esempio la creazione e lo sviluppo di nuova imprenditorialità in forma cooperativa, la formazione imprenditoriale e la qualificazione professionale delle neo-cooperatrici e dei neo-cooperatori, nonché l'accesso al credito e la presenza innovativa delle cooperative di produzione lavoro e sociali di tipo b) a base giovanile anche con riferimento alla cura del *know-how* per i soggetti svantaggiati.

Peraltro il Governo ha recepito tempestivamente tale delega con il decreto legislativo n. 185 del 21 aprile 2000, a norma del quale le cooperative di produzione e lavoro, composte esclusivamente da soggetti di età compresa tra i diciotto ed i trentacinque anni o prevalentemente da soggetti di età compresa tra i diciotto ed i ventinove anni che abbiano la maggioranza assoluta in termini numerici e partecipativi, possono essere ammesse a contributi, prestiti agevolati, assistenza tecnica e formazione imprenditoriale qualora presentino progetti per l'avvio di nuove iniziative nei settori relativi:

a) alla produzione di beni nell'agricoltura, nell'artigianato e nell'industria o alla fornitura di servizi in favore delle imprese anche cooperative appartenenti a qualsiasi settore economico;

b) alla fornitura di servizi nella fruizione dei beni culturali, nel turismo, nella manutenzione di opere civili e industriali, nell'innovazione tecnologi-

ca, nella tutela ambientale, nell'agricoltura e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti agroindustriali.

Sintomatico, poi, della specifica attenzione rivolta alla posizione giuridica del socio lavoratore è il fatto che, con lo stesso provvedimento normativo recentemente approvato anche dalla Camera (marzo 2001), il Governo - designando contestualmente la società "Sviluppo Italia S.p.A." (ex Imprenditorialità Giovanile) quale autorità competente in materia di selezione ed erogazione delle agevolazioni in esame - abbia stabilito che le cooperative sociali mirate all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate a norma dell'art. 1 lett. b) L. 381/91 e composte esclusivamente da soggetti di età compresa tra i diciotto ed i trentacinque anni o prevalentemente da soggetti di età compresa tra i diciotto ed i ventinove anni che abbiano la maggioranza assoluta in termini numerici e partecipativi, potranno essere ammesse a contributi, prestiti agevolati, assistenza tecnica e formazione imprenditoriale qualora presentino progetti per la creazione di nuove iniziative o per il consolidamento-sviluppo di attività già esistenti nei settori relativi alla produzione di beni nell'agricoltura, nell'artigianato e nell'industria o alla fornitura di servizi in favore delle imprese anche cooperative appartenenti a qualsiasi settore economico.

Il triennio 1998-2000 è stato caratterizzato in secondo luogo da notevoli progressi compiuti dal movimento cooperativo nel campo della riforma

della L. 27 febbraio 1985, n. 49 (legge Marcora), istitutiva del Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, denominato Fon.cooper e mirato a finanziare le cooperative ordinarie e le piccole società cooperative rientranti nei limiti dimensionali previsti per le PMI dai regolamenti comunitari europei.

Occorre sottolineare in particolare che il Fon.cooper *ex* legge Marcora - divenuto operativo a partire dal 1987 e con una dotazione pari a £ 95 miliardi circa - è stato progressivamente alimentato da successivi stanziamenti e da interessi maturati, fino a raggiungere la consistenza finanziaria attuale pari ad oltre £ 500 miliardi al netto delle sovvenzioni concernenti l'anno 2000, che sono indisponibili tuttora: trattandosi di un fondo rotativo, i relativi finanziamenti possono attingere non soltanto agli stanziamenti specifici, ma anche alle somme che via via riaffluiscono per effetto del rimborso delle operazioni in ammortamento (per capitale e interessi).

Da un'accurata disamina dei dati riguardanti l'applicazione della legge Marcora fino al periodo di riferimento (triennio 1998-2000) risulta ad esempio che l'utilizzo del Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione ha consentito la concessione di 748 finanziamenti a tasso agevolato per complessive £ 633 miliardi circa, a fronte di progetti di investimento per oltre £ 1.000 miliardi, concernenti organismi societari in for-

ma cooperativa ai quali fanno capo (tra soci lavoratori e non soci) circa 80.000 addetti.

