

STORIA TASCABILE DELLA COOPERAZIONE SOCIALE IN ITALIA

Con un occhio rivolto al futuro

Franco Marzocchi

I quaderni dell'economia civile

Un ringraziamento speciale a mia figlia Cecilia per il suo prezioso aiuto

Storia tascabile della Cooperazione Sociale in Italia

Con un occhio rivolto al futuro

La storia della cooperazione sociale in Italia, è una storia recente. Un fenomeno giovane iniziato a cavallo fra gli anni '70 e '80 la cui nascita non può essere raccontata senza ripercorrere i grandi cambiamenti sociali e culturali avvenuti a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. È una storia germogliata nelle province dentro le case delle famiglie durante gli anni della ricostruzione, negli oratori delle parrocchie dove nuove generazioni di sacerdoti promossero l'aggregazione giovanile, nelle scuole frequentate per la prima volta da alunni con esigenze diverse.

Come tutte le nuove forme organizzative furono molti i fattori che la promossero. Un ruolo di primo piano in questo processo, fu costituito dai vincoli economici e dai limiti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, che dopo la crisi petrolifera affrontavano la necessità di razionalizzare la spesa pubblica socio-assistenziale. Al contempo, si diffondeva un clima culturale meno incline alla produzione diretta dei servizi da parte dell'attore pubblico. Mentre lo scenario sociale mutava svelto sotto la spinta di riforme epocali, come la chiusura dei manicomi e degli orfanotrofi, la domanda di servizi più personalizzati e di maggiore qualità, saliva. A darle risposta sopraggiunse una realtà nuova, alternativa, ancora in fasce, non sempre consapevole di ciò che stava diventando in un'Italia in fermento che stava accogliendo i diritti civili come quello al lavoro per tutti, il diritto alla famiglia, alla salute e i diritti sociali.

Parte I

Ogni pianta ha le sue radici

Due sono le date storiche a cui fare riferimento per incominciare questa storia, il 1946 anno del referendum repubblicano e il 1948 quando l'Assemblea Costituente terminò la stesura della Costituzione. Può lasciare perplessi, in prima battuta, incontrare la Carta Costituzionale all'origine del fenomeno cooperativo, potrebbe sembrare un tentativo di prenderla da lontano. È, al contrario, anche per la nostra storia, il momento cruciale in cui comincia una fase totalmente nuova, i cui soggetti sono per la prima volta cittadini in procinto di inaugurare una stagione di grandi cambiamenti sia nell'assetto politico che della struttura sociale.

Dalle prime righe degli articoli in testa alla Carta è stabilita una realtà oggi data per scontata, quanto invece basilare per ogni attività sorta dal quel momento in avanti: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali [...]” detta l'articolo 2 Cost. Diritti, ovvero nuove facoltà che per la prima volta fanno capolino nell'orizzonte degli italiani e portano con loro un forte rinnovamento, a maggior ragione se vissuto da persone appena uscite dalle ingiustizie e atrocità della guerra. Principi di universalità ed eguaglianza sono affermati nella carta all'articolo 3: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Fino all'articolo art. 45 che prevede esplicitamente il modello cooperativo: “La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità”.

Da qui prende le mosse la storia della cooperazione sociale che era un'idea, un movimento e una volontà di affrontare diversamente le richieste della società. Ma, che è soprattutto una storia legata al lungo cammino della democrazia tuttora incompiuto, e all'evoluzione dei diritti e doveri discendenti dal contratto di cittadinanza. Per semplificare il racconto di decenni densi di eventi, cambiamenti e conquiste si procederà parlando dello sviluppo dell'idea e dell'identificazione dei diritti attraverso quattro fasi principali o "stagioni dei diritti" che hanno tracciato un solco sempre più profondo col passato. Dal referendum Repubblicano in poi, nuovi principi, valori, ideali sono stati assorbiti goccia dopo goccia nella vita della popolazione diventando una vera e propria coscienza collettiva. Le tre stagioni, quelle dei diritti politici, civili e sociali si possono dire concluse. La quarta fase, invece, è ancora in atto seppure con differenze occorse negli anni.

La prima stagione: i diritti politici

Molti erano intimoriti, tanti emozionati, la maggior parte dubbiosi, quasi nessuno restava indifferente. Domenica 2 giugno 1946, comunque, fu una svolta per tutti gli abitanti della penisola con la maggior età (allora era 21 anni). Si era chiamati ad andare a votare. Una svolta enorme per tutti gli uomini indipendente dal censo e dal reddito ma soprattutto dal genere, poiché le donne avevano per la prima volta il diritto di esprimere la loro opinione su quale dovesse essere la vocazione del paese da quel giorno in poi. Monarchia o Repubblica, ovvero essere sudditi, come fondamentalmente erano sempre stati, o cittadini. Questa occasione è esemplare per descrivere un primo importante passo avvenuto tramite il cambiamento culturale e politico. È in questa circostanza, per la prima volta, che si realizza concretamente la possibilità degli emergenti cittadini di stipulare un contratto di cittadinanza basato su diritti e doveri. Fra le maglie del nuovo processo si intravede una diversa mentalità che apriva le porte a un differente modo di essere e in ultima istanza si configurava come un sostanziale cambiamento del rapporto sociale fra cittadini e stato. Una

relazione basata sull'affermazione dei propri diritti e il riconoscimento di doveri nei confronti dello Stato, ma anche verso gli altri cittadini.

Seconda stagione: i diritti civili

Le valigie hanno sempre avuto una funzione fondamentale in ogni epoca: trasportare oggetti personali come abiti e scarpe, quando si lascia la propria casa e ci si mette in viaggio. Questo scopo è rimasto immutato nei decenni, ciò che cambiò durante questo decennio, furono le ragioni per cui le persone si mettevano in viaggio.

