disoccupazione, del tasso di occupazione femminile e migrante, della produzione di ricchezza economica e della disponibilità di servizi pro-capite – comunque assai alti, e pari se non superiori alle medie regionali -; attraverso le interviste svolte con gli attori locali sono apparsi problemi



sociali emergenti, accanto a una nuova qualificazione di campi di intervento già sperimentati. Anche in provincia di Cuneo, i processi di differenziazione sociale stanno agendo come in altri territori, mostrando come all'interno di società locali non chiuse sia sempre più comune la proliferazione di condizioni di marginalità o esclusione, di flussi di diversità culturale – si pensi alle migrazioni, ma anche a modi di vita e di relazione non tradizionali – che rappresentano l'altra faccia dello “sviluppo”. Ciò non vuol dire che i numeri macroeconomici non significhino nulla; ma che a queste tendenze di ampia scala corrispondono processi sociali che agiscono *diversamente su soggetti diversi*, essendo per alcuni un vantaggio e per altri una condanna ad un disagio maggiore che in passato, quando la società locale poteva vantare una maggiore omogeneità, per quanto non mancasse di gerarchie e disuguaglianze.

Un territorio policentrico in evoluzione

In un territorio policentrico come quello cuneese, anche le problematiche sociali principali si differenziano da zona a zona, a seconda che ci si concentri sulle città, sulla campagna di pianura o sulle zone montane; o che, ancora, si sottolineino le situazioni di problematicità consolidata, o l'emergere di nuovi soggetti, portatori di risorse e domande per la società locale, ma anche di questioni sociali irrisolte di più ampio raggio.

I nostri interlocutori hanno individuato alcuni campi critici, sui quali si indirizza, o dovrebbe maggiormente indirizzarsi, l'intervento sociale degli attori provinciali. Anzitutto, tra i campi tradizionali di intervento, si individuano quelli degli anziani e dei disabili. Poi vi sono i tossicodipendenti e i minori, che ancora oggi rappresentano una quota significativa dei soggetti di intervento delle cooperative sociali di tipo A. Vi sono inoltre alcuni problemi emergenti, sottolineati non a caso dagli Enti locali intervistati, che però in qualche misura esulano dai campi sui quali è maggiormente occupata – o chiamata ad intervenire - la cooperazione. Si tratta del lavoro – e del lavoro povero, delle nuove povertà – e del problema casa.

il problema della casa in questo momento è il problema che ritengo più grave perché non abbiamo risposte rispetto alle attese dei cittadini. Noi abbiamo emesso un bando recentemente, per l'edilizia residenziale pubblica. Abbiamo raccolto circa 380 domande, a fronte di risposta pressoché zero perché oggi la risposta è soltanto quella di alloggi di risulta che si rendono disponibili, che si rendono liberi.

E' un problema sempre più grave, dicevo, perché oggi si rivolgono a noi non soltanto situazioni di emergenza abitativa legate a problemi di sfratto esecutivo o quant'altro in



qualche modo... situazioni già conosciute dai servizi sociali, ma oggi sempre di più si rivolgono a noi persone, magari nuclei familiari che hanno al loro interno un solo lavoro; per lo più percepiscono uno stipendio che non supera i mille euro e faticano veramente a pagare l'affitto, spese condominiali e il vivere quotidiano.

Allora, io ritengo che di qua a un anno e mezzo, due anni, queste situazioni saranno veramente esplosive.

(assessore Erio Ambrosino, Comune di Cuneo)

In particolare, a Cuneo città la situazione della casa è definita assai complessa e scottante, con sempre più numerosi sfratti di persone comunque dotate di un reddito. Appare anche l'intreccio di queste tensioni con i problemi di integrazione abitativa dei migranti presenti in provincia. Emerge così una questione che lega la casa al lavoro, e che tuttavia, per il momento, non è al centro delle strategie della cooperazione sociale e nemmeno degli intenti di collaborazione offerti dagli Enti pubblici su altri terreni. La questione della ridefinizione dei "soggetti deboli", o comunque destinatari degli interventi socio-assistenziali pubblici e del Terzo Settore, appare un tema di una certa rilevanza, specie se osservato dal punto di vista delle nuove criticità sociali, o da quello delle indicazioni normative e progettuali che provengono da istanze superiori a quella locale, in particolare dal livello dell'Unione Europea.

chi sono i soggetti svantaggiati? Ecco, forse oggi come minimo dovremmo pensare – ad esempio – alla definizione dell'Unione Europea, che sul tema del lavoro amplia fortemente... lì è mirato sul lavoro, però include tutti i giovani alla prima occupazione, include certe fasce di età, include alcune condizioni, il femminile...

[...] ci sono fenomeni di difficoltà temporanea, che se non sono presi in carico, possono diventare più cronici, è un po' più complicato. Questo ha creato una pressione sui servizi evidentemente molto alta, e forse anche un'idea che c'è sempre stata, che i servizi sociali o sanitari risolvono i problemi. Se però è vero che i problemi sono così diffusi, che le questioni problematiche sono anche di altra natura dallo stretto sociosanitario, perché stiamo parlando di reddito, di casa e di lavoro, di diversità e di inclusione, ecco, di temi infinitamente più ampi, è assolutamente vero che non possono essere i servizi da soli a rispondere.

(M. G., cooperativa Alice)



Ruolo della cooperazione sociale e attori istituzionali in provincia di Cuneo

Il percorso storico della partecipazione della cooperazione sociale alla “funzione pubblica”

Gli anni '80 hanno visto distendersi la fase aurorale della cooperazione sociale in provincia di Cuneo. Una quota non marginale di cooperative, come abbiamo potuto osservare dai dati elaborati nel capitolo precedente, è nata prima del 1987, in una congiuntura assai particolare della storia del *welfare* pubblico e dell'associazionismo sociale italiano. In altri contesti territoriali, la nascita di cooperative sociali, negli anni '80, è stata maggiormente legata alla proposizione autonoma di nuovi servizi, utilizzando quella funzione di “sensore sociale” che è stata spesso riconosciuta alla cooperazione sociale. In particolare, si pensi ai servizi legati al “disagio giovanile”, al contrasto della tossicodipendenza, all'animazione e all'educativa di territorio. In provincia di Cuneo, questa spinta autonoma è stata specialmente legata all'associazionismo cattolico, ma anche ad alcune esperienze di autogestione e partecipazione ai servizi, da parte di famiglie, gruppi di cittadini e degli stessi lavoratori delle strutture per disabili, anziani e malati psichiatrici. Nella fase iniziale, questi esperimenti si sono giovati dell'intervento di alcuni Enti gestori, grazie ai quali è stato possibile individuare nella forma cooperativa una soluzione funzionale allo sviluppo di servizi innovativi o alla gestione di servizi preesistenti. Vi è stato pertanto un collegamento con la funzione promozionale, ma discontinua, di Comuni e Consorzi socio-assistenziali nello *spin-off* di imprese cooperative sociali. Non dobbiamo pensare, tuttavia, ad una cooperazione sociale diffusa, quantitativamente e territorialmente, quanto quella odierna; difatti, si trattava di imprese concentrate soprattutto intorno ai grandi centri, quasi esclusivamente Cuneo e Alba, che ancora oggi rappresentano nodi importanti della cooperazione cuneese.

