

FOCUS
**IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE
IN LOMBARDIA**

Maurizio Ettore Maccarini

LOMBARDIA 2010

RAPPORTO DI LEGISLATURA



**GUERINI
E ASSOCIATI**

Indice

Introduzione	1
1. Cooperazione	3
1.1. Definizione	3
1.2. Dati quantitativi sulla cooperazione in Lombardia	6
1.3. Impatti sull'economia	10
1.4. Evoluzione del fenomeno nell'ultima legislatura	12
2. Cooperazione sociale	14
2.1. Definizione	14
2.2. Dati quantitativi sulla cooperazione sociale in Lombardia	15
2.3. Evoluzione del fenomeno: dagli anni Ottanta alla legge del 1991	19
2.4. Evoluzione del fenomeno: anni 2000	24
2.5. Rapporto tra cooperative sociali ed Enti pubblici	26
2.6. Interventi a sostegno della cooperazione sociale in Regione Lombardia	30
Bibliografia	34

Introduzione

La decisione di dedicare alla cooperazione un focus specifico nell'ambito del Rapporto di fine legislatura 2010 (RFL 2010) è motivata dalla consapevolezza che, in Regione Lombardia, la cooperazione rappresenta una realtà economica, sociale e valoriale di grande importanza, ma che il suo posizionamento al confine tra diverse aree dell'azione amministrativa e di governo della Regione ne rendono problematica una rappresentazione organica in quella sede. La cooperazione infatti si colloca a metà strada tra l'area economica e l'area sociale del RFL 2010.

Per quanto riguarda l'area economica va considerato come il carattere pervasivo della cooperazione fa sì che essa coinvolga diversi settori della produzione manifatturiera e dei servizi e che di conseguenza, per sua natura, essa non si presti a essere ben rappresentata nella sezione dedicata all'area economica del RFL 2010 che, dopo i capitoli introduttivi, segue un'esposizione per singoli settori economici (agroalimentare, manifatturiero, artigianato, turismo, servizi alle imprese).

Anche nell'area sociale del RFL la cooperazione non può trovare una trattazione specifica in quanto questa sezione del rapporto è organizzata per tipologie di bisogni ai quali il mondo cooperativo risponde trasversalmente e in concorso con altri operatori pubblici, privati e del terzo settore.

In concreto però la difficoltà di inquadramento sistematico della cooperazione nell'ambito delle politiche sociali e industriali di Regione Lombardia non ha impedito a quest'ultima di riconoscere, promuovere e sostenere la peculiarità del modello economico cooperativo. Basti citare il fatto che la cooperazione è menzionata all'art. 2 dello Statuto Regionale e trova una sua disciplina organica nella l.r. 21/2003 completata da una disciplina specifica dedicata alla cooperazione sociale (l.r. 381/1991 e Regolamento 2009).

Il rilievo della cooperazione in Lombardia è testimoniato dalla presenza di 12.665 imprese cooperative pari al 15,5% del totale nazionale (dato Registri Imprese 13 Giugno 2009) di cui 10.619 iscritte all'albo nazionale delle società cooperative (settembre 2009), più di una cooperativa ogni 1.000 abitanti.

Le cooperative lombarde si mostrano mediamente ben strutturate se si considera che quelle che producono ricavi complessivi superiori ai 2,5 milioni di euro sono il 12,3% del totale, contro l'8,9 della media nazionale.

L'analisi dei bilanci aggregati delle cooperative lombarde, nel periodo 2005-2007, mostrano un valore della produzione pari al 2% di quello generato dal totale delle imprese e il 2,5% del valore aggiunto (dato in crescita nel triennio).

Gli addetti delle cooperative sono circa 196.000 pari al 5,4% del totale degli addetti delle imprese lombarde. L'incidenza relativa degli addetti alle cooperative è superiore all'11% del totale dell'occupazione privata nella Provincia di Sondrio e supera il 6% nelle Province di Lodi, Pavia, Bergamo e Cremona.

L'attività delle cooperative lombarde si svolge principalmente nel comparto delle cooperative edilizie di abitazione (30,9% delle cooperative attive in Regione). Seguono con il 15,7% le attività di servizi professionali e imprenditoriali (servizi di pulizia imballaggio e confezionamento, segreterie, spedizioni di materiale pubblicitario ecc.), la logistica (trasporto, magazzino e comunicazione) 9,3% e le attività nel settore sanitario e dell'assistenza sociale 9,3%.

