

## CARLO BORZAGA

Professore Ordinario presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento è docente del Corso di studio in Economia delle organizzazioni *non profit* e delle cooperative sociali.

Tra i suoi principali interessi: analisi del mercato del lavoro e delle politiche del lavoro, con particolare riguardo all'offerta di lavoro e al ruolo del capitale umano; analisi economica dei sistemi di welfare e della loro evoluzione; analisi economica delle organizzazioni cooperative e *non profit*, sia da un punto di vista teorico sia con riferimento al contesto europeo e italiano.

Dal novembre 2003 è Preside della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento e Presidente dell'Istituto di Studi di Sviluppo Aziendale Nonprofit (ISSAN) con sede presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento.

Tra le altre attività istituzionali nel corso degli anni ha collaborato con diverse amministrazioni locali (Provincia Autonoma di Trento, Comune di Trento, Agenzia del Lavoro della Provincia di Trento) sia partecipando a comitati scientifici o di progetto, sia coordinando e seguendo diverse ricerche.

È stato per oltre dieci anni ed è tuttora membro del Comitato per la Programmazione Economica e della Provincia Autonoma di Trento. Ha inoltre collaborato con diversi Ministeri per attività in Italia e all'estero.

## Dalla cooperazione sociale risorse, innovazione ed individuazione di bisogni emergenti

**Con l'impresa sociale possibilità di ampliare gli ambiti di intervento.**

**La PA deve riconoscere maggiore autonomia ed evitare di consegnare il settore solo ad alcune grandi imprese.**

*Due tappe nella storia del rapporto tra cooperazione sociale, pubbliche amministrazioni e sistema di welfare: la legge 381/1991 che riconosce il ruolo della cooperazione sociale e la legge 328/2000 sul riordino dei servizi che prevede uno Stato Sociale con più attori. In alcune aree soprattutto nel Nord, in cui si è molto esternalizzato, pare si avviino processi di ripensamento degli Enti locali partendo da una riflessione sul sistema di governo dello Stato Sociale. Quale bilancio e quali considerazioni trarre?*

Credo che, delle due, la tappa che più ha inciso maggiormente sull'assetto del sistema di welfare italiano sia stata la prima.

Se confrontiamo la situazione attuale con quella degli anni in cui è nata la cooperazione sociale il bilancio mi pare largamente positivo.

L'azione congiunta della cooperazione sociale e delle amministrazioni locali nel corso degli anni '90 del secolo scorso ha profondamente modificato il sistema di welfare italiano.

Il modello centralizzato e disegnato in modo da rispondere ai bisogni sociali quasi solo con elargizioni monetarie prevalente fino a vent'anni fa è stato, non dico sostituito, ma certamente integrato con un'offerta relativamente diffusa di servizi sociali disegnati sui bisogni delle comunità territoriali.

Ce lo confermano i quasi quattro milioni di persone che oggi usufruiscono dei servizi delle cooperative

sociali, cui vanno aggiunte le centinaia di migliaia servite da altre tipologie organizzative sviluppatesi nello stesso periodo.

Inoltre, l'esperienza di questi anni ha contribuito all'evoluzione del modo di intendere la responsabilità verso le persone più deboli, da compito esclusivo delle istituzioni pubbliche a impegno cui nessun cittadino può sottrarsi e che egli deve essere libero di tradurre in attività e istituzioni.

Ha contribuito cioè all'affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Questa evoluzione non sminuisce di per sé il ruolo delle pubbliche amministrazioni cui comunque compete di fare il massimo possibile per favorire il benessere e l'integrazione sociale dei cittadini e a cui rimane comunque la responsabilità del reperimento delle risorse, del controllo e della valutazione.

Riduce però il potere degli amministratori pubblici che si trovano a non poter più gestire direttamente flussi di risorse e posti di lavoro e che si trovano a competere con strutture di offerta spesso più dinamiche e innovative di quelle che essi possono mettere in campo.

La mia impressione è che i tentativi di alcune amministrazioni locali di riappropriarsi della gestione di parte dei servizi sociali finora esternalizzati o di gestire in proprio i nuovi servizi, magari attraverso la costituzione di fondazioni di discutibile natura e comunque di fatto monopoliste, derivi più dal desiderio di potere che dalla volontà di governa-

re meglio l'offerta di servizi sociali. E rappresenti un passo indietro sia in termini d'efficienza ed efficacia dell'offerta che dal punto di vista culturale.