Gli anni '90 hanno rappresentato un periodo di crescita qualitativa e quantitativa per l'economia sociale della provincia, sebbene il bacino più ricco sia rimasto a lungo quello delle cooperative pioniere. Diversamente da altri territori provinciali, che hanno raggiunto proprio intorno alla seconda metà del decennio quella “maturità” imprenditoriale e sociale sottolineata negli studi più recenti, la cooperazione sociale cuneese ha affrontato uno sviluppo lento e senza scosse drastiche nel corso del decennio, anche grazie – nel bene come nel male – alle scarse sollecitazioni provenienti dalle Istituzioni e dagli Enti locali in genere. A lungo, in provincia di Cuneo, le Istituzioni locali hanno mantenuto molte



prerogative rispetto alla gestione dei servizi pubblici, in particolare quelli socio-assistenziali. Fino alla recente legge 382/2000 erano molti gli Enti che esercitavano competenze dirette, di gestione: i singoli Comuni, i Consorzi e le Comunità Montane, la Provincia. Con la nuova legge, la situazione si è notevolmente semplificata, muovendo verso il doppio binario dell'integrazione e diversificazione di compiti, pur all'interno di una condivisa "funzione pubblica". C'è da dire, comunque, che per la fase precedente agli ultimi cinque anni, le possibilità già presenti nelle leggi di istituzione della cooperazione sociale e di riforma degli Enti locali sono state scarsamente – e discontinuamente – sfruttate dalle Istituzioni cuneesi. Per ammissione degli stessi protagonisti, vi è stata a lungo una relazione strettamente strumentale, di esternalizzazione pura e semplice di attività prima incorporate dall'Ente stesso; così è avvenuto soprattutto per i servizi residenziali, rivolti ad anziani, disabili e malati psichiatrici.

la cooperazione sociale rispondeva anche strumentalmente al fatto di poter ampliare dei servizi in quella forma, ecco; questa accezione di ente che gestisce, ma che non contribuisce alla programmazione e che non ha idee proprie, che in qualche modo è un'impresa un po' strana, ma in fondo è sempre un'impresa e quindi gestisce. [...] poi però, probabilmente nel tempo si è anche affacciato il fatto che siamo imprese, che siamo in grado di gestire le risorse, di reinvestire le risorse che vengono prodotte in nuovi servizi. Che siamo in grado di acquisire le risorse dall'esterno...vedi i finanziamenti regionali, nazionali o europei, cosa che non sempre l'ente pubblico è in grado di fare, che in qualche modo tutto questo arricchisce il sistema; che su certi temi probabilmente siamo in grado di affrontarli e gestirli, mentre altri non saprebbero bene come fare.

(M. G., cooperativa Alice)

Va segnalato, tuttavia, che prima della metà degli anni '90, non è stata percepita una forte e univoca spinta all'esternalizzazione dei servizi pubblici, strumentale o strategica che fosse. Anche oggi, le valutazioni delle cooperative e degli attori protagonisti segnalano situazioni assai diverse nei vari Consorzi socio-assistenziali della provincia, in alcuni dei quali prevale ancora largamente una gestione pubblica degli interventi. In ogni caso, questa cauta apertura degli Enti locali nel corso degli anni '90 ha favorito il consolidamento dell'originario insediamento della cooperazione a Cuneo. Come si è visto, questo è avvenuto soprattutto in alcune aree territoriali, in alcuni settori di intervento, e prevalentemente in un'ottica di esternalizzazione, sebbene di *natura locale*, e quindi differente da quanto avvenuto nei grandi centri, come Torino o altre grandi città. Non è stata compiuta una scelta chiara di aprire il mercato pubblico alla cooperazione sociale,



specie in quelle attività che in altri territori stavano favorendo la crescita della cooperazione di tipo B, come le attività di pulizia presso le scuole.

In questo contesto, le cooperative hanno messo in atto strategie assai diversificate. Alcune di esse hanno consolidato i rapporti con i propri committenti storici, magari quelli attraverso i quali avevano avuto modo di costituirsi nel decennio precedente. Altre, più giovani e soprattutto collocate tra le cooperative di inserimento lavorativo, in mancanza di una significativa apertura di un mercato locale pubblico, hanno fatto una scelta produttiva differente. Costoro si sono orientati, in misura più significativa di altre province, verso la cooperazione di produzione rivolta al mercato privato, a volte collocandosi in settori di nicchia e di qualità. Questa scelta, nell'ottica dei protagonisti, è stata dovuta sia alle particolari inclinazioni dei promotori e dei soci fondatori, ma anche alla chiusura del mercato locale pubblico. In questo modo, due caratteristiche del contesto hanno incanalato significativamente lo sviluppo della cooperazione di tipo B. Questi caratteri originari, e cioè un valore culturale – l'attitudine produttiva e creativa, assai diffusa in provincia – insieme a un limite culturale – la capacità degli Enti pubblici di intravedere possibilità progettuali e innovative anche per le cooperative di tipo B – hanno portato al contesto attuale, nel quale non a caso le cooperative di inserimento lavorativo sono le più critiche nei confronti degli Enti pubblici, accusati di scarsa valorizzazione della cooperazione in generale, e in particolare di poca attenzione al valore solidale e di sviluppo della cooperazione di inserimento lavorativo.

La cooperazione di tipo A, invece, in questo lungo decennio di transizione, ha potuto sviluppare nuove linee di progetto e di sviluppo delle proprie competenze interne, anche grazie ad alcuni fattori esterni alla costellazione istituzionale cuneese. Difatti, diverse leggi della seconda metà degli anni '90 hanno fortemente riorientato verso la dimensione locale e i diversi soggetti del territorio gli interventi di contrasto e prevenzione del disagio. In particolare, la Legge 285 del 1997, la cosiddetta legge "Turco" sugli interventi rivolti ai minori, e il fondo nazionale antidroga istituito con la Legge 45 del 1999, hanno consentito, secondo le opinioni dei protagonisti, di sperimentarsi in nuovi ruoli, nuovi servizi e di sviluppare inoltre nuovi ambienti di relazione con gli Enti e i servizi pubblici. Questi strumenti hanno rappresentato effettivamente, anche in provincia di Cuneo, delle chiavi culturali destinate a mutare l'attitudine di alcune realtà della cooperazione sociale; costoro, oggi, si sentono forti di capacità progettuali – e, perché no, anche di *marketing* e *fund raising* – che considerano superiori a quelle dimostrate dalle Istituzioni pubbliche locali.

La seconda metà degli anni '90 ha visto anche la nascita di diversi consorzi di Comuni che hanno dato un impulso importante alla disponibilità di risorse e servizi per la cooperazione.



Sono stati gli anni successivi al 2000 quelli di più intensa crescita della cooperazione sociale cuneese, anche grazie alla ricaduta positiva della Legge 328/2000. In questa fase, con una certa discontinuità rispetto al passato, ha effettuato passi avanti anche il processo di integrazione delle reti tra cooperative, con la nascita di diversi consorzi, di primo e secondo livello. Il presente della cooperazione sociale cuneese, comunque, sarà maggiormente approfondito nelle pagine che seguono.

Bisogni e capacità di sviluppo della cooperazione sociale

Bisogni di qualificazione degli interventi

La qualità e la professionalità degli interventi della cooperazione sociale sono sottolineati generalmente da tutti i rappresentanti di Enti pubblici intervistati. Si riconosce alla cooperazione un grande sforzo di miglioramento del servizio e una certa apertura alla condivisione della progettazione. Si sottolinea anche la flessibilità e la capacità di adattamento dell'intervento sociale gestito dalle cooperative. Sotto il profilo della qualità, la "maturità" della cooperazione sociale della provincia è generalmente riconosciuta; quindi, anche la disponibilità degli Enti a coinvolgere la cooperazione nella progettazione e nella programmazione è affermata fortemente, specie grazie agli strumenti forniti dalla 328/2000 e alla recente applicazione dei Piani di Zona anche in provincia di Cuneo.

La crescita professionale della cooperazione, specie quella di tipo A, ha seguito diverse strategie. Una è quella della formazione, attraverso l'organizzazione di corsi interni e momenti seminari di confronto. Come abbiamo già sottolineato nella parte dedicata ai dati, una percentuale maggioritaria di cooperative ha effettuato investimenti proprio nel campo formativo. Va sottolineato che questi strumenti possono anche sconfinare gli argini della sola cooperativa, per offrire spunti di riflessione agli stessi Enti pubblici, specie nel caso di considerazioni sulle linee strategiche degli interventi o sulla applicazione dei nuovi strumenti di partecipazione.

un gruppo di cooperative locali aderenti ad uno dei due consorzi sul territorio, ha fatto da primo attore nel proporci un percorso di riflessione unitaria sui nuovi strumenti di intervento in ambito locale. questo mi sembra significativo, come cambiamento di ruolo.

Cioè, ci è stato proposto di riflettere insieme sui nuovi assetti; quindi su che cos'è il piano di zona e che cosa introdurci come opportunità nell'ambito di che ruolo ha la cooperazione



sociale sul territorio in rapporto agli attori pubblici, e quindi quali sono gli strumenti con i quali si può mettere sul mercato.

E riflettere quindi specularmente, sui modi in cui l'ente pubblico può utilizzare l'apporto della cooperazione sociale, e quindi la rilettura anche degli strumenti giuridici a disposizione dell'ente pubblico per l'affidamento dei servizi. È stato un momento alto, direi, che è stato rivolto ai consorzi del nostro territorio.