Rispetto al totale delle imprese attive operanti in Lombardia l'incidenza relativa delle cooperative è maggiore nel settore sanitario e dei servizi sociali (24,5%), nell'istruzione (7,9%) e nella logistica (4,5%).

In Lombardia hanno sede 47 banche di credito cooperativo con 736 sportelli, esse rappresentano il 25% del totale delle banche con sede legale in Lombardia e il 10,9% del totale degli sportelli bancari aperti in regione. Oltre il 50% delle cooperative lombarde ha sede in provincia di Milano.

A fine settembre le cooperative sociali iscritte all'albo regionale erano pari a 1487 di cui 947 cooperative di tipo A, 481 cooperative di tipo B e 59 consorzi.

Nel periodo 1998-2007 la crescita della cooperazione sociale è stata impressionante: è raddoppiato sia il numero assoluto dei soci sia quello dei volontari con punte più significative nelle cooperative di tipo A.

Nelle cooperative di tipo B gli occupati svantaggiati sono circa il 40% del totale dell'occupazione.

1. Cooperazione

1.1. Definizione

La Costituzione italiana riconosce l'importanza della Società Cooperativa in termini di funzione sociale della cooperazione, quale strumento per l'emancipazione dei cittadini e per la gestione collettiva di attività economiche. L'art. 45 recita testualmente: «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 la finalità».

Le cooperative si fondano sui valori dell'iniziativa individuale (auto-aiuto), dell'autoresponsabilità, della democrazia, dell'uguaglianza, dell'equità e solidarietà. Fedeli allo spirito dei propri padri fondatori, i soci delle cooperative credono nei valori dell'onestà, della trasparenza, della responsabilità sociale e del prendersi cura degli altri.

I principi che stanno alla base della cooperazione si possono definire come segue:

Tabella 1.1 | Principi alla base della cooperazione

Principi alla base della cooperazione	
1)	Adesione libera e volontaria: le cooperative sono organizzazioni volontarie, aperte a tutte le persone in grado di utilizzarne i servizi offerti e che ne accettano le responsabilità derivanti dall'appartenenza, senza discriminazioni sessuali, sociali, razziali, politiche e religiose
2)	Controllo democratico da parte dei soci: le cooperative sono organizzazioni democratiche controllate dai propri soci, che partecipano attivamente alla definizione delle politiche e all'assunzione delle relative decisioni. I rappresentanti, una volta eletti, sono responsabili nei confronti dei soci. Nelle cooperative di primo grado i soci hanno uguale diritto di voto, le cooperative di altro grado sono anch'esse organizzate in maniera democratica
3)	Partecipazione economica dei soci: i soci contribuiscono equamente al capitale delle proprie cooperative e lo controllano democraticamente. Almeno una parte di questo capitale è di norma di proprietà comune della cooperativa. I soci percepiscono generalmente una remunerazione limitata sul capitale sottoscritto quale condizione per la loro adesione. Essi destinano gli utili ad alcuni o a tutti i seguenti scopi: sviluppo della propria cooperativa, possibilmente costituendo delle riserve, di cui almeno una parte dovrebbe essere indivisibile; erogazione di benefici ai soci in proporzione all'attività intrattenuta con la cooperativa; sostegno di altre attività approvate dalla base sociale
4)	Autonomia e indipendenza: le cooperative sono organizzazioni autonome, di mutua assistenza controllate dai propri soci. La sottoscrizione di accordi con altre organizzazioni (inclusi i governi) o la ricerca di capitali da fonti esterne, deve essere fatta in maniera da garantire il controllo democratico da parte dei soci salvaguardando l'indipendenza della cooperativa stessa
5)	Educazione, formazione, informazioni: le cooperative si impegnano per l'educazione dei soci, dei rappresentanti eletti, dei dirigenti e del personale dipendente affinché essi siano in grado di contribuire in maniera efficace allo sviluppo della propria cooperativa. Le cooperative debbono informare l'opinione pubblica, in modo particolare i giovani e gli opinionisti, circa la natura e i vantaggi della cooperazione
6)	Cooperazione tra cooperative: per offrire un servizio migliore ai propri soci e per rafforzare il movimento cooperativo, le cooperative collaborano tra di loro attraverso strutture locali, nazionali e internazionali
7)	Interesse verso la comunità: le cooperative contribuiscono allo sviluppo durevole delle proprie comunità attraverso le politiche approvate dai propri soci