Pertanto le quattro Centrali del movimento cooperativo hanno potuto avvalersi di uno strumento agevolativo *ad* hoc che tra l'altro ha consentito loro di sostenere da un lato - seppure in misura minima - lo sforzo compiuto dalle società aderenti nel senso dell'innovazione tecnologica e della ristrutturazione aziendale, e di confrontarsi dall'altro con un mercato globalizzato e in perenne evoluzione, salvo restando il ruolo determinante svolto dalle cooperative stesse ai fini della salvaguardia dei livelli occupazionali, considerate anche le difficoltà che le stesse continuano a incontrare in sede di accesso ad altre forme di agevolazione (cfr. L. 488/92).

La riforma della legge Marcora nel triennio di riferimento è passata attraverso un "processo di decentramento amministrativo" attivato dal combinato disposto tra le leggi Bassanini e la legge n. 266/97 (legge Bersani): tale processo è consistito in generale nel trasferire alle Regioni tutte delle competenze in materia di gestione degli incentivi alle attività produttive - tra le quali è compreso il predetto fondo rotativo Fon.cooper - e in particolare nell'assimilare tutte le domande di contributo pervenute al Fondo dopo il 30 giugno 2000 alla sfera di attribuzione territoriale con un *iter* di trasferimento tuttora in fase di definizione.

Alla luce delle precedenti considerazioni è possibile riassumere come segue i provvedimenti applicativi della legge Marcora che ad oggi si trovano in una fase attuativa relativamente avanzata:

- in primo luogo si rileva come il neo-istituito Comitato preposto alla gestione del Fon.cooper sia stato opportunamente integrato, su istanza formulata dal movimento cooperativo, mediante l'inserimento di un rappresentante per ciascuna delle quattro Associazioni cooperative giuridicamente riconosciute;

- in secondo luogo si riscontra l'intenzione da parte del Governo di prorogare ulteriormente l'efficacia della richiamata legge Marcora attraverso lo strumento normativo già adottato con esiti operativi al termine del triennio di riferimento, vale a dire un'apposita direttiva emanata a tal fine dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato;

- in ultima analisi si è assistito, durante il periodo in esame, alla presentazione - su iniziativa di gruppi parlamentari - di una serie di emendamenti al DdL A.C. 7115 concernente la riforma della stessa "Marcora" con particolare riferimento:

a) alla ripartizione dei relativi fondi secondo un criterio che riconosca una quota pari al 50% delle risorse disponibili in rapporto al numero delle società finanziarie richiedenti (Compagnia Finanziaria Industriale e Nuova So.fi.coop.) e la residua quota in proporzione al patrimonio netto contabile

delle finanziarie stesse sulla base dell'ultimo bilancio approvato, integrato altresì dal patrimonio netto delle cooperative partecipate alla data della richiesta e con l'espressa esclusione delle cooperative poste in stato di liquidazione o sottoposte a procedure concorsuali;

b) alla conferma dell'obbligo per le predette società finanziarie di essere promosse e rese operative da parte delle quattro Associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute.

Per quanto attiene infine alle disposizioni introdotte nell'ordinamento durante il triennio di riferimento con l'approvazione e la successiva entrata in vigore delle principali Leggi finanziarie, è opportuno evidenziare soprattutto la portata innovativa della L. 23 dicembre 1998, n. 448, recante misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (collegato alla Finanziaria 1999), e ciò non solo perché ha previsto all'art. 51 una notevole evoluzione dei canoni normativi mediante l'estensione dei benefici di cui al DL n. 26/95 convertito con modifiche nella legge n. 95/95 - nei limiti delle risorse disponibili - alle cooperative sociali di tipo b) che presentino progetti per la realizzazione di iniziative nuove o per il consolidamento e lo sviluppo di attività già avviate, ma anche perché contiene una serie di disposizioni che promuovono esplicitamente il settore *nonprofit* e che pertanto si prestano alle seguenti rispettive considerazioni:

a) l'emissione di titoli obbligazionari da parte delle società cooperative è disciplinata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 58 della richiamata legge finanziaria 1999, sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti anche in deroga ai limiti previsti dal codice civile dall'organismo competente individuato nel CICR (Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio), salvo restando che le cooperative emittenti continueranno a essere sottoposte alle disposizioni di cui agli artt. 2410 e seguenti cod. civ., all'obbligo di certificazione secondo le procedure contemplate dall'art. 15 comma II° della legge 31 gennaio 1992, n. 59, nonché alle previsioni di cui agli articoli 114 e 115 del D. Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria) purché compatibili con le norme della legislazione speciale in materia di cooperazione;