Fino agli anni '50, in un'Italia priva di industrializzazione e basata su un'economia rurale, era comune trasferirsi per motivi pratici legati alla povertà del luogo di nascita. Le migrazioni interne dal Sud al Nord furono lo specchio del passaggio da una fase economica legata alla terra e al lavoro agricolo, ad una fase di impetuoso sviluppo industriale e manifatturiero. Grazie anche all'investimento di capitali stranieri, frutto degli accordi dettati dal piano Marshall, crebbero grandi imprenditori privati da un lato e aziende a partecipazione statale dall'altro. La continua richiesta di manodopera nelle nascenti aziende localizzate nell'area settentrionale, attirò come una calamita tanti uomini in cerca di lavoro, sia dalle campagne alle città, che dalle regioni meridionali verso il Nord. Contemporaneamente e ancor più radicale in questo processo fu l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro. La trasformazione dell'assetto economico dal settore primario al secondario, trascinò a ruota il cambiamento dell'assetto sociale, innescando la trasformazione di ciò che fino ad allora era stato il fulcro dello sviluppo dell'Italia rurale, la famiglia. Donne, madri, mogli, figlie, nonne, nipoti erano sempre state attive lavoratrici intrecciate strettamente alle esigenze della casa o nei campi, molto raramente al di fuori del nucleo familiare. Con il tumultuoso proliferare di industrie, fabbriche e lo spostamento verso i centri abitati principali, che richiedevano maggiori quantità di denaro e quindi più redditi per famiglia, i portoni del mercato del lavoro pian piano si spalancarono an-

che all'altra metà della popolazione. In questi anni dunque arrivarono al centro del dibattito pubblico importanti discussioni sui diritti degli operai, questa nuova categoria che si stava formando insieme alle idee e ai diritti che le spettavano. È del 1970 infatti lo Statuto dei lavoratori approvato con la legge n. 300 del 20 maggio, recante le "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento". Questi esempi sono solo due fra le decine di trasformazioni innescate dal boom economico. Ma sono fondamentali per la nostra storia, perché intimamente legati al processo endemico che negli anni a venire ha condotto alla nascita della cooperazione sociale. Mentre il tessuto economico sbocciava, accanto ad esso ad a una velocità costante, si estendevano le infrastrutture e i servizi. Si incominciava ad avvertire maggiore ricchezza ed un benessere diffuso. Non solo come beneficio di una élite. ma sempre più estesa tra la gente comune, nei paesi e nelle città specialmente al centro-nord. Il lavoro era uscito dalla sfera privata di case e campagne ed era entrato con nuovi ritmi in fabbriche, uffici pubblici, istituzioni. Si lavorava durante la settimana e la domenica si stava a casa. Si lavorava tutto l'anno e si facevano le ferie d'estate. Le famiglie erano mediamente più ricche e l'offerta per il tempo libero appariva nelle vetrine, nei settimanali, nei discorsi della gente.

E per la prima volta le valige di tante persone si riempiono di abiti, scarpe ed oggetti personali, per andare in villeggiatura.

Terza stagione: i diritti sociali

Un ragazzino down era sul tetto. Nessuno si era accorto che era salito e nessuno sapeva come farlo scendere. Era una domenica come tante altre, un gruppo di ragazzi si stava organizzando per la raccolta settimanale della carta, erano tutti riuniti nell'aia di fronte alla canonica in costruzione. Le attività organizzate dal gruppo coinvolgevano i ragazzi disabili della parrocchia perché le loro famiglie non avevano nè tempo nè mezzi per seguirli tutto il giorno.

Questo episodio accaduto in una cittadina di provincia come tante altre alla fine degli anni '60, è significativo poiché fotografa un momento di passaggio fra due mondi diversi nei modi di vivere, pensare, operare. Le strutture per disabili, i manicomi, i brefotrofi iniziavano ad essere percepite come inadeguate, i dibattiti si moltiplicavano e cominciarono le prime chiusure. Orfani, persone con malattie mentali, disabili e in un secondo momento tossicodipendenti, ex-detenuti e così via, emersero in superficie, diventando soggetti aventi diritti al pari di tutti gli altri, spezzando la spirale del silenzio che li aveva tenuti nell'ombra fino a quel momento.

Il ragazzino down che quel mattino aveva messo in agitazione i fedeli usciti dalla messa, è il protagonista e l'espressione della stagione dei diritti sociali. Per convincerlo a scendere ci volle parecchio tempo e l'intervento degli altri ragazzi, perché non voleva essere avvicinato da nessun altro. Si apre così al tramonto degli anni '60, la fase più complessa e decisiva per l'avvento delle cooperative sociali. Una stagione di grandi mutamenti e rivendicazioni. Lo sviluppo culturale, economico e produttivo e l'influenza delle rivoluzioni giovanili del '68, portarono con forza l'attenzione sui diritti e doveri dei cittadini, illuminati da una nuova prospettiva. È l'individuo con i suoi diritti inalienabili, al di là della sua condizione sociale e psicofisica, il protagonista della stagione più calda e di rottura col sistema. Essenzialmente, venne messo in pratica il principio sancito dall'articolo 2 della Carta Costituzionale "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali [...]". L'idea di uguaglianza si fece largo nei dibattiti, nelle assemblee, nei circoli, nelle scuole e Università, nei sindacati. Tutte le nuove leggi e principi, sbocciati durante gli anni del riformismo sono importanti tasselli del quadro complessivo, anche se alcune riforme, in particolare, hanno maggiormente contribuito a creare i presupposti per la nascita di un nuovo modo di dare risposte alle crescenti esigenze della società. La produzione legislativa sarà oggetto del prossimo paragrafo che approfondirà le riforme, le leggi e le scelte che hanno guidato al modello di impresa cooperativa. Sulla scia di un generale progresso, gli anni '70 servirono indubbiamente anche a coltivare e poi mettere in pratica la scelta di mettersi in gioco attivamente per corrispondere a nuovi bisogni espressi da una parte di società rimasta nascosta fra le pieghe di un sistema non più appropriato.