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia - D.G. Industria Piccola e Media Impresa e Cooperazione

Le aziende cooperative hanno assunto un'importanza sempre maggiore nel contesto economico nazionale (circa 75.000 imprese cooperative iscritte all'Albo delle società cooperative nel 2008, aumentate a 89.450 a metà settembre 2009) (Confcooperative, 2009) e in particolare in Lombardia, regione che ne ospita il maggior numero (10.454 cooperative attive nel 2008 e 10.619 a metà settembre 2009) (Unioncamere, 2009). Oggi, infatti, la cooperazione è una realtà fondamentale per l'economia italiana e comprende sia grandi aziende leader nei settori della distribuzione, delle costruzioni, assicurativo/finanziario e agro-alimentare, sia piccole imprese diffuse su tutto il territorio nazionale e operanti nei settori più disparati (tab. 1.2).

Tabella 1.2 | Cooperative iscritte e non cessate per sezione e categoria - Settembre 2009

	Banche di credito cooperativo	Consorzi agrari	Consorzi cooperativi	Consorzi e cooperative di garanzia e fidi	Cooperative dettaglianti	Cooperative di conferimento prodotti agricoli	Cooperative di consumo	Cooperative di lavoro agricolo
Lombardia	45	7	57	64	25	309	484	66
Italia	432	58	385	533	146	5.298	1.371	3.179
% Lombardia/Italia	10,4	12,1	14,8	12	17,1	5,8	35,3	2,1
	Cooperative di pesca	Cooperative di produzione lavoro	Cooperative di trasporto	Cooperative edilizie di abitazione	Cooperative sociali	Altre cooperative	Non iscritte	Totale
Lombardia	4	4.190	148	1.279	1.971	1.314	656	10.619
Italia	1.194	33.027	1.541	11.900	14.760	8.012	7.613	89.449
% Lombardia/Italia	0,3	12,7	9,6	10,7	13,4	16,4	8,6	11,9

Fonte: nostra elaborazione su dati Unioncamere Lombardia (2009)

Uno degli elementi caratterizzanti le imprese cooperative è la volontà di perseguire finalità mutualistiche, fornendo ai soci beni, servizi o occasioni di lavoro a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero dal mercato (Relazione ministeriale al codice civile n. 1025). Pertanto i soci, aderendo al contratto di società cooperativa, si obbligano reciprocamente a destinare l'attività sociale non solo al perseguimento di un profitto, bensì prevalentemente al soddisfacimento dei bisogni dei soci stessi; ciò differenzia le società cooperative dalle società a scopo lucrativo. Si tratta, dunque, di organizzazioni che prediligono al mercato, inteso come area di scambio di beni e servizi, una sezione ristretta: il gruppo dei soci e d'impresе per cui l'interesse dei soci non viene perseguito prioritariamente attraverso la corresponsione di dividendi e la divisione di utili, ma attraverso il soddisfacimento diretto dei loro bisogni.

L'organo di base è l'assemblea dei soci, dove vale il principio «una testa un voto», indipendentemente dalla quota di capitale posseduta; organo preposto a discutere e approvare le linee generali dell'attività, a nominare il consiglio di amministrazione e il presidente, che si preoccupano di gestire concretamente, nel quotidiano, le attività della cooperativa, assumendo di volta in volta le decisioni più appropriate per il suo sviluppo.

L'art. 2513 c.c. distingue le cooperative in due gruppi, a seconda che presentino o meno «mutualità prevalente», attribuendo alle prime una disciplina di maggior favore. Se consideriamo la «mutualità prevalente» le cooperative si caratterizzano come segue:

- i ricavi delle vendite verso i soci devono superare il 50% del totale della voce ricavi riportata in bilancio;
- le cooperative di lavoro devono sostenere un costo per il lavoro di soci superiore al 50% del costo complessivo della manodopera;
- nelle cooperative di conferimento di beni, il costo dei beni conferiti dai soci deve essere superiore al 50% del costo totale in merci, materie prime e sussidiarie;
- nelle cooperative agricole di conferimento, il valore dei prodotti conferiti dai soci deve superare il 50% del valore complessivo o della quantità dei prodotti finiti.

Le cooperative a mutualità prevalente in regione Lombardia si attestano a 9.394 a metà settembre 2009 (dati Unioncamere Lombardia).