(M. L., Consorzio socioassistenziale Alba-Langhe-Roero)

Anche l'azione dalle organizzazioni di rappresentanza della cooperazione sociale si è mossa lungo questa direzione, sia offrendo direttamente occasioni formative sia favorendo la nascita di consorzi capaci di provvedere a questi bisogni.

Modelli di relazione

Le relazioni intrattenute dalle cooperative sociali, sul terreno concreto del territorio provinciale, presentano oggi una grande varietà. Si tratta, in qualche modo, di *relazioni a più dimensioni*, che hanno visto la sovrapposizione nel corso del tempo di situazioni emergenti e di altre residuali. Queste varietà locali offrono alla cooperazione diverse risorse, ma pongono anche diverse problematiche. Ad esempio, i Comuni, anche alcuni di piccole dimensioni, hanno agito spesso da sostenitori della cooperazione sociale emergente negli '80, non solo assegnando e garantendo a lungo un mercato protetto ad alcuni soggetti cooperativi, ma spesso stimolandone la stessa costituzione. Questa risorsa originaria, oggi rischia di rappresentare un limite considerevole a ulteriori sviluppi. Difatti, l'azione dei Consorzi socio-assistenziali ha introdotto istanze di omogeneizzazione degli interventi e dei criteri di assegnazione dei servizi. In questo contesto, anche le differenze tra i vari Consorzi rischiano di porre in atto uno sviluppo diseguale della cooperazione sociale all'interno della stessa provincia. Ciò si può tradurre nel fatto che alcuni Consorzi hanno rapporti consolidati con la cooperazione fin dalla seconda metà degli anni '90 – ad esempio Monviso Solidale o il consorzio di Alba Langhe e Roero -, mentre in altri prevale ancora una gestione fondamentalmente pubblica. Pur nel rispetto delle differenti scelte locali, va anche sottolineato che i criteri di sussidiarietà e partecipazione introdotti dalla Legge 328 del 2000 dovrebbero indurre ciascun soggetto locale a favorire le capacità di partecipazione della cooperazione ad attività e servizi di interesse generale. Questa situazione diversificata, oltre a condizionare uno sviluppo differenziato della cooperazione sociale, tra un'area e l'altra della provincia, si colloca anche in una congiuntura di riduzione costante delle risorse pubbliche destinate agli interventi socio-assistenziali. Ciò



significa che anche gli interventi ancora fortemente centrati sulla mano pubblica potrebbero presto incontrare difficoltà tali da intaccare l'offerta di servizi ai cittadini. È evidentemente diverso un contesto nel quale la sussidiarietà è ricca e progettuale, da uno nel quale si configura in forme povere e obbligate. Ad esempio, nelle città più grandi della provincia, e in particolare nel capoluogo, è stata sottolineata la faticosa rincorsa e ricerca di soluzioni al blocco del *turn-over* dei dipendenti pubblici, specie nella scuola, e al parallelo taglio di risorse tramite i trasferimenti dello Stato. Oggi, la strategia pubblica prevede un sempre maggiore ricorso alla cooperazione sociale, specie di tipo A, sia in collaborazione con operatori pubblici sia in gestione autonoma di servizi sociali – in particolare per minori e infanzia -. Anche la gestione di alcuni servizi di pulizia, logistica e verde pubblico vede sempre più presenti le cooperative sociali di tipo B, anche grazie a una esplicita deliberazione della giunta del capoluogo. L'impressione che si ricava da questa vicenda particolare, e dalle opinioni dei protagonisti, è che questo sviluppo sia stato improntato specie al suo inizio da un senso di disorientamento riguardo alle linee strategiche, solo di recente maturate con forza verso una collaborazione con la cooperazione sociale. Questo ritardo è stato in parte recuperato, sebbene molto rimanga da fare; eppure non va dimenticato che poteva comunque poggiarsi su un contesto di imprese cooperative attive nel sociale già piuttosto solido. Diversamente dal capoluogo, in diverse aree della provincia non vi è un'altrettanto forte presenza di cooperative, né una forte tradizione di collaborazione tra Enti pubblici e imprese sociali. Questo apre il prossimo futuro a una situazione di rischio, specie laddove si presenterà la necessità di passare bruscamente ad una gestione dei servizi in maggiore economia.

Strategie di rafforzamento, ostacoli allo sviluppo

In questo quadro in continua evoluzione, le cooperative sociali cuneesi stanno mettendo in atto diverse strategie di rafforzamento della loro presenza, della solidità imprenditoriale e di progetto. Una delle strategie è anche il segno di una crescita delle cooperative sociali in quanto imprese, e si indirizza verso l'acquisto di immobili nei quali collocare le attività offerte dalla cooperativa stessa. L'acquisto delle "quattro mura" in cui svolgere accoglienza a disabili o anziani, o in cui svolgere attività con minori, nuovi poveri o tossicodipendenti, rappresenta molto più di una semplice scelta di autonomia gestionale – di "essere padroni a casa propria..." -. Vi è, in questa opzione, anche una consapevolezza delle possibili direzioni che andrà prendendo il rapporto tra Enti pubblici e cooperazione sociale. Difatti, la maggiore competizione e il calo continuo di risorse hanno spinto molte



cooperative a una scelta di acquisizione immobiliare proprio per la possibilità di diventare così relativamente liberi dal vincolo di un appalto totalizzante; ma anche per la possibilità di sviluppare servizi sperimentali – case alloggio, “residenze sociali” – successivamente da offrire agli Enti locali più prossimi.

Parteciperemo nei prossimi giorni ad una gara di una casa in vendita, lì dovrebbero venire fuori sei mini alloggi; il nostro target ipotizzato è donne in difficoltà con i figli. In parte lo useremo come reinserimento nella comunità, in parte lo stiamo concordando con il consorzio – invece – su donne anche senza problemi di dipendenza; in gran parte loro ci stanno dicendo, donne extracomunitarie con problemi di casa, ma anche problemi di reinserimento a pieno campo, quindi di lavoro, di sistemazione e cura dei figli. Quindi non pensiamo di fare un servizio strettamente immobiliare, ma anche un servizio di accompagnamento.

(M. G., cooperativa Alice)

Noi riteniamo che per il futuro, la soluzione migliore, cioè lo sviluppo, la tendenza che dovrebbe avere la cooperativa, sarebbe quella di gestire in proprio le strutture, perché è l'unico modo per bypassare questa fase di... cioè, non sottostare a delle regole di mercato che sono penalizzanti per la qualità e per i lavoratori. Allora, quindi gestione diretta... sulla gestione diretta ovviamente, la differenza... quello che fa la differenza è la qualità, perché quando sei sul mercato e ti confronti non con gli altri competitori sul prezzo, ma come struttura, con l'utente, è la qualità che fa la differenza. Quindi, noi puntiamo in quel senso lì.

(U. Z., cooperativa Le Magnolie 2)

L'acquisto e la predisposizione di strutture, inoltre, permette alle cooperative di sviluppare a pieno le proprie attitudini di qualità sociale, offrendo un servizio comprensivo anche di un adeguato ambiente di vita e di lavoro, non dipendente dalle direttive dell'Ente erogatore delle risorse. In più, l'opzione immobiliare pare essere anche quella che si coniuga più coerentemente con la direzione della gestione dei servizi pubblici che vede al suo centro l'“accreditamento”. Questa forma di relazione economica e progettuale è ancora solo in fase ideativa nella provincia di Cuneo, basandosi sulle possibilità già presenti nella 328/2000. Per di più, secondo l'opinione degli intervistati, sarà ben difficile un suo sviluppo coerente fino a quando non verranno chiarite linee attuative organiche da parte della Regione Piemonte. Tuttavia, va segnalato che la grande maggioranza degli attori pubblici e cooperativi (di tipo A) intervistati la hanno indicata come una direzione auspicabile. A livello regionale, questa opzione - laddove è stata realizzata - ha comportato un certo rafforzamento – per quanto *selettivo* – del sistema della cooperazione sociale; essa



richiede una considerevole capacità di sviluppo interno al sistema cooperativo e un consolidamento imprenditoriale ancora da realizzare pienamente. Queste condizioni strutturali, tuttavia, devono affiancarsi a considerazioni politiche che riguardano, appunto, il sistema dell'accreditamento *nella* sussidiarietà, ovvero un sistema che dovrebbe sì aprire il mercato dei servizi sociali, ma anche radicarlo in una rete di istanze e dimensioni locali di confronto. Si potrebbe sostenere, come appare in controluce dalle interviste svolte con diversi operatori, che *non può esservi accreditamento senza radicamento*, o, in altre parole, non può esistere un mercato aperto dei servizi sociali in mancanza di una maggiore insistenza sui processi di partecipazione, qualità e sussidiarietà. Da qui, l'apparente paradosso secondo il quale, al fine di una più consistente e ricca dinamica di mercato entro la cooperazione sociale di un territorio specifico, quale è il cuneese, occorrerebbero forse maggiori sforzi di tipo regolativo/partecipativo; senza i quali potrebbe realizzarsi l'amaro paradosso indicato da un cooperatore intervistato, che tracciava l'immagine di ambiziosi tavoli di partecipazione locali accanto – e al di sotto – del dispiegarsi di presenze sempre più massicce di consorzi sovraprovinciali di cooperative, basi d'asta sempre più compresse, *dumping* sui prezzi, aggressività di grandi soggetti provenienti da altri territori.