Quarta stagione: i diritti di cittadinanza

Sul sentiero imboccato per le battaglie dei diritti sociali, prosegue naturalmente la successiva stagione dei diritti di cittadinanza. Una fase che, iniziata negli anni '80, seppure con le dovute variazioni, si può considerare in atto ancora oggi.

Prima di entrare nel merito del ragionamento che riguarda i diritti di cittadinanza è necessaria una precisazione sulla natura stessa dei diritti. La Costituzione, infatti, riconosce una serie di “obbligazioni perfette”, che coincidono con i diritti che lo Stato è tenuto a garantire ad ogni cittadino, in primo luogo creando le condizioni necessarie perché questi siano soddisfatti. Rientrano in questa classificazione il diritto alla difesa, alla sicurezza, alla salute, all'istruzione, ecc. Di fianco ad essi compare una serie altrettanto valida di diritti sociali verso i quali, però, lo Stato non è vincolato ad intervenire poiché non incombono su nessuna istituzione in particolare. Dentro questa categoria rientrano gran parte dei diritti legati al “welfare”, e sono infatti definiti “obbligazioni imperfette”. Un esempio concreto che mostra la diversa responsabilità dell'esecutivo nel rispettare i due diritti, è rappresentato dalla spesa per la sanità e per i servizi sociali. La prima costituisce una delle principale voci nel bilancio statale e non può essere soggetta a tagli o riduzioni drastiche tali da pregiudicare i servizi sanitari. Al contrario, recentemente il fondo per le politiche sociali, istituito con la riforma della legge n. 328 del 2000, è stato progressivamente azzerato, eliminando interi capitoli di spesa nella programmazione economico finanziaria dell'ultimo governo. Con esso, al pari del fondo sanitario, venivano finanziati la maggior parte dei servizi sociali di assistenza, tutela e prevenzione per minori, tossicodipendenza, disabilità, sostegno alle giovani coppie, ecc.

Da Tangentopoli e poi con l'avvento della seconda Repubblica, i cui attori politici principali sono stati i fautori del liberismo economico nel nostro paese, le scelte fatte hanno spinto lo Stato verso una regressione dal punto di vista delle conquiste sociali. Per esempio vediamo il caso di una sperimentazione che, nell'ambito dell'applicazione della legge 328/00, si proponeva di mettere in pratica i diritti di cittadinanza, chiamata “Reddito minimo di inserimento”. Essa forniva sostegno economico a famiglie e persone in difficoltà, sulla base di un progetto disegnato sulle

caratteristiche dei singoli richiedenti al fine di aumentare conoscenze ed autonomia nell'ottica di un pieno inserimento sociale e lavorativo. La logica liberista del parlamento entrato in carica nel 2001 portò all'azzeramento di questo progetto per sostituirlo con altro intervento chiamato "reddito di ultima istanza" scomparso nel nulla dopo poco tempo.

Se le precedenti tre stagioni hanno avuto il fondamentale compito di portare all'affermazione dei diritti delle persone, in qualità di cittadini, lavoratori, soggetti diversamente abili, anziani, minori, ecc. durante questo periodo incominciò a prendere corpo il problema di come formare e mantenere le condizioni affinché si potessero soddisfare i diritti dichiarati in precedenza. Il tema della esigibilità dei diritti di cittadinanza è pertanto ancora oggi di estrema attualità e richiede ancora molta attenzione perché rappresenta una delle questioni cruciali per raggiungere uno stadio democratico più compiuto.

Questo aspetto si lega a doppio filo con il ruolo che la cooperazione ha avuto nel soddisfare diritti che non sono sempre corrisposti da servizi. Questo per vari motivi legati alla mancanza di un sistema di welfare sviluppato, all'assenza di strutture, o come accennato prima, per mancanza di fondi destinati a tali aree. Perciò, si poneva, e si pone ancora oggi il problema di come creare le condizioni affinché il principio dell'universalismo dei diritti sia attuabile.

A cavallo tra gli anni '70 e '80, tale interrogativo stimolò l'impegno civile di volontari e associazioni, gruppi informali e parrocchiali che si attivarono per creare le risorse necessarie a livello locale. Molte di loro in seguito trovarono nella cooperativa la forma giuridica e organizzativa più vicina al carattere e ai principi che li avevano motivati e orientati all'inizio. Solo in un secondo momento fu riconosciuta l'originalità e il valore di queste esperienze attraverso la legge n.381 del 1991 e il contratto collettivo nazionale di lavoro, che insieme sancivano l'esistenza di un nuovo soggetto giuridico capace di pensare, progettare, e gestire risposte ai diritti sociali ancora insoddisfatti.

Parte II

Gli anni '70: la crisi del sistema e il riformismo legislativo

Nella prima parte l'esposizione ha tratteggiato velocemente un trentennio nel tentativo di mettere in rilievo alcuni dei principali fenomeni culturali, sociali e di costume che lo hanno contrassegnato dall'avvento della Repubblica fino ai primi anni ottanta. Di qui in avanti si cercherà, invece, di illustrare come mutò l'assetto istituzionale e amministrativo e come esso ha influito sulla nascita della cooperazione sociale. Il racconto si sovrappone in termini temporali a quello già affrontato. La somma dei due livelli, volutamente tenuti distinti è, molto sinteticamente, la genesi del movimento cooperativo sociale in Italia.

La densità di avvenimenti condensata durante il solo decennio dei '70, è emblematica e veramente complessa da rappresentare e sviluppare in ordinati file di eventi, tutti a vario titolo con una loro importanza per tracciare l'orizzonte. Da un lato, come abbiamo fin qui descritto, prende corpo la stagione dei diritti sociali, un periodo di riformismo dirompente con una produzione legislativa che declina per la prima volta alcuni principi costituzionali fondamentali.