Un elemento di criticità comune a tutto l'universo cooperativo è rappresentato dal concetto di efficienza e qualità di gestione. Elementi che nella letteratura e nella prassi aziendalistica agiscono in maniera combinata e si traducono nell'esigenza di una gestione mirata a implementare strategie competitive vincenti, nella realtà cooperativa invece rischiano di apparire contrapposti. A tale avviso, le imprese cooperative si trovano a fronteggiare, più o meno consapevolmente, un bivio che è imposto dalle condizioni di mercato; è stato rilevato, infatti, che le imprese che si distinguono per un'«eccellenza cooperativistica», aderendo in maniera completa alla natura e alla filosofia della mutualità, si ritrovano spesso in una condizione di non competitività sul mercato, dovuta es-

senzialmente a fattori di prezzo (IReR, 2007). Le imprese guidate da una leadership altamente manageriale e caratterizzate da «eccellenza gestionale», ottenuta grazie a una accurata strategia competitiva e finanziaria, vedono talvolta le basi mutualistiche relegate a un ruolo secondario. Efficienza mutualistica e gestionale, quindi, appaiono come due principi di problematica conciliazione.

1.2. Dati quantitativi sulla cooperazione in Lombardia

Dopo aver esplicitato le caratteristiche peculiari delle imprese cooperative, è opportuno focalizzare l'attenzione sulla situazione riscontrata in Lombardia in tema di diffusione del fenomeno della cooperazione¹. La tabella che segue fornisce una rappresentazione immediata e di facile comprensione dello stato delle cooperative lombarde nell'anno 2008, avvalendosi di dati di stock, fotografando la realtà regionale in termini di ripartizione, a livello regionale e nazionale, delle cooperative attive, sospese, inattive, con procedure concorsuali, in scioglimento o liquidazione. Si tratta delle cooperative iscritte al Registro delle Imprese (tenuto dalle Camere di Commercio e che comprende tutte le società costituite in forma cooperativa, anche in data antecedente all'istituzione dell'Albo delle società cooperative.

Tabella 1.3 | Stato delle cooperative in Lombardia (2008)

	Attive	Sospese	Inattive	Con procedure concorsuali	In scioglimento o liquidazione	Totale registrate
Lombardia	12.137	17	2.235	582	4.437	19.408
Italia	78.358	218	33.897	6.212	31.430	150.155
% Lombardia	62,5	0,1	11,5	3	22,9	100
% Lombardia/Italia	15,5	7,8	6,6	9,4	14,1	12,9

Fonte: nostra elaborazione su dati Unioncamere Lombardia, 2008

A livello di dati di flusso, viene analizzata la dinamica dell'evoluzione regionale in un arco di tempo triennale 2006-2008, al fine di evidenziare la situazione inerente lo stato di attività delle cooperative e la loro diffusione negli ultimi anni.

Tabella 1.4 | Stato di attività delle imprese cooperative in Lombardia (2006, 2007 e 2008)

	Stato imprese cooperative in regione Lombardia (ripartizione provinciale)														
	Cooperative attive			Cooperative cessate			Cooperative fallite			Cooperative inattive			Cooperative liquidate		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
BG	743	833	851	51	815	881	4	47	51	63	89	92	37	142	151
BS	1.012	1.061	1.081	36	835	981	7	55	47	190	232	192	37	206	156
CO	371	405	412	30	465	491	2	28	31	35	58	58	24	78	77
CR	309	330	342	22	264	284	1	18	17	26	49	55	20	69	70
LC	229	231	220	15	258	280	-	23	24	18	29	28	6	67	64
LO	195	273	269	26	205	233	-	9	8	32	51	46	11	111	108
MI	4.621	5.398	5.641	182	3.962	5.463	30	220	231	872	1.269	1.347	331	2.275	2.339
MN	345	373	384	16	303	322	4	16	14	29	54	56	17	80	82
PV	359	402	418	19	387	433	-	19	20	75	100	105	21	128	126
SO	168	167	164	4	135	148	1	8	7	18	21	18	5	35	34
VA	589	646	672	31	481	507	2	37	41	94	144	121	17	152	168
Totale	8.941	10.119	10.454	432	8.110	10.023	51	480	491	1.452	2.096	2.118	526	3.343	3.375

Fonte: nostra elaborazione su dati Unioncamere Lombardia – Osservatorio cooperative lombarde

È possibile verificare la dinamica imprenditoriale tramite l'evoluzione del numero delle imprese attive, secondo le indicazioni desumibili dal Registro delle Imprese delle Camere di Commercio. Le imprese cooperative attive registrano, a livello regionale, un andamento crescente dal 2006 al 2008. Nonostante un arco temporale di tre anni sia un periodo esiguo per poter produrre delle previsioni a medio e lungo termine, il trend appare incoraggiante. Al fine di delineare al meglio il trend evolutivo sopramenzionato circa le cooperative attive, risulta utile presentare gli incrementi (o decrementi) percentuali verificatesi prendendo a confronto l'andamento sulle tre annualità (2006-2008).