Sostanzialmente io non sono... io ente pubblico, che ho la funzione pubblica, do a te la gestione di un servizio; no, io ti affido la funzione pubblica, quindi le finalità generali a cui devi rispondere, e sostanzialmente passo da una forma di appalto ad una forma concessoria.

Cioè, in realtà io ti concedo perché tu metti in campo risorse, anche economiche di know-how o che... e mi sembra che questo stia in piedi se fortemente saldato ad un tema di mission. Quindi, se è vero che la cooperazione sociale ha una forma giuridica di impresa, ma in realtà è finalizzata - come dice l'art. 1 - alla realizzazione dell'welfare... no, l'art. 1 dice qualcosa di diverso, ma sostanzialmente a una funzione pubblica, ecco, se io riesco ad avere quell'immagine e poi anche a tradurla in strumenti concreti, forse posso evitare le gare, evitare che il privato arrivi e che possa portare altre logiche sui tavoli.

(M. G., cooperativa Alice)

Pertanto, questa apertura a forme meno *certe* di accesso alle risorse e agli appalti, potrebbe configurarsi solo accanto a un approfondito processo di incontro tra diverse istanze locali: la presenza e la mediazione da parte delle strutture di rappresentanza – le centrali cooperative, i consorzi locali di cooperative -, il monitoraggio e il coordinamento degli interventi – la Provincia -, l'integrazione e la partecipazione – i Piani di Zona -, in



modo da consentire una evoluzione equilibrata ed evitando una ulteriore distorsione del mercato dei servizi sociali.

Diverso è il discorso portato dalle cooperative di tipo B. Per queste cooperative, la partecipazione ad appalti pubblici è decisamente più limitata, nel territorio cuneese, di quanto non sia per le cooperative di tipo A. Questo aspetto è legato ad alcuni caratteri della storia della cooperazione e dei servizi sociali pubblici sul territorio, e in particolare a fattori di tipo culturale, che hanno a lungo individuato nella cooperazione di tipo B un elemento residuale dell'economia sociale ed un soggetto in qualche misura *minore* della famiglia dell'impresa cooperativa. Non a caso, sia nelle opinioni dei operatori, sia nei dati elaborati nel capitolo precedente, tra le cooperative di tipo B vi è il più alto tasso di insoddisfazione nei confronti dei committenti, del sistema di assegnazione delle commesse e più in generale vi sono le valutazioni meno lusinghiere circa il riconoscimento che sarebbe espresso da parte delle Istituzioni verso il mondo della cooperazione sociale.

putroppo io devo dire che ad oggi, comunque è enormemente più semplice lavorare col privato. Io lo dico sempre da tutte le parti, perché nel pubblico ci si fa paranoie, si parla per dei mesi e spesso non succede niente.

Nel privato litigo due ore, però dopo due ore abbiamo deciso. Cioè, magari non con la mia massima soddisfazione, però... non lo so, vado a contrattare per tre centesimi di aumento al pezzo: finite le due ore esco con uno, ma esco con uno. Bon, finita lì la storia; il resto sarà arte mia, aggiustarmi. Io so che però, per quell'anno lì, quello me lo garantiscono.
(L. B., cooperativa San Paolo)

in genere le gare d'appalto le fanno enti che tendono ad esternalizzare il servizio – che può essere delle pulizie o quant'altro, o di portineria, eccetera – sulla base di un'economicità.

Nel senso di dire, io lo do ad altri... non assumo personale, un po' perché non posso assumerlo per la Finanziaria, un po' perché ho dei buchi di bilancio, ecc... affido il servizio ad altri, così ho un risparmio economico.

E quindi non viene considerato il valore sociale; in genere, poi ci sono delle eccezioni... il valore aggiunto della Cooperativa di tipo B, ma viene considerato puramente il valore economico. Tant'è che sono gare, in genere, che sono aperte non solo alle B, ma ad altre imprese.

Quindi, non c'è il riconoscimento di questo lavoro. Anche quando, comunque, si va nella direzione di limitare le gare o a licitazione privata, oppure con le gare d'appalto vere e proprie, aprire le gare solo alle Cooperative di tipo B, nei servizi diciamo di carattere più ordinario come le pulizie, eccetera, si va sempre al ribasso. E questo, secondo me, è molto negativo; non ha ragione d'essere.



(M. O., cooperativa Proposta '80)

Tuttavia, vanno anche ricordati gli aspetti che fanno della cooperazione sociale di tipo B una realtà importante del territorio cuneese. In provincia, la presenza di cooperative di tipo B è estremamente significativa; da diversi anni, la metà esatta delle cooperative sociali del territorio è composta da cooperative di inserimento lavorativo. Come abbiamo visto, una parte assai consistente di queste, circa la metà, effettua attività o produzioni direttamente per il mercato privato, di aziende o di persone. È chiaro che le strategie di sviluppo di queste cooperative, anche per il ritardo consistente dell'apertura degli Enti pubblici della provincia all'esternalizzazione di servizi, si sono dirette verso produzioni di qualità e verso una diversificazione del mercato dei clienti. Il valore *cooperativo e sociale*, per le cooperative di tipo B, non risiede nella vicinanza agli Enti pubblici o nella relazione con i servizi socio-assistenziali; ciò significa che la valenza sociale e solidale delle cooperative B non ha tanto a che fare con l'oggetto della produzione, ma è maggiormente centrata sul rapporto che si instaura con i soci svantaggiati. Su questo dovrebbe fondarsi il riconoscimento pubblico della cooperazione di tipo B, ad esempio nell'interlocuzione progettuale che si realizza con gli Enti pubblici, anche quando non sono committenti diretti delle cooperative. È forse questo un punto nodale: tali cooperative non chiedono tanto un'apertura al mercato pubblico dei servizi – ad esempio pulizie, verde pubblico, manutenzione, logistica -; e non perché questo aspetto sia irrilevante, anzi sarebbe di sicuro ben accetto; eppure, prima di tutto va preso atto che nel corso degli anni '90, una quota consistente di cooperative di tipo B cuneesi è cresciuta considerevolmente facendo un uso relativamente scarso di risorse e appalti pubblici. Questo orientamento al mercato privato, che va di pari passo con la valorizzazione dell'aspetto sociale e di inserimento lavorativo, rende a un tempo *più forti e più deboli* tali cooperative rispetto ad altri territori, dove il rapporto economico con gli Enti pubblici è più stretto. Ciò che chiedono queste cooperative è che si consolidi un *rapporto di riconoscimento* con gli Enti pubblici, ma soprattutto al fine di sostenere l'evoluzione economica delle cooperative, autonomamente determinata: attraverso il sostegno all'acquisto di immobili da adibire ad unità produttive, attraverso agevolazioni fiscali già attivabili dalla fiscalità locale – comunale e regionale -, oltre che da provvedimenti di tipo strutturale di riduzione dell'Iva per i prodotti realizzati. Queste richieste, secondo le opinioni degli intervistati, non rappresentano una domanda di protezione, e quindi di distorsione del mercato. Al contrario, da una parte dovrebbero indurre a una presa d'atto della natura già oggi competitiva della cooperazione di tipo B



che sceglie la produzione di nicchia e di qualità, valorizzando anche alcune specificità locali – la meccanica, l'industria del legno -.