Molti furono coloro che, in un clima politico e sociale favorevole, si impegnarono a livello tecnico e politico. Tra questi va ricordato Gianni Selleri, presidente nazionale dell'ANIEP, al quale si deve, oltre ad una straordinaria testimonianza, anche molte delle conquiste nel campo dei diritti delle persone disabili.

Parallelamente prendono forma anche molte importanti leggi che attraverso la generale riorganizzazione e ristrutturazione dell'apparato amministrativo, fra cui il decentramento del potere, imbastirono una veste nuova per lo Stato italiano. Partendo dalla stagione riformista ricordiamo ora i principali provvedimenti collegati direttamente alla nascita della cooperazione, sotto il profilo pratico (e ideologico), consci del fatto che le norme promulgate furono assai più numerose.

La prima importante normativa risale al 1968 ed è la legge n. 482 sul col-

locamento obbligatorio. È la prima che traduce nel sistema, il diritto al lavoro per tutte le persone, indipendentemente dalla loro condizione fisica. La 482/68 individuava categorie di cittadini vittime di uno svantaggio fisico o danni indiretti causati dalla guerra, sebbene molto più rilevante è la comparsa, per la prima volta in questa sede, degli invalidi civili; soggetti con uno svantaggio motorio o sensoriale, non dovuto a conflitti bellici ma conseguenza di malattie dalla nascita o altre patologie, come gli esiti della poliomelite. Gli invalidi civili erano anche coloro che avevano avuto incidenti (non sul lavoro) o menomazioni di altra natura, a cui veniva riconosciuto esplicitamente il diritto ad una maggiore tutela. Al di là dell'applicazione pratica e della capacità di funzionamento, la norma sul collocamento obbligatorio è stata un primo fondamentale passo nell'Italia repubblicana, perché riconosceva un diritto legato alla persona e al suo stato dovuto a svantaggi causati da vicende sociali e/o patologie invalidanti. Possiamo fissare qui la prima tappa simbolica da cui è iniziato il progetto legislativo di riconoscimento dei diritti sociali.

Dopo pochi anni infatti, arriva in gazzetta ufficiale anche la legge sull'handicap, la legge 30/3/71 n 118, con la quale si fissano nero su bianco, i diritti di soggetti diversamente abili. Fu un passaggio normativo legato a quello sul collocamento che per di più, ne accentuò la portata. Dobbiamo evidenziare che fu la prima volta che persone portatrici di handicap (fino ad allora definiti "menomati") venivano considerate cittadini portatori di diritti parimenti a ogni altro individuo. Esseri umani che fino ad allora erano stati custoditi in istituti o ospedali e che vivevano un'esistenza parallela alla società dei normodotati.

Un terzo snodo normativo ha visto protagonisti i bambini e il loro diritto alla famiglia, nella legge sull'adozione speciale approvata nel 1967. Con questa disciplina si insedia per la prima volta nell'ordinamento italiano il principio che sono i bambini titolari del diritto ad avere una famiglia. Chi non aveva genitori o parenti stretti fino ad allora veniva affidato automaticamente ai brefotrofi o orfanotrofi, poiché si agiva in base al solo diritto dell'adulto ad avere un erede, ma non a quello del bambino ad avere una famiglia. L'adozione, in quanto tale quindi, era applicata all'opposto rispetto a come viene assunta da quasi 40 anni a questa parte. La legge n. 431 finalmente afferma l'esigenza dei minori a vivere in un nucleo composto da

due genitori dove possano crescere serenamente.

Tra gli step legislativi da menzionare va inserito sicuramente il provvedimento del dicembre 1972 che ha cambiato la vita di molti giovani: l'obiezione di coscienza. Si tratta di un'innovazione che in alternativa al servizio militare introdusse la possibilità di fare obiezione e optare per il servizio civile. Ciò imponeva ai giovani che non volevano passare sotto le armi di mettere 24 mesi della loro vita, ovvero quasi il doppio della leva, a disposizione di nuove realtà, in cerca di braccia, idee e sorrisi.

Qualche tempo dopo fu il momento della scuola. Nel 1977 l'approvazione del decreto legislativo n. 517, proponente il diritto all'istruzione per tutti, rivoluzionò l'istituzione scolastica e la didattica. Anche i bambini disabili, fino ad allora destinati a scuole speciali dove venivano presi in carico perché affetti da handicap fisici, psichici o sensoriali, entrarono a pieno diritto nelle scuole. Come per altri ambiti, la divisione in due livelli era frutto della generale incapacità di comprendere che il grado di intelligenza e le capacità cognitive di quei bambini non erano ridotte in conseguenza del deficit di cui erano portatori, ma il più delle volte per la difficoltà a comunicare. Le scuole speciali vennero abolite e grazie alla legge che stimolò il progresso dell'ambiente educativo partirono numerosi progetti per l'integrazione scolastica dei disabili e l'introduzione di nuove figure professionali, gli insegnanti di sostegno, formati e specializzati per insegnare e comunicare adattando la didattica ai bisogni degli studenti. Tocchiamo l'ultima tappa di riforme sociali nel 1978, anno divenuto famoso per l'approvazione della legge Basaglia, il provvedimento che impose la chiusura degli ospedali psichiatrici. Nella 180/78 è racchiuso un altro significativo passo verso il riconoscimento dei diritti di tutti e l'introduzione nella società di nuove richieste.