b) la stessa Legge finanziaria 1999 contiene all'art. 74 l'espressa delega al Governo a determinare con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri le modalità, i limiti, le condizioni e la decorrenza concernenti l'estensione della legge n. 488/92, settore industria - e in particolare delle agevolazioni, dei contributi, delle sovvenzioni, degli incentivi e dei benefici di qualsiasi genere previsti dalle disposizioni di cui al successivo D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 - alle imprese senza finalità lucrative operanti nei settori dell'assistenza, dell'educazione e inserimento lavorativo per le persone svantaggiate e della tutela ambientale, ivi incluse esplicitamente le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381;

c) nonostante la carenza di novità rilevanti per il movimento cooperativo italiano nell'ambito della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000), occorre sottolineare che a conclusione del periodo triennale di riferimento le quattro Associazioni nazionali giuridicamente riconosciute possono ritenere di aver ottenuto un notevole "risultato politico" consistente nell'ulteriore conferma da parte dell'Esecutivo del ruolo centrale svolto dalle società cooperative durante il periodo stesso agli effetti del risanamento dei livelli occupazionali, soprattutto se si considera l'espressa equiparazione in materia di agevolazioni fiscali, sancita dal legislatore, alle imprese di piccole e medie dimensioni (Finanziaria 2001) tra il socio lavoratore delle cooperative di produzione e lavoro ed il prestatore di lavoro dipendente.

A tale proposito, è appena il caso di citare il credito d'imposta che, ai sensi dell'art. 7 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Finanziaria 2001), sarà concesso - nella misura di uno sgravio fiscale pari a £ 800.000 mensili per ogni assunzione od ammissione - alle imprese operanti in qualsiasi area del Paese, purché abbiano effettivamente assunto dipendenti a tempo indeterminato o ammesso soci lavoratori a partire dal 1° ottobre 2000 e per oltre un triennio successivo (31 dicembre 2003), salvi restando i parametri, i requisiti soggettivi e le modalità applicative (modello F24) previsti dalla stes-

sa norma di legge finanziaria e tenuto conto del conguaglio di ulteriori £ 400.000 per le imprese anche cooperative del Mezzogiorno.

2.3 La legge quadro sull'assistenza e lo sviluppo delle cooperative sociali

E' in atto anche in Italia un importante processo di riprogettazione del welfare che sta sperimentando, in risposta al mutamento sociale in atto, misure innovative delle politiche sociali.

Tale processo si sta svolgendo in armonia con l'obiettivo assunto dalla Unione Europea di modernizzare il modello sociale, investendo nelle risorse umane al fine di consentire all'Europa di conservare i propri valori sociali di solidarietà e giustizia, migliorando le prestazioni economiche. Del resto si è avvertita da tempo l'esigenza di un coordinamento aperto delle politiche sociali degli stati membri e l'agenda (fino al 2005) per le politiche sociali, approvata dal recente Consiglio Europeo di Nizza, comporta la definizione di orientamenti e di obiettivi concreti, nonché di un sistema di monitoraggio per la valutazione costante di tali politiche. La Carta dei diritti fondamentali, in questo stesso ambito, appare decisiva per il futuro della politica sociale comunitaria.

Sono state così individuate una serie di importanti sfide comuni: la necessità di adattarsi al mondo del lavoro in mutamento, alle nuove strutture fa-

miliari, alle persistenti disparità tra i sessi, ai cambiamenti demografici, alle crescenti disparità nei redditi e alla cosiddetta economia cognitiva.

L'ammodernamento dei sistemi di protezione sociale rimane tuttavia di pertinenza degli Stati membri, ciascuno con le sue peculiarità nazionali. In tale contesto sta prendendo corpo una nuova forma di governo delle emergenze sociali. In essa tutti i soggetti, le istituzioni, anche dell'Unione Europea, gli Stati membri, i livelli regionali e locali, le parti sociali, la società civile e le aziende hanno un ruolo importante da svolgere.

Il nuovo patto di solidarietà che è alla base delle misure che sono state introdotte anche nel nostro Paese - il quale ha il suo punto di approdo nella "Legge quadro per la realizzazione del Sistema integrato di Interventi e Servizi sociali" - tende a sostituire al concetto di "assistenza" quelli di protezione sociale attiva, di esercizio dei diritti di cittadinanza e di pari opportunità, in cui deve trovare spazio un nuovo protagonismo dei cittadini nel quadro di una complessiva, più efficace ed equa ricomposizione delle spesa complessiva.