D'altra parte, inoltre, in questo atteggiamento sono rappresentate richieste di maggiore perequazione, sia nei confronti del mercato sia nei confronti del resto della cooperazione sociale. Difatti, le agevolazioni fiscali, sia dirette – come la tassa rifiuti o l'Ici sugli immobili – sia indirette – come ad esempio l'Iva sulle produzioni – dovrebbero riconoscere la condizione di grande trasparenza economica, fiscale e contrattuale che per loro natura le cooperative di tipo B sono tenute ad avere. Nei confronti del resto della cooperazione sociale, andrebbe riconosciuta una funzione specifica a questo genere di impresa cooperativa, specie nei confronti di settori che o per natura dei servizi – le cooperative di tipo A – o per genere di prodotti – le cooperative B attive nella esternalizzazione di servizi presso gli Enti pubblici, riservate a questo genere di soggetti – godono di un vantaggio competitivo e di relazione con soggetti erogatori delle risorse destinate alla cooperazione.

Come presidente di cooperativa sociale, invece, contesto fortemente l'attuale legge sulla cooperazione sociale di tipo B; secondo me il sistema di leggi che regolano la cooperazione sociale, sono un sistema di normative che non sono assolutamente sufficienti per garantire l'esistenza stessa della cooperazione sociale, specialmente quella che non lavora in appalto con gli enti ma che cerca di darsi da fare e che avrebbe bisogno di ben altri strumenti, sia di tipo economico, che di tipo legislativo.

Dunque, il tipo di regole non tiene conto delle difficoltà che può avere una cooperativa sociale a produrre delle cose in un mercato di questo tipo; dovrebbero esserci delle facilitazioni strutturali da e sulle cooperative sociali; quindi non semplicemente dei contributi, ma delle facilitazioni strutturali che permettano all'economia di una cooperativa di sopravvivere.

(E. P., cooperativa Artimestieri)

Tra gli strumenti associativi e relazionali di sviluppo, le cooperative intervistate hanno individuato la figura del *consorzio locale*. Usiamo la definizione di consorzio locale per indicare il consorzio di cooperative che ha una base strettamente territoriale, ed unisce cooperative sociali di un territorio specifico mirando da una parte alla complementarità dell'offerta di servizi, dall'altra al rafforzamento della voce delle cooperative aderenti presso gli ambiti di partecipazione e programmazione, come i Piani di Zona. Questi ambiti, difatti, prevedono la partecipazione dei soggetti del Terzo Settore, però non hanno uniformemente stabilito regole che ne favoriscano l'aggregazione, evitando il pericolo di



una partecipazione fondata su una cacofonia di voci individuali, invece che sull'aggregazione dei soggetti sociali chiamati a partecipare.

Ci troviamo in casa, nel senso che è stato costituito esattamente dalle cooperative che ci sono tuttora, quindi non ha avuto grossi scrolloni; il numero di cooperative attuali è cinque. Erano sei, perché Alice aveva una B, che però è in liquidazione, entro fine anno si scioglie; Alice è diventata mista, e quindi quelle poche attività di produzione lavoro che erano rimaste, sono rientrate nella A. Ci troviamo bene, il consorzio è un consorzio leggerissimo nel senso che ha sostanzialmente fissi una funzione di direzione e una funzione amministrativa; quindi non è un consorzio che ha intestati alcuni progetti, o alcune attività, ma sono sostanzialmente tutte delegate alle cooperative.

Il consorzio di per sé gestisce poco o niente, e invece valorizza competenze diverse dalle cooperative associate, quindi su progetti che prevedono alcune competenze diverse le cooperative usano il consorzio come contenitore.

(M. G., cooperativa Alice)

Questo genere di consorzio rappresenta, tra le linee di sviluppo di tipo consortile, forse quella più adatta – o che sembra suscitare le maggiori soddisfazioni da parte dei cooperatori – se gli obiettivi sono la partecipazione, la formazione, l'integrazione reciproca delle capacità d'offerta di un piccolo gruppo di cooperative. In questo caso, non vi è la costituzione di un consorzio che agisce da *general contractor* per le cooperative o i consorzi associati, né di un consorzio sovraprovinciale necessario per competere su grosse gare d'appalto. Questi ultimi due tipi di soggetti rappresentano un segno di crescita dimensionale del mercato di riferimento della cooperazione sociale, e va sottolineato come il territorio cuneese abbia intrapreso anche questa via, specie negli ultimi anni, che hanno visto la nascita di un consorzio integrato che offre servizi e funge da *general contractor* per le cooperative associate – il consorzio Mosaico di Confcooperative-Federsolidarietà -; ma vi è stata anche la tendenza di alcune cooperative del territorio ad associarsi a consorzi di scala regionale per competere su singole gare d'appalto.

Queste due differenti scale di strategia consortile non sono in alternativa; presentano ciascuna vantaggi e svantaggi, a seconda che si guardi con gli occhi di piccole o grandi cooperative, di soggetti attivi in alcuni o in altri settori, o avendo presenti compiti diversi gli uni dagli altri.

La sfida della partecipazione



Un tema fortemente sentito e dibattuto dagli attori del territorio intervistati è stato quello della partecipazione alla programmazione dei servizi e degli interventi sociali, specie in rapporto all'attuazione dei Piani di Zona. L'avvio di questo percorso è valutato generalmente in modo positivo; sebbene vadano fatte diverse distinzioni e puntualizzazioni.

Anzitutto, il piano territoriale e le specificità di ciascun ambito zonale stanno giocando un ruolo di stimolo o inibizione della partecipazione. Queste diverse tendenze, inoltre, si trovano entrambe a fare i conti – letteralmente – con la riduzione di risorse destinate al fondo sociale nazionale e di conseguenza ai terminali dei servizi socio-assistenziali. Questo potrebbe provocare nefaste conseguenze per il soddisfacimento dei bisogni e dei diritti sociali dei cittadini. La crisi di risorse potrebbe ripercuotersi - questo il timore di molti attori intervistati – sul credito di fiducia assegnato ai nuovi, e pertanto ancora fragili, strumenti di programmazione partecipata entro i Piani di Zona. Una delusione generalizzata, pur di fronte a buone intenzioni e buone relazioni tra gli attori locali, in una fase di avvio di un'esperienza di collaborazione potrebbe segnare l'orientamento e l'attitudine delle relazioni tra soggetti diversi anche negli anni successivi; per cui, per poter poi ripartire con energia e convinzione, potrebbe non bastare la ricostituzione del fondo sociale nazionale a valori adeguati allo scopo. In questo momento, quelle risorse – oggi non disponibili secondo le esigenze delle persone e del sistema – avrebbero rafforzato una funzione di integrazione e di fiducia tra i soggetti implicati nel benessere pubblico e nell'interesse generale, che forse non è procrastinabile.

non ci sono fondi; è inutile che si facciano discorsi un po' campati per aria, perché tanto i fondi sono sempre di meno. C'è una logica al risparmio, quindi non vedo quali priorità dare al di là degli interventi che già sono consolidati e stabili.

Non è che si può pensare di scardinare totalmente gli interventi per i minori e destinare tutte le risorse per gli anziani. È una follia!

Quello che c'è, c'è, e si va avanti così. Il problema è quello, che c'è scarsità di risorse. I piani di zona avevano un senso in un discorso di fondo per le politiche sociali nazionali, consistente. Adesso questo fondo è stato tagliato, quindi...

(assessore Erio Ambrosino, Comune di Cuneo)

questa idea della concertazione, della sussidiarietà va benissimo, però poi è molto influenzata da quali sono le linee strategiche generali di tipo politico, è enormemente influenzata, perché il primo limite grosso che ha quella roba lì, è che il coinvolgimento del terzo settore, purtroppo risente del fatto che in effetti il terzo settore può essere e in quale



misura è coinvolto, è una roba da stabilirsi, ma da stabilirsi funzionalmente nelle future convenzioni e quant'altro, proprio nel pratico. Perché se diventa... diventa poi difficile coinvolgere delle persone, delle organizzazioni, e che questi non portino a casa niente. Io la dico male, però in effetti, poi purtroppo quello... si figurati, quel rischio lì esiste.