La nuova veste dello stato italiano

L'Italia tratteggiata fino ad ora forse è poco riconoscibile per chi legge. In effetti si tratta di un solo spicchio di produzione legislativa e di storia che ha contribuito a edificare la contemporaneità, per questo aggiungiamo ora un altro livello che ha segnato profondamente il nostro destino. Mentre ci s'impegnava per conquistare i diritti sociali arrivò, con l'impennata dei costi del petrolio, la crisi energetica prima nel '73 e replicata nel '79. Arrivò dopo un decennio dorato per l'Italia che aveva intrapreso una crescita la cui parabola era solo salita. Arrivò di riflesso sull'economia del paese, gelando la tendenza positiva che aveva sin lì prosperato, e funse da detonatore al processo inverso. In poco tempo si invertirono i trend assumendo bruscamente il carattere recessivo e, come si rivelò in breve, assieme ai problemi ereditati dal livello internazionale vennero alla luce altri sintomi, fino ad allora silenziosi e remoti, di un altro e ben peggiore malanno che non ha più abbandonato l'economia italiana: il debito pubblico. Sebbene fosse la prima volta che se ne parlava in via ufficiale, il debito pubblico aveva infettato le casse dello Stato già da tempo. Per agevolare la ripresa del paese e per poter investire flussi di denaro necessari allo sviluppo, durante il boom economico, venne scelto di indebitare lo Stato con i cittadini attraverso modalità piuttosto strutturate. In aggiunta all'investimento estero, i vari governi che si sono succeduti negli anni sessanta e settanta, seguendo una precisa filosofia politica, decisero di creare un debito verso i propri cittadini, poiché l'Italia non era munita di risorse naturali da sfruttare al pari di altri paesi. Aveva grandi risorse, come il patrimonio artistico e culturale o il turismo, che tuttavia richiedevano investimenti per diventare redditizie. Preso atto che non si poteva continuare su quel modello di crescita incontrollata, il governo nel 1978 intervenne, in discontinuità con le precedenti scelte politiche, approvando il "decreto Stamatì" dal nome dell'allora ministro del Tesoro, che fissò il blocco della pianta organica degli enti pubblici. Stabiliva, fra le altre cose, che si poteva assumere un nuovo dipendente ogni cinque posti che si liberavano. Come già accennato, la stagione dei diritti sociali aveva dato ampio spazio ad una rigogliosa domanda di servizi nel settore socio-assistenziale, a cui le amministrazioni inizialmente risposero con l'aumento dell'im-

piego pubblico, coprendo con nuovi posti di lavoro gli addetti necessari a fornire i servizi. La legge Stammati, quindi, interruppe di netto questo criterio di gestione del pubblico impiego che stava producendo una crescita esponenziale del welfare state e determinò l'inizio di una nuova fase, quello delle "esternalizzazioni".

Parallelamente, intanto, prese forma anche la riorganizzazione dello Stato. Nacquero le Regioni grazie alla rimodulazione in senso federale dell'assetto amministrativo riformato nel 1970. Ancora più decisivo per gli sviluppi successivi, fu l'approvazione del decreto del Presidente della Repubblica n.616 del '76 che trasformò i comuni in autonomie locali. L'assetto previgente considerava le amministrazioni locali come soggetti periferici dipendenti dalle Prefetture a loro volta coordinate dal Ministero dell'Interno. Appendici che operavano per finanza derivata, a cui venivano assegnati compiti e funzioni politiche stabilite a monte, da applicare sul loro territorio con limitata possibilità di prendere decisioni proprie. L'autonomia sganciò l'amministratore comunale dal centro lasciando libertà gestionale, anche sui fondi per i servizi sociali, ai singoli territori. Fino ad allora, non va dimenticato che le politiche sociali erano applicate come interventi volti al contenimento e al mantenimento delle esigenze manifestate della popolazione. La lotta alla povertà e al disagio sociale erano attuate, fino alla stagione legislativa degli anni settanta, nell'ottica di mantenere l'ordine pubblico, una filosofia politica e culturale ereditata dalla legge Crispi del 1890, eliminata completamente solo nel 2000 con la L. 328. Nuovi cittadini, nuove domande e una nuova spesa pubblica. Il cordone ombelicale fra Stato e comuni era altresì il mezzo in cui scorrevano anche i flussi di denaro per coprire i costi dei servizi messi in campo dal Comune. Essendo articolazioni statali attivavano servizi e assumevano personale per corrispondere alle esigenze della popolazione, alimentati da un meccanismo in cui le eccedenze sarebbero state appianate a fine anno dallo Stato. Un andamento che diede vita a un circolo virtuoso per certi aspetti, ma vizioso dal punto di vista della spesa che ha contribuito ad alimentare la crescita esponenziale del debito pubblico.

Un ultimo sostanziale fattore da menzionare del processo che stiamo ripercorrendo, fu la riforma sanitaria. Si compì in modo definitivo solo nel 1978, ed è in vigore ancora oggi, quale modello di tutela alla salute che istituì le unità sanitarie

locali (USL). Gli ospedali da enti autonomi vennero organizzati in presidi per la prevenzione e tutela del diritto alla salute. La riforma sanitaria cancellò i consorzi socio-sanitari e prima ancora le mutue. Quelle che possiamo rivedere nelle tragicomiche avventure del dottor Teresilli interpretato da Alberto Sordi nell'acuto film "Il medico della mutua". Enti che fungevano da forme assicurative legate alle categorie di lavoro pubblico e privato. Insieme a stipendio e pensione, il dipendente riceveva anche la copertura della mutua, la cui qualità dipendeva dal tipo di organizzazione che il lavoratore aveva alle spalle e dall'area geografica in cui era situata.

Gaudium et spes *"non sia dato per carità ciò che è dovuto per giustizia"*.