***Come sempre l'esperienza è molto diversa nel territorio nazionale. Sui tre temi centrali per i servizi alla persona, progettualità, comunità e professionalità, che tradotti in indicatori significano investimenti, legami con il territorio e operatori qualificati, come si colloca la cooperazione sociale?***

Stando alle ricerche che ho realizzato in questi anni, in particolare quella più recente su 320 cooperative sociali, un campione selezionato dall'archivio dell'Istat e rappresentativo dell'universo, e su oltre quattromila lavoratori in esse occupati, la cooperazione sociale presentava, ancora nel 2007, una situazione complessivamente positiva.

In poco più di vent'anni le cooperative sociali si sono dimostrate capaci di dirottare risorse private, provenienti dai soci stessi sotto forma di capitale sociale, dal sistema bancario nella forma di prestiti e dalle stesse cooperative sotto forma di utili non distribuiti e accumulati a riserva, verso investimenti per il potenziamento e l'ampliamento dell'offerta dei servizi e quindi verso le politiche sociali.

Tutte risorse di fatto aggiuntive a quelle pubbliche e che non sarebbero mai state utilizzate per le politiche sociali senza l'innovazione organizzativa della cooperativa sociale.

Dall'indagine emerge inoltre un diffuso e rilevante impegno, anche economico, nel miglioramento della qualità dei servizi offerti.

Il legame con la comunità continua ad essere ritenuto fondamentale dalla maggioranza delle cooperative intervistate e viene perseguito in modi diversi, non ultimo il coin-

volgimento nella proprietà e nella gestione di persone fisiche e giuridiche diverse dai lavoratori.

Infine le cooperative sociali intervistate non solo non sembrano incontrare difficoltà nella ricerca di lavoratori, anche nelle regioni con tassi di disoccupazione molto bassi, ma impiegano una percentuale di laureati decisamente superiore a quella dei servizi pubblici comparabili e continuano ad investire nella formazione dei dipendenti decisamente più delle pubbliche amministrazioni.



Per g.c. AICCON

Questi sono risultati aggregati che certamente nascondono situazioni diverse e più difficili, ma credo che dovrebbero far seriamente riflettere coloro che derivano conclusioni definitive da inchieste giornalistiche su casi singoli o su piccoli numeri.

***Il rapporto tra EELL e cooperative si è molto sviluppato, perché è stato funzionale ad entrambi i soggetti. Ora si è molto irrigidito all'interno della normativa sugli appalti.***

***Quali percorsi sarebbe auspicabile seguire per valorizzare il ruolo di governo del Pubblico, la capacità imprenditoriale della cooperazione e soprattutto il potere partecipativo e decisionale dei fruitori, nella ricerca di una sempre migliore qualità dei servizi?***

Quanto realizzato finora non solo è stato funzionale agli attori del processo, ma ha prodotto risultati di un certo rilievo che non vanno dimenticati: non solo, come ricordavo all'inizio, si è riusciti a creare un'offerta di servizi diffusa sul territorio e più vicina ai bisogni, ma sono anche stati fatti investimenti importanti in strutture, conoscenze, professionalità dei lavoratori e qualità dei servizi.

Condivido comunque la sua valutazione sulle rigidità introdotte non tanto dal meccanismo degli appalti in sé, ma da come esso è stato utilizzato in questi anni da amministrazioni pubbliche impreparate e sempre a corto di risorse.

Con il rischio che, in assenza di cambiamenti radicali la situazione peggiori: se si continuerà come negli anni passati, l'ulteriore riduzione delle risorse a disposizione delle amministrazioni locali indotta dalle recenti leggi finanziarie e il concomitante aumento dei costi del personale delle cooperative sociali derivante dal recente rinnovo del contratto di lavoro, potrebbero finire per consegnare il settore dei servizi sociali a poche grandi imprese poco attente alla qualità dei servizi e ai diritti minimi dei lavoratori.

È già successo qualche anno fa nel Regno Unito per i servizi d'assistenza domiciliare. Le soluzioni possibili sono diverse e tutte praticabili anche a legislazione vigente. Bisogna innanzitutto rivedere le modalità con cui vengono scelti i contraenti, dando veramente, e non solo sulla carta, maggior peso alla qualità del progetto e dei servizi (ad

esempio assegnando il servizio non a chi chiede meno ma a chi, a parità di condizioni, offre di più, anche ricorrendo a proprie risorse o al volontariato).

Si deve inoltre ampliare il ricorso ai voucher soprattutto nei servizi in cui l'offerta si è meglio strutturata come nei servizi all'infanzia e domiciliari, aumentando contemporaneamente i controlli sulla qualità e privilegiando i concorrenti che dimostrano di coinvolgere direttamente e sistematicamente gli utenti.