Si viene affermando, anche in base alla presa d'atto de rapporto complesso dea "diritti" irrinunciabili e "bisogni" da soddisfare, l'idea di un intervento pubblico capace di sviluppare e di adattare continuamente strategie di regolazione, di infondere un senso di fiducia che nasce dalla reciprocità generalizzata e dalle reti di impegno civico, che coniuga interessi e solidarietà,

dando spazio e stimolo al formarsi di reti strutturate che consentano la soluzione dei dilemmi spesso connessi all'azione collettiva.

All'affermazione astratta dei diritti generalizzati si affiancano e in parte si sostituiscono l'attenzione mirata a particolari condizioni sociali; l'investimento nell'uomo protagonista in luogo dell'assistenzialismo; politiche sociali flessibili ispirate all'efficienza e all'efficacia concrete degli interventi; il richiamo alla solidarietà comunitaria a fronte dei bisogni emergenti; la responsabilizzazione delle autonomie locali: a una trasformazione strutturale se ne affianca una culturale che sfocia nel passaggio dal *welfare State* alla *welfare community.*

Nel convegno organizzato dalla Lega delle Cooperative su "Nuovo *Welfare* tra sussidiarietà e qualità", per esempio, si è individuato il rapporto fra lo sviluppo e le istituzioni dello Stato sociale e si è detto con chiarezza che "al centro del dibattito, il tema di maggior spessore sulla riforma del *Welfare* è quello della interrelazione tra i bisogni sociali, l'iniziativa economica e l'equità".

Ai processi di innovazione e qualificazione si accompagna poi, come è stato opportunamente rilevato, un approccio di tipo "federalista solidale" secondo cui la funzione delle Stato regolatore impegna i pubblici poteri a normare, monitorare, promuovere, più che a produrre, prestazioni e servizi, valorizzando il ruolo dei cittadini e delle loro organizzazioni sui piani della partecipazione attiva e del controllo sociale. Di qui il nuovo ruolo dell'ente

locale, il cui compito primario è quello di attivare le connessioni e sviluppare le risorse presenti nella rete di cui occupa il centro, e non più il basso come avveniva nel vecchio paradigma dei poteri amministrativi discendenti per delega dallo Stato centrale.

Ciò che consente, per quanto concerne la progettazione e l'offerta di servizi, l'apertura di spazi di responsabilità primaria per gli organismi di valorizzare, quali soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione della offerta dei servizi, gli organismi non lucrativi di utilità sociale (ONLUS), gli organismi di cooperazione, le cooperative sociali, gli enti di patronato, i soggetti privati e le associazioni di volontariato.

La legge quadro in materia di assistenza costituisce qui il punto di approdo di una evoluzione normativa che, nel raccogliere l'evoluzione del sentire collettivo, tende altresì a chiudere l'epoca delle iniziative scoordinate delle Regioni e in esse delle esperienze "eroiche" – come le definisce la Confcooperative - promosse dall'imprenditoria sociale, e introduce il moderno concetto di "sussidiarietà".

Occorre poi far riferimento a un altro fondamentale provvedimento: la legislazione in materia di associazionismo, che viene a colmare una lacuna, propria del nostro Paese, nel riconoscimento della legittimità e per il sostegno alle diverse forme di partecipazione collettiva alla vita sociale. Ciò è anche conseguenza del percorso di crescita di fenomeni che hanno acquisito sempre maggior peso nel rapporto fra le istituzioni e la società civile e

che hanno dimostrato la capacità di anticipare temi su cui poi è maturata una diffusa sensibilità. All'associazionismo è stato dunque riconosciuto il ruolo che si è conquistato non solo per l'interpretazione dei bisogni ma anche per la capacità di dare risposte a esigenze che sono alla base della convivenza civile: di qui la sua legittimità ad essere riconosciuto come soggetto di decentramento attivo delle politiche sociali al di fuori di ogni logica discrezionale ed arbitraria.

Artefice per quanto concerne specificamente il movimento cooperativo, uno dei punti di forza della sua crescita è stato, nell'ultimo triennio, la cooperazione sociale: e non solo in termini quantitativi di fatturato, di volume di servizi prodotti, di lavoratori impiegati e remunerati, di lavoratori svantaggiati inseriti.

E' in corso la costruzione di una rete articolata e complessa di servizi di integrazione, di tipo associativo e consortile: non solo all'interno dello stesso mondo cooperativo, ma con i servizi pubblici, le altre realtà del sociale presenti sul territorio, le famiglie, le persone svantaggiate o in condizioni di disagio.