Dobbiamo fare ritorno inevitabilmente all'emblematico 1968 per rispolverare un ultimo tassello del mosaico di eventi che hanno contribuito a creare le cooperative sociali così come le conosciamo oggi. Si tratta della collaborazione spontanea, ma non per questo meno significativa, che ha allacciato il mondo cattolico alle nuove generazioni che stavano vivendo le proteste sessantottine e dell'"autunno caldo". Un'immagine che racconta questo periodo è rappresentata da sciame di manifestanti che invadevano piazze, Università e luoghi di lavoro seguendo l'onda del movimento sorto in tutto il mondo, alzando la voce contro la guerra in Vietnam, i privilegi di pochi, il sistema, spinti dal desiderio cambiare il mondo verso utopici traguardi quali l'equità e la giustizia. In questi anni, passati alla storia come rivoluzionari, i giovani in particolare, ma non solo, assorbirono una filosofia ispirata a nuovi ideali che spinse una parte di loro a prendere coscienza più profondamente dei problemi del mondo e della società, portandoli a sentirsi coinvolti al punto da impegnarsi volontariamente nella risoluzione dei problemi.

Il passaggio decisivo nel nostro paese fu che la protesta giovanile, che per molti aspetti coincideva con quella dei lavoratori e delle fasce deboli della popolazione, entrò in sintonia con una parte del mondo cattolico che alla chiusura del Concilio Vaticano II nel 1965 aveva seriamente messo in discussione la disciplina e

gli obiettivi e il ruolo della Chiesa, guidata ora da Paolo VI. Le linee guida del Concilio ebbero effetti di larga scala e sensibilizzarono l'operato dei curati nelle loro parrocchie indirizzandoli verso l'inclusione attiva e partecipata dei fedeli. La coincidenza, non ovvia, dei cambiamenti nei giovani, nelle istituzioni religiose e nella mentalità dei cittadini favorì un sodalizio nuovo. Cominciarono a costituirsi gruppi parrocchiali di aggregazione giovanile, coinvolgimento diretto che fino a quel momento non era possibile poiché non aveva residenza l'idea che ognuno potesse partecipare attivamente alla vita collettiva, o addirittura, che l'istituzione religiosa potesse collaborare con realtà laiche. Grazie ai movimenti, all'associazionismo, allo scoutismo, all'azione cattolica e ad altre associazioni più informali questo atteggiamento mutò nutrendo lo spirito comunitario incoraggiato da un nuovo clima culturale.

Da questo strano crocevia di idee e persone ispirati dall'uguaglianza e dalla responsabilità civile partirono i primi esperimenti, sostenuti dalla sinergia fra giovani (e meno giovani) tuffati in un sistema animato da stimoli nuovi.

Lo stile di vita delle famiglie nel frattempo era mutato tanto da assomigliare quasi più a quello odierno, con genitori che lavoravano entrambi, anziani che invecchiavano in solitudine, disabili e malati psichici che non erano più chiusi in strutture. Mentre le persone guardavano al mondo post-industriale con sempre maggior disincanto, la forza di impegnarsi per una società sostenibile si fece largo concorrendo alla nascita di numerose associazioni di volontari che mettendosi in gioco per rispondere ai problemi degli altri cittadini, fecero un primo passo per attuare il dovere di solidarietà, sottoscritto nel contratto di cittadinanza, poiché compresero che non poteva essere delegato esclusivamente allo Stato.

Lo stadio iniziale è rappresentato da semplici gruppi informali, che divennero vere e proprie associazioni promotrici di iniziative come i primi "laboratori occupazionali" per persone disabili, o la raccolta di carta e ferro (l'allora raccolta differenziata) e vari altri lavori di assemblaggio e/o confezionamento di prodotti che richiedevano pochissima attrezzatura e abilità manuali limitate, creati per occupare il tempo di portatori di handicap e degli altri "ospiti" e frequentatori di questi luoghi. L'idea fra l'altro non era nemmeno così innovativa. Tra gli anni '60 e '70 era diffusissimo il fenomeno del secondo lavoro svolto a domicilio nelle ore serali. Un

uso ormai scomparso dalla memoria, ma che fu a lungo svolto nelle regioni del centro Italia come Marche ed Emilia Romagna dove le imprese di piccole-medie dimensioni davano semplici mansioni di assemblaggio e piccola manualità pagando a cottimo. Successivamente venne fortemente contrastato temendo che si diffondesse come fenomeno sommerso e incontrollato di lavoro nero, a cui si sommarono i cambiamenti produttivi che lo dissolsero definitivamente. In quel doppio lavoro si inserirono trasversalmente le attività di queste realtà in via di sviluppo, all'inizio più improvvisate e col tempo sempre più strutturate, che misero all'opera gruppi di lavoro piuttosto peculiari, che possono vantare il pregio di aver innescato un circolo virtuoso di utilità da entrambe le prospettive.

1991 la Cooperazione Sociale è nata.

Art. 1: Perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini.

Superato un rapido *start-up* ogni realtà iniziò istintivamente a cercare esempi da seguire, metodi, spazi per migliorare. Le comunità entro cui si creavano queste associazioni risposero positivamente, incentivando il loro progresso, ma gli scogli da superare erano anche più dei vantaggi, primo fra tutti la necessità di strumenti giuridici per darsi stabilità e continuità. In maggioranza, è stato constatato a posteriori, rinvennero nella cooperativa la forma giuridica più adatta alle aspettative ed esigenze dei fondatori poiché rispecchiava i loro ideali di democraticità, condivisione della responsabilità, condivisione delle scelte.