Infine va lasciata maggior autonomia alle cooperative sia nel progettare i servizi che nel determinare le condizioni di lavoro.

Non va, infatti, dimenticato che i soci delle cooperative ne sono anche i proprietari e che essi possono anche decidere di rinunciare a dei benefici immediati pur di garantire la sopravvivenza dell'impresa, e che le cooperative sono pur sempre imprese private che possono differenziare la propria offerta e andare alla ricerca di nuova domanda.

Sarebbe infine utile che venissero previsti dei fondi, anche modesti ma con continuità, destinati a finanziare progetti innovativi non previsti dai piani di politiche sociali.

***Uno dei primi obiettivi delle cooperative sociali è stata la conquista di una dimensione imprenditoriale. Ora si parla d'impresa sociale. Quanto tutto questo garantisce la capacità di saper seguire l'evoluzione dei servizi ed anche anticipare la domanda e le ricerche "spontanee" delle famiglie com'è successo con il fenomeno delle badanti?***

Che l'introduzione della dimensione imprenditoriale in un settore considerato di natura esclusivamente erogativa, coincidente con l'emergere e il consolidarsi della cooperazione sociale abbia già dato risultati importanti mi sembra più che

dimostrato dai dati che ho citato in precedenza.

In aggiunta si può ricordare che la cooperazione sociale è nata proprio cogliendo bisogni esistenti o emergenti e a cui le politiche pubbliche non erano in grado di dare risposta.

Questa capacità è tutt'altro che scomparsa, come dimostrano le sperimentazioni continue di nuovi servizi da parte di cooperative vecchie e nuove.

Semmai la capacità di cogliere i bisogni e di innovare l'offerta è oggi meno visibile che in passato perché molte cooperative sociali, soprattutto di nuova costituzione, erogano in via esclusiva o quasi servizi in convenzione con pubbliche amministrazioni.

L'introduzione dell'impresa sociale va vista come la possibilità di ampliare gli ambiti d'intervento e le possibilità d'innovazione, visto che essa consente sia di adattare meglio le forme imprenditoriali e organizzative ai servizi offerti che di operare in settori diversi da quelli tradizionali.

Ciò che mi preoccupa è piuttosto il disinteresse della politica per questa nuova forma imprenditoriale e la lentezza con cui sono stati e continuano ad essere assunti i provvedimenti che ne consentirebbero il pieno sviluppo.

Quello delle badanti mi sembra invece un caso a sé: l'esplosione del fenomeno oltre a segnalare una disponibilità di domanda privata pagante di cui nessuno si era reso conto, trova spiegazione nel minor costo del lavoro consentito dal ricorso al particolare regime contrattuale e contributivo previsto per le collaboratrici familiari.

Ma anche in quest'ambito offerta e domanda stanno cambiando, si riduce la disponibilità di badanti disposte a lavorare a tempo totale e a risiedere presso il domicilio dell'anziano e aumenta la domanda di

prestazioni orarie; nei prossimi anni potrebbero quindi aprirsi nuovi spazi per forme d'offerta gestite da imprese sociali.

***La nostra ultima domanda è sempre personale.***

***Lei è uno dei massimi esperti di cooperazione, in particolare quella sociale.***

***In questo suo percorso professionale c'è stata una motivazione ideale e civica e una condivisione di valori che l'ha indirizzata in questa scelta o è stato un processo solo di studio?***

Rispondo volentieri.

Mi sono avvicinato alla cooperazione sociale perché nel 1979, da volontario, ho contribuito a creare e poi ho presieduto per nove anni una cooperativa per la gestione di una casa di accoglienza.

Solo qualche anno dopo, mi pare nel 1983, quando incontrai Gino Mattarelli e Felice Scalvini in uno dei primi incontri tra responsabili di queste "strane" cooperative, ho scoperto di essere diventato un cooperatore sociale.

Con loro decidemmo di realizzare la prima ricerca sulla cooperazione sociale, ma solo più tardi, verso la fine degli anni '80, stimolato da mons. Giovanni Nervo, allora presidente della Fondazione Zancan, e da Luciano Tavazza iniziai ad interessarmi più sistematicamente delle tematiche del *non profit*.

Ma per diversi anni l'ho fatto come hobby, senza neppure accennarne ai miei colleghi economisti, che mi avrebbero preso per matto.

Poi l'interesse per il tema dell'impresa sociale è cresciuto rapidamente e sono finito per occuparmene professionalmente, prima insieme ad altri temi soprattutto d'economia del lavoro e poi in modo sempre più esclusivo. ●

(a cura di Lidia Goldoni)