Analizzando l'arco temporale 2006-2008, gli incrementi percentuali più significativi e sostanziali si annoverano nelle province di Lodi, Milano, Pavia e Bergamo.

Le province di Sondrio e di Lecco si discostano dal trend evolutivo riscontrato in tutta la regione e manifestano decrementi percentuali su tutte le elaborazioni, anche se di lieve entità.

Volendo soffermare l'attenzione sulle Cooperative attive in regione, in termini di attività realizzate dalle stesse, ne deriva che si svolge principalmente nel settore delle costruzioni e delle cooperative abitative (30,9% delle cooperative attive in regione). Seguono, con il 15,7%, le attività di servizi professionali e imprenditoriali (servizi di pulizia, imballaggio e confezionamento; servizi di segreteria; spedizione materiale pubblicitario; ecc.), i trasporti, le attività di magazzinaggio e le comunicazioni (9,3%) e il settore della sanità e dell'assistenza sociale (9,3%). Rispetto al totale delle imprese attive operanti in Lombardia l'incidenza relativa delle cooperative è maggiore nel settore privato della sanità e dei servizi sociali (24,5%), nell'istruzione (7,9%), anch'essa al netto del settore pubblico, nei trasporti e attività di magazzinaggio e nelle comunicazioni (4,5%) (Unioncamere, 2009).

L'importanza del settore cooperativo in Lombardia emerge anche dai dati statistici di bilancio aggregati da Infocamere. Nel 2007, su un totale di oltre 196.000 bilanci depositati nelle Camere di Commercio, da parte di società di capitale o tenute all'obbligo di deposito del prospetto contabile, i bilanci di società cooperative depositati sono 8.692, pari al 4,4% del totale dei bilanci depositati dalle società tenute per legge. Il valore della produzione aggregato delle cooperative è di 14.267 milioni di euro, pari al 2,5% del totale (risultante dai ricavi di vendite e prestazioni, dalle variazioni delle rimanenze e dagli «altri ricavi»: soprattutto contributi pubblici). In termini di valore aggiunto, calcolato come somma delle voci dei singoli bilanci, l'incidenza delle cooperative è in progressivo aumento, dal 2,4 % nel 2005 al 2,6% nel 2007 sul totale delle società con obbligo di deposito del bilancio.

Tabella 1.5 | Indici di bilancio delle società cooperative

Valore della produzione (Meuro)			
	Totale società	Cooperative	% coop./totale
2005	595.135	11.750	2,0
2006	675.092	12.853	1,9
2007	725.683	14.267	2,0
Valore aggiunto (Meuro)			
	Totale società	Cooperative	% coop./totale
2005	116.446	2.852	2,4
2006	128.866	3.244	2,5
2007	140.210	3.628	2,6

Fonte: nostra elaborazione su dati Unioncamere Lombardia

La distribuzione regionale delle cooperative per «classe di valore della produzione» (al 30 giugno 2009) evidenzia che le cooperative della Lombardia sono mediamente più grandi per dimensione di fatturato rispetto alla distribuzione nazionale: il 12,3% di esse annovera ricavi complessivi di oltre 2,5 Meuro all'anno, contro l'8,9% della media nazionale e si registra anche una maggior concentrazione nella fascia intermedia (tab. 1.6).

Tabella 1.6 | Classe di valore della produzione

	Totale cooperative attive	Cooperative con valore della produzione			% su cooperative con valore della produzione			
		Totale	< 500 mila	500 mila-2,5 milioni	> 2,5 milioni	< 500 mila	500 mila-2,5 milioni	> 2,5 milioni
Italia	79.148	53.966	37.995	11.174	4.797	70,4	20,7	8,9
Lombardia	12.265	7.274	4.410	1.966	898	60,6	27,0	12,3

Fonte: nostra elaborazione su dati Unioncamere Lombardia

Le Banche di credito cooperativo (BCC) rivestono un ruolo di grande importanza nel panorama creditizio del paese; in Lombardia sono 47 e costituiscono il 25% delle banche esistenti (tab. 1.7). Vengono prese in considerazione anche le Banche Popolari Cooperative, che pur iscritte nell'Albo delle Cooperative per finalità anagrafiche, sono escluse dalle agevolazioni fiscali previste per le cooperative a mutualità prevalente. Come è possibile evincere dalla tabella che segue, la Lombardia si posiziona al secondo posto, rispetto alle altre regioni italiane, come numero di BCC presenti sul territorio (11%), dopo il Trentino-Alto Adige (22,8%).