(U. Z., cooperativa Le Magnolie 2)

Lo stimolo o l'inibizione alla partecipazione, come abbiamo accennato, si stanno articolando in forme diverse a seconda degli ambiti zonalì, e quindi a seconda dei consorzi socio-assistenziali e dei soggetti cooperativi implicati. In alcuni ambiti, dove i rapporti, anche economici, tra Consorzi socio-assistenziali e cooperative sociali sono più sviluppati, anche la percezione di soddisfazione legata ai nuovi strumenti di partecipazione è generalmente alta. In particolare, ai "tavoli tecnici" dei Piani di Zona si gioca una partita importante non solo sul merito, e cioè sull'individuazione di temi e strategie di programmazione degli interventi, ma anche sul piano della fiducia e del riconoscimento reciproco.

abbiamo avviato il processo partecipativo per predisporre i piani di zona, che di per sé è un processo su cui si potrebbe parlare tre ore, che non fa altro che parlare di integrazione, di rete e del fatto che l'asse strategico della programmazione e anche la sua responsabilità, si sposta dal nostro ambito soltanto, così come si sposta dall'ambito della cooperazione sociale piuttosto che dalla scuola, piuttosto che da qualunque altro attore di sostenibilità, di responsabilità pubblica sul territorio, pubblica o di privato sociale. Si sposta, appunto, ad una logica integrata in cui il piano di zona non è più il prodotto nostro, del Consorzio, ma è il prodotto di una regia, di una strategia di rete.

(M. L., Consorzio socioassistenziale Alba-Langhe-Roero)

In altri ambiti zonalì, difatti, si sono riscontrati diversi problemi, specie sottolineati dai operatori, a proposito della *confusa partecipazione* del Terzo Settore dovuta in particolare ai metodi di convocazione, alla scarsa capacità – e volontà – istituzionale di riconoscere o favorire l'emergere di soggetti intermedi del Terzo Settore, capaci di esprimere voci univoche ai tavoli di lavoro. Il rischio di promuovere la partecipazione e di diffondere, parallelamente, la sensazione dell'esclusione, è sempre insito in ogni tentativo partecipativo; è comunque, in qualche modo, il segnale che qualcosa si sta muovendo. Va ricordato, però, che in alcuni ambiti zonalì proprio la recente costituzione di consorzi locali di cooperative ha favorito sia la partecipazione effettiva sia il senso di fiducia della cooperazione sociale nel processo stesso di partecipazione. Ad esempio, da parte



istituzionale si è percepito l'emergere di una voce condivisa e non contraddittoria da parte della cooperazione; e le cooperative, da parte loro, hanno realizzato un'utile divisione dei compiti, offrendosi di partecipare ai diversi tavoli messi in piedi e dividendosi in questo modo l'onere della partecipazione e condividendo, per il momento, i vantaggi del nuovo processo di partecipazione. Non dappertutto, tuttavia, vi è stata un'analogia aggregazione positiva.

Sulla 328 e i piani di zona si sta cominciando adesso, qui in zona, a incontrarsi e a parlare. Siamo in questa fase qui. I tavoli sono appena avviati; hanno fatto i primi incontri [...] in alcune occasioni hanno fatto tantissimi tavoli e diventa oneroso. [...] il tavolo tecnico l'hanno fatto senza di noi, che già forse sarebbe discutibile questa cosa, rispetto a quello che dice la 328.

E ci hanno invece poi convocati come parti insieme all'associazionismo e quant'altro fa parte di questo mondo, a essere presenti alle riunioni che verranno in seguito. Ma al tavolo tecnico, nessuno ci ha detto niente; se lo sono fatti tra Comuni, Consorzio...

(L. B., cooperativa San Paolo)

Dal lato istituzionale, le opinioni circa il ruolo della cooperazione sociale nella programmazione di zona sono ufficialmente importanti e lusinghiere. Sembra esservi una buona consapevolezza – anche se non generalizzabile all'intero territorio – circa la “funzione pubblica” svolta dalla cooperazione sociale, e il valore di interesse generale delle attività svolte dalle cooperative e dal Terzo Settore in genere. Per la piena realizzazione di questa dimensione dell'attività sociale, le Istituzioni sono chiamate a far funzionare i Piani di Zona secondo una “strategia di rete”, valorizzando le competenze e il radicamento della cooperazione, ma anche favorendo la condivisione dei saperi del Terzo Settore nel campo delle capacità progettuali e nella diversificazione delle fonti finanziarie.

Da un altro lato della questione, tra i motivi strutturali che ancora ostacolano lo sviluppo della programmazione di zona vi è il rapporto con le competenze e la suddivisione territoriale delle Asl. Difatti, non tutti i consorzi socio-assistenziali vedono coincidere il proprio territorio con quello delle aziende sanitarie. Laddove questo accade, come nel caso del consorzio Monviso Solidale, le opinioni degli attori intervistati sono assai positive, riguardo al rapporto con la Sanità. Bisogna sottolineare che anche a livello provinciale, attraverso il “Patto per la salute e la solidarietà”, promosso dalla Provincia di Cuneo – area Servizi alla Persona, viene sottolineata la necessità di far coincidere le aree dei distretti socio-sanitari e quelle per la gestione dei servizi sociali.



In conclusione, la sfida della partecipazione sembra essere stata fatta propria dai soggetti locali del cuneese. In particolare, le cooperative sociali vi arrivano pronte sul piano progettuale e delle competenze relazionali, anche grazie all'apprendistato svolto per via della partecipazione alle leggi specifiche di intervento su minori, giovani, droga, a partire dalla seconda metà degli anni '90.

Va tuttavia sottolineato, che la cultura dei servizi pubblici e degli Enti gestori, ad esempio dei Consorzi socio-assistenziali, non appare in tutte le situazioni pronta a consentire una piena partecipazione del Terzo Settore, quando addirittura non possiede ancora una buona comprensione della composizione e delle diversità interne che compongono gli attori non-profit. In tal modo, risulta assai difficile valorizzare le tendenze di crescita e di aggregazione – ad esempio, i consorzi locali di cooperative -.

Va invece rilevata una tendenza positiva, indotta a livello provinciale dalle nuove competenze attribuite alla Provincia dalla Legge 328/2000. Infatti, la funzione di monitoraggio, osservazione, suggerimento e controllo che la Provincia viene ad avere nel nuovo ordinamento dei servizi socio-assistenziali sembra aver favorito relazioni più proficue e continuative tra l'Ente provinciale, i sindacati dei lavoratori e le associazioni di rappresentanza della cooperazione sociale; in particolare rivolgendosi all'osservazione delle dinamiche del mercato dei servizi sociali, con l'obiettivo di una sua uniformazione e regolazione, sebbene non coercitiva.

Un ultimo punto della sfida della partecipazione fa riferimento a quello che ancora non conosciamo, o intravediamo appena. Infatti, il coinvolgimento di nuovi attori locali nella programmazione dei servizi e degli interventi sociali, apre la scena a nuovi bisogni e nuove problematiche sociali emergenti, magari solitamente non rientranti nelle competenze dei servizi sociali, dei consorzi socio-assistenziali, o dei singoli Comuni. Ad esempio, il problema delle nuove povertà, con le conseguenti fenomenologie del lavoratore povero, o di quello "non ricollocabile" nel ciclo produttivo, spesso incrociato al tema delle migrazioni, rappresenta una dimensione che interroga anche la programmazione zonale; ma che, tuttavia, richiederebbe il coinvolgimento di soggetti attualmente ai margini: dalle organizzazioni datoriali, alle fondazioni bancarie, agli sportelli per l'impiego.



Incognite e distorsioni del mercato

Non c'è dubbio che un campo economico in crescita possa presentare anche aspetti che ne condizionano e minano dall'interno l'equilibrio. Nel caso del mercato dei servizi sociali in provincia di Cuneo, molti attori, trasversalmente tra quelli pubblici e quelli cooperativi, hanno sottolineato un problema in crescita: la difformità contrattuale entro il mondo cooperativo sociale, che negli ultimi anni ha consentito ad alcune cooperative di competere al ribasso sui prezzi, potendo limitare sensibilmente il costo del lavoro. La diversità contrattuale è sempre stata una caratteristica della cooperazione sociale. La maggior parte delle imprese cuneesi applica il CCNL delle cooperative sociali sottoscritto dalle organizzazioni maggiormente rappresentative della cooperazione e dei lavoratori. Fanno eccezione alcune cooperative di tipo B che, per esigenze legate alle specifiche attività produttive o di servizio utilizzano, i contratti settoriali di riferimento (ad es. contratto multiservizi, contratto degli operai agricoli e florovivaisti). In questo caso, c'è da sottolineare come tali contratti prevedano, per i lavoratori, condizioni sovente migliorative rispetto a quelle previste dal contratto delle cooperative sociali. In questi casi, l'utilizzo di contratti diversi dal CCNL delle cooperative non ha affatto lo scopo di ridurre il costo del lavoro, quanto di rispondere a precise esigenze produttive/organizzative. Tuttavia, sempre nel campo dei servizi sociali, la recente disponibilità di un contratto nazionale di lavoro "concorrente" di quello firmato dai soggetti più rappresentativi, ha ridotto fortemente il costo del lavoro delle cooperative aderenti, ed ha introdotto un elemento nuovo di disequilibrio.