La metamorfosi delle realtà sparse per l'Italia seguì percorsi differenti che le condussero a traguardi formali diversi, ovvero, le *cooperative di solidarietà sociale*, *quelle integrate* e le *cooperative di lavoro sociale*. Le cooperative di solidarietà sociale sono la diretta evoluzione delle esperienze nate nelle parrocchie e per questo ideologicamente più vicine alla cultura cattolica che le aveva ispirate. Nascono per coinvolgere portatori di handicap, minori in stato di abbandono, persone

emarginate nella costruzione della risposta ai loro problemi, non solo per dare un aiuto fornendo un servizio. La propensione a farsi carico di persone ai margini della società attiva aveva sviluppato la consapevolezza che le ragioni per cui i soci lavoravano coincidevano con le persone di cui si prendevano cura e ciò che rappresentavano. Questo approccio ha determinato un confine netto tra passato e futuro nella visione della cooperazione fondata sul principio di mutualità; si aprì un varco entro cui entrarono a beneficiare dei loro servizi anche persone non socie che determinò l'avvio del cambiamento verso la futura mutualità allargata. Gli stratagemmi tecnico-burocratici, per ovviare inizialmente alla mancanza di regole, furono numerosi e non agevoli poiché i termini per introdurre le novità andavano escogitati.

Le cooperative cominciarono a elaborare progetti d'aiuto per alleviare le fragilità delle persone attivando la ricerca di percorsi per favorire il loro inserimento sociale. Le strategie d'innovazione si concretizzarono nell'organizzazione, molto spesso all'interno di progetti di accoglienza, di percorsi formativi ad hoc, nella ricerca di strumenti e tecnologie, studiando da un punto di vista scientifico i limiti e le necessità da superare per dare piena espressione a tutti.

Questo stile operativo era in sintonia con il secondo filone rappresentato dalle cooperative integrate, sorte come comunità di lavoratori che assunsero la forma di cooperative di produzione-lavoro, in forza di soci lavoratori normodotati e disabili che, uniti, potevano creare opportunità di impiego adatto alle diverse esigenze. La chiusura degli ospedali psichiatrici e la necessità di dare opportunità di lavoro ai soggetti coperti dalla 482, la legge sul collocamento obbligatorio, ebbero un effetto significativo sulla nascita di queste cooperative che insieme fecero diventare le persone un motivo per cui lavorare e lavoratori che potevano scoprire una autonomia personale mai vissuta. La loro genesi è assimilabile a quella delle cooperative di solidarietà sociale poiché in entrambe il fattore decisivo della loro nascita è stata la ricerca di una nuova modalità che permettesse a soggetti diversi di integrarsi nel tessuto sociale e lavorativo in modo sempre più autonomo. La differenza fra le due realtà è la base socio-culturale e le esperienze da cui emersero. Da un lato troviamo, prevalentemente, la matrice cattolica, dall'altro un assemblaggio di gruppi e associazioni in maggioranza laici.

Un caso esemplare, portato sul grande schermo pochi anni fa col film “Si può fare” interpretato da Claudio Bisio, è la vicenda della cooperativa “Noncello” fondata nel 1981 con un progetto del Centro di Salute Mentale della Provincia di Pordenone. Possiamo ricordare anche quelle promosse dalla Comunità di Capodarco che furono tra le prime esperienze dove persone gravemente disabili affrontarono la sfida della produttività e del mercato.

Tuttavia non possiamo non ricordare la cooperativa “Agricola e di Lavoro di Nomadelfia”, una comunità di famiglie aperte all’accoglienza di minori in difficoltà che sperimentò la forma cooperativa come strumento giuridico per unire e far coesistere vita comunitaria, accoglienza e lavoro.

Fu, a tutti gli effetti, la prima Impresa Sociale Cooperativa dell’Italia del dopoguerra.

Altra circostanza è quella delle cooperative che stavano nascendo in forza della richiesta dei singoli Comuni per esternalizzare la gestione di alcuni servizi sociali. Come abbiamo ricordato in precedenza, la crisi petrolifera aveva portato un rinnovamento nella gestione del bilancio dello Stato per il modello di sviluppo e crescita del paese. I vincoli imposti dal decreto Stammati, avevano prodotto una situazione molto critica all’interno delle amministrazioni Comunali. Il fabbisogno di servizi della comunità non poteva più essere coperto dalla pianta organica pubblica. Il modello di riferimento per l’organizzazione dei servizi sociali era lo Stato sociale fondato sull’istituzione pubblica erogatrice e garante. Questa forma centralista, non più economicamente sostenibile, indusse a ragionare su forme di partenariato pubblico-privato che fra le altre cose incentivarono la nascita di cooperative di lavoro sociale alle quali affidare, attraverso un meccanismo contrattuale, servizi che sarebbero stati in ogni caso necessariamente programmati e finanziati da un Comune o da una USL. Questi primi esperimenti si addensarono nelle regioni centro settentrionali poiché la terziarizzazione e il cambiamento socio-culturale fu più rapido che nel meridione. Il punto di partenza ha coinciso con il vuoto lasciato dalla legislazione che fissava limiti per le assunzioni, ma non escludeva l’acquisto di servizi da terzi; sperimentando e applicando le nuove modalità cominciarono a nascere e crescere cooperative di lavoro, formate prevalentemente da operatori sociali, infermieri, assistenti

sociali e assistenti di base (AdB), quest'ultima qualifica pensata specificamente per persone che avrebbero fornito servizi di cura anche a domicilio.

Indipendenti, innovativi e coraggiosi a modo loro tutti e tre i filoni realizzarono attività in condizioni economiche di gran lunga inferiori a quelle che erano necessarie per una gestione diretta della pubblica amministrazione, coltivarono rapporti con USL e Comuni poiché assurgevano con puntualità alle necessità della gente. E l'efficacia ed efficienza dei servizi era superiore perché stimolata dall'investimento che veniva fatto ogni giorno per migliorare sempre più ed affermarsi a discapito di ostacoli e avversari.