Per illustrare e comprendere più compiutamente questa realtà nuove e per sconfiggere le resistenze culturali e organizzative, non bastano le rappresentazioni statistiche, ma c'è bisogno non solo di una maggiore estensione della pratica della redazione del bilancio sociale, ma anche di una sua più

attenta lettura, specie da parte degli organi istituzionali preposti alla cooperazione..

Serve di più: non solo un rendiconto di gestione, ma anche un sistema informativo preventivo e costante, soprattutto per ciò che si riferisce alla composizione della base sociale ed agli organi di gestione, che non solo realizzi una maggiore corresponsabilizzazione sociale, ma anche una migliore selezione dei progetti ed un controllo periodico dei risultati prodotti, ad opera dell'ente finanziatore, degli utenti e della collettività e cioè lo stato di avanzamento di una attività imprenditoriale in relazione ad un percorso progettato, ciò che neppure la ordinaria vigilanza è spesso in grado di garantire.

Chi abbia chiare le patologie cui può condurre la cooperazione in campo sociale quando difetti di ispirazione spontanea e sia eterodiretta, deve anche riconoscere, coerentemente, che non è possibile giustificare, con una presunta utilità sociale, una insuccesso economico perdurante: l'utilità sociale non rappresenta solo il target aziendale, bensì il fine, la ragione ispiratrice della missione.

Del resto lo stesso movimento cooperativo e le imprese sociali necessitano proprio di amministrazioni esigenti, preoccupate della qualità, dell'economicità e dell'efficacia delle prestazioni. E' questo tipo di potere locale che può porsi come legittimo tutore dei diritti di cittadinanza delle popolazioni amministrate, guardando non solo ai bisogni individuali e/o

sociali generati da condizione di esclusione, ma anche e soprattutto alle dinamiche politico – amministrative oltre che economiche che generano la esclusione, non il potere che ha sponsorizzato, spesso per minimizzare i costi, cooperative che poco o nulla mutuano dalla funziona assegnate dalla Costituzione alla cooperazione.

La legge quadro è guardata con favore anche per questo, perché dovrebbe, quanto meno, suggerire una produzione normativa in cui la relazione difficile fra autonomie locali e cooperazione dovrebbe cominciare a trovare principi condivisi, regole e logiche di comunicazione – gestione meno estemporanee e confuse: qui appare fondamentale la capacità delle Associazioni del movimento cooperativo di avversare un uso strumentale della cooperazione mediante la rivendicazione della sua natura autorganizzativa in relazione ai bisogni dei cittadini. Si guardi, solo per fare un esempio, quanto sta maturando in senso alla organizzazione ed alla domanda di servizio a livello familiare.

Vanno qui ricordati anche gli impegni e le responsabilità che la cooperazione sociale si è assunta. Per le politiche sociali: di promuovere servizi sociali là dove quelli pubblici erano carenti o inesistenti adottando modalità organizzative e forme di intervento flessibili e che accentuino gli aspetti relazionali; per le politiche del lavoro: l'inserimento di persone che manifestano palesi difficoltà di ordine sia permanente sia temporaneo, non in

modo artificioso o peggio mediante forme di intermediazione di manodopera, ma creando posti di lavoro per servizi attualmente insoddisfatti.

La cooperazione sociale si propone quale genuina formula di imprenditorialità sociale non solo quando è diffusiva di quella cultura della solidarietà di cui la società ha bisogno, ma soprattutto quando è in grado di offrire servizi efficaci ed efficienti, quando dispone cioè delle risorse motivazionali, della risorse della competenza e della professionalità, della risorsa continuità, quando cioè la capacità di intrapresa di chi vi opera può far sì che vi sia creazione oltre che consumo delle risorse.

L'assetto societario e organizzativo della cooperativa deve presentare un elevato grado di coerenza con le finalità della impresa sociale per tre motivi:

- attraverso il riconoscimento dello *status* di socio e l'accento posto sui requisiti di democrazia interna, la cooperativa apre la possibilità di sostenere l'autonomia e la contrattualità di persone deboli sotto il profilo materiale e culturale e di interrompere i meccanismi della dipendenza;
- la cooperativa enfatizza la condizione di progetti e processi di lavoro, con ciò moltiplicando le possibilità di rapporto e di scambio al proprio interno e con l'esterno, interrompendo l'isolamento delle relazioni duali di tipo assistenziale o terapeutico;
- la cooperativa può essere il punto di approdo di un lento processo di formazione ed apprendistato, un progetto che cresce assieme alle persone, che si