È un tema che già precedentemente, prima ancora che io acquisissi questo ruolo come amministratore della Provincia, era sentito; nel senso che sollecitazioni ed un'attenzione particolare in tal senso erano già pervenute, giustamente, in termini di orientamenti. Però, mai si era portato particolare accento così come da quando si è creata questa realtà di due contratti nazionali alternativi e diversi, che hanno creato una diaframma nel merito su quello che è il costo del personale. E quindi correlando a questo, non tanto noi ma quanto le centrali cooperative, correlando a questo potenzialmente una perdita di qualità dei servizi, perché legati più che altro a orientamenti meramente economici, e non tanto rispetto al discorso del progetto.

Allora, noi come Provincia che comunque manteniamo una posizione super partes, non abbiamo sposato né una né l'altra tesi; abbiamo sposato la tesi della qualità, al di là di quelli che sono i contratti. Cioè, i contratti impongono un reddito minimo, ma poi è il



committente che se vuole garantito un certo servizio, deve dettare determinati parametri, determinati criteri che possano garantirlo in questo senso e che possono anche esulare da un discorso meramente contrattuale.

(assessore Stefano Viglione, Provincia di Cuneo)

Sia i cooperanti intervistati che i rappresentanti degli Enti pubblici hanno espresso la necessità, aldilà del caso specifico, di contrastare con tutti i mezzi disponibili la deriva del mercato verso l'abbattimento del costo del lavoro, per puntare invece a criteri di qualità della progettazione e di condivisione della presenza sul territorio. È stato pertanto varato un osservatorio sugli appalti e gli affidamenti dei servizi, su base provinciale, che vede la partecipazione della Provincia stessa, dei Comuni e dei consorzi socio-assistenziali, delle organizzazioni più rappresentative della cooperazione sociale, nonché i sindacati dei lavoratori. È evidente che le opinioni dei cooperatori sono più accese, ed intravedono vere e proprie fattispecie di reato nel comportamento di alcune cooperative che con il loro comportamento starebbero corrodendo i diritti dei soci lavoratori, ma anche il credito di fiducia della cooperazione da parte della popolazione. L'atteggiamento delle Istituzioni e delle organizzazioni della cooperazione non è meno deciso; ma punta, piuttosto, attraverso l'osservatorio a *istruire* gli Enti più periferici e a uniformare il comportamento di quelli più rappresentativi – ad esempio i Consorzi socio-assistenziali -. Si è consapevoli, pertanto, che un problema da affrontare è anche il *gap* culturale e tecnico degli Enti erogatori e finanziatori, non ancora in grado di costruire affidamenti nei quali sia prevista – a parole e nei fatti – una dignitosa “concessione di funzione pubblica” nei confronti della cooperazione sociale, e non solamente un'esternalizzazione di servizi a basso costo. Quindi, rigore; ma soprattutto elaborazione di strumenti di relazione tecnica in materia di appalti e concessioni, insieme a un lavoro culturale, che dovrebbe affiancarsi a quello svolto intorno ai tavoli dei Piani di Zona. Un impegno necessario, specie se collocato nella direzione di una maggiore valorizzazione dell'autonomia e della collaborazione tra Enti pubblici e cooperazione sociale.

Anche a proposito di questo tema, come del resto di quello della partecipazione, vi sono opinioni in contrasto, anche se non si escludono a vicenda. Soprattutto i cooperanti sottolineano come la scarsità di risorse è la condizione strutturale perché anche da parte dei soggetti fornitori, ovvero le cooperative sociali, vengano adottati atteggiamenti opportunistici e miranti al massimo vantaggio immediato, pur muovendosi verso uno svantaggio per l'intero campo che rappresentano. È per questo che, alcuni dei cooperanti intervistati, responsabili di cooperative attive da molti anni sul territorio, considerano amaramente come il problema degli appalti non sia tanto – o non solo – il criterio del



“massimo ribasso”, o la concorrenza sleale di chi può abbattere di un paio di euro il costo orario del lavoro; il problema centrale starebbe proprio nella base d'asta, spesso non sufficiente a garantire quegli stessi criteri di qualità messi nero su bianco nei capitolati e nelle regole di assegnazione delle commesse.

C'è da dire anche che tutte le accuse che il settore pubblico fa nei confronti della cooperazione, sono accuse molto ipocrite, perché tutta questa gara al ribasso, nasce dal pubblico, non dalla cooperazione. Non c'è neanche una cooperativa, anche tra le più sfigate del mondo, che si accontenta di lavorare al massimo ribasso.

(U. Z., cooperativa Le Magnolie 2)

sostanzialmente io ho notato questo: che il mondo delle Cooperative tende a delegare all'ente pubblico il controllo sul rispetto dei contratti. E mi viene da dire, ma dovrebbe essere il mondo cooperativo che si auto-controlla attraverso la denuncia, anche, di situazioni di malcostume e di mancata applicazione delle regole. Perché alla fine, io ho notato questo: si scarica sull'ente pubblico il dovere di controllare. È una cosa anche intelligente dettata dalla legge, quella che l'ente pubblico nella gara non può solo guardare certe cose.

Poi nella pratica, però, diventa anche difficile andare a fare le pulci su certe cifre che vengono messe... o si conosce veramente il contratto bene, quale tipo di contratto applicare... altrimenti si rischiano ricorsi per niente, in sostanza.

(assessore Erio Ambrosino, Comune di Cuneo)

Nonostante il contrasto delle opinioni, tra cooperative ed Enti pubblici, occorre rilevare come un nodo centrale nella questione delle distorsioni del mercato vada ben oltre la dimensione soggettiva – e quindi, la capacità delle cooperative di autoregolarsi, o la volontà degli Enti pubblici di esercitare delle scelte consapevoli e decise a favore della qualità -. Abbiamo già sottolineato la questione della “maturità” della cooperazione sociale, specie a proposito delle capacità progettuali e dell'attitudine imprenditiva sociale; dal lato istituzionale non si pongono problemi tanto differenti, e tra questi la questione della “maturità istituzionale” entro il rapporto con la cooperazione sociale sembra uno degli elementi che possano incidere, grazie a meccanismi non adeguati e non rinnovati nel tempo, sulla distorsione delle regole del mercato dei servizi sociali. Ciò significa che accanto alla crescita di maturità delle cooperative sociali, nel corso dei '90 e negli ultimi anni in particolare, non è sempre corrisposta una crescita tecnico-amministrativa degli Enti pubblici, specie nei settori tecnici adibiti alla redazione delle gare d'appalto, dei capitolati, delle norme concrete di relazione con le cooperative. Questa “immaturità”



tecnico-amministrativa va necessariamente colmata, e posta all'interno di un'altra necessità: una maggiore omogeneità tecnico-amministrativa all'interno di un territorio tanto vasto e variegato.

Prospettive

Quali sono le tendenze positive emerse dal presente studio, o gli stimoli rivolti al futuro del rapporto tra cooperazione sociale ed Enti pubblici?

Anzitutto, gli strumenti di partecipazione sembrano incontrare una cooperazione in linea di massima “matura”, pronta a farsi carico di onori e oneri dei processi di coinvolgimento e programmazione inaugurati di recente con i Piani di Zona. Sembra passare attraverso questa sfida anche la messa a frutto delle tendenze di aggregazione che abbiamo registrato nelle interviste ai operatori, a proposito della creazione di consorzi locali di cooperative, strumenti assai utili per coniugare pratiche d'imprenditorialità sociale, radicamento e integrazione tra soggetti diversi. Una lenta, e per certi versi assai cauta, crescita del mondo cooperativo nel corso degli anni '90, corrisponde oggi a un'intensa voglia di mettere a frutto le dotazioni relazionali, progettuali e di competenze acquisite negli anni precedenti dalle cooperative. È per questo motivo che la crescita che viene auspicata, specie dai cooperanti, tiene conto anche dei modelli di partecipazione – *nella* sussidiarietà – che la possano meglio garantire. Uno di questi, l'*accreditamento*, riprende un termine già inserito nella Legge 328/2000, che è stato, singolarmente, declinato in modi anche diversi dagli intervistati. La norma non è stata chiarissima a riguardo, tanto che gli attori locali hanno potuto fornire diverse interpretazioni, che esprimono più di altri temi le aspettative per il futuro dei protagonisti del territorio.