L'esperienza della cooperazione sociale in Italia, a differenza di come talvolta si vuol far credere non è stata, quindi, figlia degli appalti della Pubblica Amministrazione. È un soggetto pluriarticolato, locale, democratico, imprenditoriale e sostenibile, alimentato con pazienza in decenni durante i quali ha saputo interpretare l'esigenza di cambiamento del suo tempo e tradurre in pratica il principio di responsabilità sociale proposto nella carta costituzionale. Nella scalata intrapresa per raggiungere l'ordinamento giuridico e venire riconosciute dalla legge le difficoltà incontrate lungo il percorso non furono poche e vanno ricordate perché sono parte integrante della storia vissuta dalle persone che ci hanno creduto, nonostante tutto. La mancanza di riconoscimento giuridico equivaleva di fatto all'assenza di fondi, condizione che non lasciava altre strade se non l'autofinanziamento per lo più con risorse proprie generate dai lavori e dalle attività, o con il contributo di donatori che sostenevano i progetti, prime esempi di *fund raising*. Per funzionare, le cooperative avevano bisogno oltre che di idee e valori, anche di molto tempo e lavoro che spesso era volontario, poiché in mancanza di soldi era frequente che i soci scegliessero di ridurre, anche consistentemente, i propri compensi. I lavoratori non erano contrattualizzati perché non c'era alcun contratto di lavoro collettivo dei operatori sociali, dunque si facevano accordi che erano mutuati da contratti simili di area. Queste rinunce venivano fatte, non senza fatica, perché c'era fiducia nel progetto complessivo e si desiderava raggiungere l'obiettivo anche se pochi o nessuno al di fuori della propria cooperativa lo riconosceva come valido. Di grande aiuto fin dal principio fu la presenza di soci volontari che partecipavano pur avendo un'altra attività, aiu-

tarono portando competenze ed esperienze professionali utili a traghettare le idee dalla teoria alla realtà sotto forma di progetti imprenditoriali complessi e concreti. L'approccio imprenditoriale delle cooperative si instaurò fin dal principio e negli anni si è irrobustito, fino ad imporsi all'interno del dibattito sulle politiche sociali, dove è stato definito come un ambito sociale che può generare oltre alla qualità della vita anche sviluppo economico.

Alla fine degli anni '80 la situazione complessiva delle cooperative di solidarietà sociale italiane, mostrata dalla prima indagine nazionale condotta nel 1987 (vedi Borzaga-Ianes, 2006, Donzelli Editore Roma. p. 130) sulle aderenti a Confcooperative, è una fotografia dai tratti definiti. Le cooperative censite erano quasi 600 di cui due terzi dislocate nell'Italia settentrionale e le restanti in maggioranza concentrate nel Sud e un po' meno al Centro. Erano fiorite numerose nei primi anni '80 esercitando tutte all'interno dei servizi socio-assistenziali e in parte fornendo inserimento lavorativo per persone svantaggiate.

Nel giugno 1985 ad Assisi, grazie all'opera infaticabile di uomini come Gino Mattarelli e Giuseppe Filippini, con il titolo *“Cooperazione e solidarietà: da un'utopia possibile una prospettiva sociale”* si tenne la prima assemblea nazionale in cui si preparò il campo per la costituzione della Federazione Nazionale delle Cooperative di Solidarietà Sociale (Federsolidarietà) che venne istituita tre anni dopo (Chianciano 1988) in seno a Confcooperative. Nel frattempo, a seguito della prematura scomparsa di Gino Mattarelli, a Forlì, sua città natale, l'11 febbraio del 1987 venne costituito il Consorzio Nazionale della Cooperazione di Solidarietà Sociale Gino Mattarelli (CGM), la prima, e ancora oggi più importante, realtà imprenditoriale messa in atto da cooperative sociali. Dopo sei anni di intenso lavoro e confronto, non senza contrasti, la legge n.381 che disciplina le cooperative sociali entrò in vigore il 18 dicembre 1991. Pochi mesi dopo, il 1° aprile del 1992 venne firmato con CGIL, CISL e UIL il primo CCNL delle cooperative sociali.

Epilogo: iniziamo a costruire il futuro di questa storia

Stiamo attraversando una fase storica molto complessa e ricca di cambiamenti. Siamo immersi in una densa nebbia che ha disorientato e fatto perdere i punti di riferimento e trasformato lo scenario. Non dobbiamo pensare che una volta diradata la nebbia, ritroveremo il paesaggio cui eravamo avvezzi. Nulla sarà più come prima per cui è ora di pensare a come affrontare il cambiamento e come strutturare il futuro dell'impresa sociale, nel frattempo introdotta nella legislazione italiana, e delle cooperative sociali. Ciò è urgente e indispensabile per riscoprire i vantaggi e le potenzialità di questo nuovo modo di fare impresa e per attivare in Italia e non solo, un processo virtuoso che manca da troppo tempo.

Affrontare il tema dello sviluppo in questo momento storico, in un Paese come il nostro, in declino non solo dal punto di vista economico, porta a pensare a soggetti capaci di essere protagonisti di azioni che hanno, al tempo stesso, valenza economica, imprenditoriale e politica. Diversamente progrediranno solo realtà organizzate per essere funzionali ad un sistema, ma non per essere esse stesse soggetti del cambiamento.

A partire dalla seconda metà degli anni '80, la figura che si è maggiormente diffusa nelle cooperative è stata quella dell'operatore sociale.

Adesso è tempo di rivedere i ruoli e le funzioni, perché è tempo di far spazio all'imprenditore sociale. È una figura più complessa dell'operatore perché deve fare i conti con una serie di competenze tecniche, ma deve necessariamente possedere e coltivare, allo stesso tempo, una visione a lungo termine per costruire imprese capaci di misurarsi con la domanda e i bisogni dei cittadini secondo i principi della razionalità aziendale, mantenendo salda la finalità pubblica e l'utilità sociale dei propri scopi.



c/o Faculty of Economics Forlì – P.le della Vittoria, 15 – 47121 Forlì – Tel. 0543.62327 – Fax 0543.374676
ecofo.aiccon@unibo.it – www.aiccon.it