Il passaggio successivo è veramente quello del soggetto cooperativo che diventa il soggetto a disposizione. Al di là dei soldi che può prendere da me, perché gli chiedo dei servizi per il poveretto o quant'altro, ma rispetto al cittadino che gli può chiedere un servizio, in quanto è il cittadino che si compra la bistecca, si può comperare un servizio perché ne ha bisogno.

Io devo dargli il controllo che questo è un servizio serio; questo è l'ultimo passaggio a cui dobbiamo arrivare, però è tutto abbastanza ben impostato, soprattutto nei rapporti.

(G. M., Consorzio Monviso Solidale)



L'altro punto è quello che è l'accreditamento, il discorso che facevamo prima; cioè, da una parte è giusto che una cooperativa non si senta a vita in un posto, ma dall'altra parte sarebbe giusto che ci siano delle modalità condivise a livello regionale su tutto il territorio, di accreditamento. Nel senso che se io ho una cooperativa che mi sta lavorando bene, con costi che sono conformi a quanto fanno le altre cooperative, o a livello di contratto, perché io devo cambiare?

(A. G., Consorzio socio-assistenziale del cuneese)

Per alcuni, accreditamento significa la possibilità di stabilire rapporti più continuativi, garantiti e meno aleatori tra cooperazione sociale e Enti pubblici, forse alludendo a rapporti di tipo "concessorio" di lunga durata. Altri intervistati, forse più coerentemente con la norma e con alcuni esperimenti svolti anche in Piemonte, hanno sostenuto una forma di accreditamento che preveda il riconoscimento di alcuni criteri di base per l'erogazione di servizi da parte delle cooperative sociali, servizi poi da offrire direttamente agli utenti finali, naturalmente con la mediazione degli Enti pubblici e dei servizi. Queste sembrano essere le aspettative, e in qualche modo i desideri, di una parte degli attori coinvolti. Non va ommesso quanto detto a proposito della prima interpretazione dell'accreditamento, che esprime comunque la necessità di rapporti che possano coniugare il radicamento dei soggetti cooperativi; prendendo comunque atto, che se consolidamento del sistema cooperativo vi sarà, sarà comunque selettivo, e manterrà in campo le cooperative che avranno saputo meglio orientarsi all'innovazione necessaria in un mercato di cittadini e cittadine che esercitano una scelta.

Una politica di accreditamento, in Provincia di Cuneo non potrà non tener conto di queste sollecitazioni, ed anche del contesto concreto in cui nascono, il quale mostra rischi e opportunità: da una parte, la fase indubabilmente critica riguardo la disponibilità di risorse, che favorisce potenzialmente atteggiamenti di competizione sleale e di compressione delle spese; dall'altra, le discussioni sulla direzione dei rapporti con la cooperazione nascono nel corso dell'implementazione dei Piani di Zona, e quindi in una fase che vede anche l'emergere di positive tensioni ideali e culturali.

In conclusione, la cooperazione sociale cuneese vive una fase di tensioni e chance, che la collocano in un punto critico della sua storia: si tratta del punto di massima espansione delle possibilità di quindici anni di evoluzione, pratica e normativa, accanto all'evoluzione differenziale delle capacità progettuali e della "maturità" della cooperazione sociale nel suo complesso. Tutto ciò, tuttavia, si colloca nel pieno di una involuzione dell'entità dei finanziamenti diretti alle politiche sociali. Siamo di fronte a due scenari possibili, nel



territorio cuneese: (1) evoluzione della partecipazione come scelta strategica, con una conseguente qualificazione degli interventi; rafforzamento (qualitativo, patrimoniale, relazionale) della cooperazione, insieme a una maggiore centralità dei Consorzi socio-assistenziali “*nella* sussidiarietà”; sperimentazione di nuove forme di relazione, come ad esempio l’accreditamento; oppure, (2) una crisi di partecipazione e disillusione nei confronti dei nuovi strumenti di partecipazione e dei Piani di Zona, a causa della stretta finanziaria, intervenuta nel particolare frangente di una pianificazione che in Piemonte muove i suoi primi passi. Da considerare anche la concomitanza del progressivo esaurimento dei fondi delle leggi su tossicodipendenze, immigrazione, giovani, attraverso le quali la cooperazione sociale si era sperimentata in progettualità e capacità di costruzione di relazioni.

Se una tensione o l’altra prevarrà, o in che misura l’una inciderà sull’altra, dipenderà da quanto tutti i soggetti coinvolti sapranno investire sulla sfida della partecipazione e del mutuo riconoscimento.



La cooperazione sociale sul territorio della Provincia di Cuneo

<i>La cooperazione sociale in Piemonte e in Provincia di Cuneo: economia, istituzioni e società locale</i>	2
Inquadramento socio-economico e territoriale.....	3
La cooperazione sociale cuneese e piemontese: dati a confronto	6
<i>La cooperazione sociale sul territorio provinciale: elaborazioni dei dati raccolti attraverso i questionari</i>	11
Anzianità e diffusione territoriale	14
Settori di attività, soci e addetti	15
Il mercato	18
Strategie di sviluppo	22
La committenza e il territorio.....	24
<i>Lo sviluppo della cooperazione sociale nella Provincia di Cuneo: la visione degli attori protagonisti</i>	32
Nuove funzioni e nuovi processi sociali: le sfide della (e alla) cooperazione sociale	33
Il territorio provinciale di Cuneo e i campi di criticità sociale.....	35
Ruolo della cooperazione sociale e attori istituzionali in provincia di Cuneo.....	38
Bisogni e capacità di sviluppo della cooperazione sociale	41
Prospettive	57



Indice dei grafici

Grafico 1: suddivisione percentuale della cooperazione sociale piemontese, per province (anno 2002)	7
Grafico 2: suddivisione percentuale della cooperazione sociale piemontese, per province (anno 2004)	8
Grafico 3: percentuale di cooperative sociali presenti nei capoluoghi provinciali	9

Indice delle tabelle

Tabella 1: soci di cooperative sociali in Piemonte	10
Tabella 2: anno di costituzione	14
Tabella 3: città sede principale di cooperative	14
Tabella 4: settore di attività economica prevalente (tipo A)	15
Tabella 5: settore di attività economica prevalente (tipo B)	15
Tabella 6: classi di addetti	16
Tabella 7: percentuale di soci volontari	17
Tabella 8: percentuale di soci lavoratori sul totale addetti	17
Tabella 9: percentuale di donne tra i soci e gli addetti della cooperativa	18
Tabella 10: percentuale di soggetti svantaggiati tra gli addetti	18
Tabella 11: utile/passivo a bilancio 2004	19
Tabella 12: classi di fatturato	19
Tabella 13: classi di capitale sociale	19
Tabella 14: committenti principali e secondari	20
Tabella 15: incidenza media dei committenti	20
Tabella 16: percentuali medie di incidenza sul fatturato delle attività principali e secondarie	21
Tabella 17: territorio in cui la cooperativa svolge la propria attività	21
Tabella 18: modalità di erogazione dei servizi	21
Tabella 19: percentuale media di investimenti sul fatturato (periodo 2002-2004)	22
Tabella 20: percentuale investimenti suddivisa	23
Tabella 21: adesione a consorzi di cooperative, organizzazioni di rappresentanza della cooperazione e altri raggruppamenti del non-profit	23
Tabella 22: criterio principale per l'assegnazione delle commesse	25
Tabella 23: giudizio sui criteri di assegnazione delle commesse	25
Tabella 24: giudizio sui rapporti con i committenti (tendenza degli ultimi anni)	26
Tabella 25: giudizio sui rapporti con i committenti	27
Tabella 26: giudizio su grado di valorizzazione della cooperazione	28
Tabella 27: motivi del coinvolgimento della cooperazione nei servizi pubblici	28
Tabella 28: strategia delle amministrazioni ed enti pubblici	29
Tabella 29: tendenza del rapporto tra istituzioni e cooperazione	29
Tabella 30: difficoltà e ostacoli allo sviluppo (condizioni esterne e di mercato)	30
Tabella 31: difficoltà e ostacoli allo sviluppo (condizioni interne ed organizzative)	31