Tabella 1.7 | Localizzazione banche (al 31 marzo 2009)

	BCC	Banche Popolari Cooperative	Banche S.p.A.	Filiali di banche estere	Totale banche	BCC % banche	BCC % Italia
Piemonte	9		21	1	31	29,0	2,1
Valle d'Aosta	1				1	100,0	0,2
Liguria			5	1	6	0,0	0,0
Lombardia	47	5	68	68	188	25,0	11,0
Trentino-Alto Adige	98	1	9	2	110	89,1	22,8
Veneto	40	6	13	1	60	66,7	9,3
Friuli Venezia Giulia	16	1	7	2	26	61,5	3,7
Emilia Romagna	23	4	29	1	57	40,4	5,4
Marche	20		10		30	66,7	4,7
Toscana	37	3	21		61	60,7	8,6
Umbria	4		6		10	40,0	0,9
Lazio	24	6	26	9	65	36,9	5,6
Campania	21	4	8		33	63,6	4,9
Abruzzo	8		6		14	57,1	1,9
Molise	3	1			4	75,0	0,7
Puglia	23	4	5		32	71,9	5,4
Basilicata	6				6	100,0	1,4
Calabria	18		2		20	90,0	4,2
Sicilia	29	3	5		37	78,4	6,8
Sardegna	2		3		5	40,0	0,5
ITALIA	429	38	244	85	796	53,9	100,0

In termini di sportelli presenti sul territorio, le Banche di Credito Cooperativo in Lombardia sono il 10,9% del totale degli sportelli bancari ma raggiungono la quota (17,8%) più elevata sul totale nazionale (si veda tab. 1.8).

Tabella 1.8 | Sportelli per sede amministrativa al 31 marzo 2009 e incidenza delle BCC

	BCC	Banche Popolari Cooperative	Banche S.p.A.	Filiali di banche estere	Totale sportelli	BCC % banche	BCC % Italia
Lombardia	736	913	4.933	145	6.727	10,9	17,8
Italia	4.132	3.005	26.806	235	34.178	12,1	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati Unioncamere Lombardia

1.3. Impatti sull'economia

Le rappresentazioni grafiche che seguono illustrano la ripartizione percentuale e il peso delle province lombarde sul totale regionale, in termini di numero di addetti e valore aggiunto prodotto.

Tabella 1.9 | Addetti e valore aggiunto del settore cooperative delle province lombarde - Anno

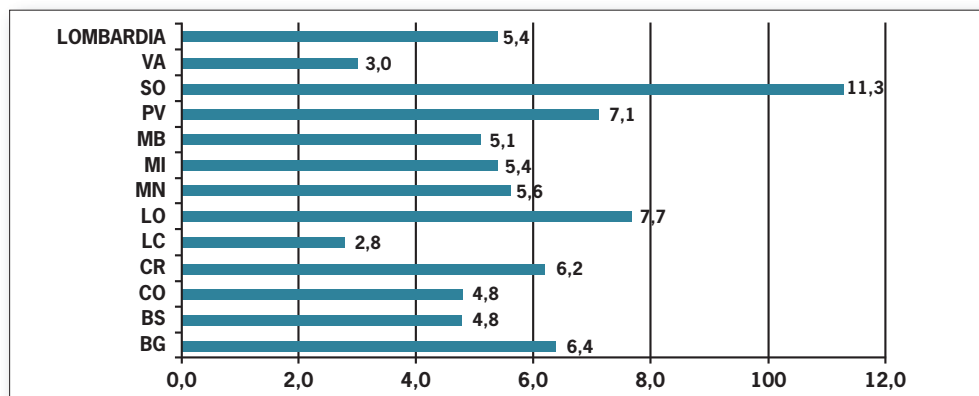
Regione Lombardia				
	Addetti al 2005		Valore aggiunto imprese cooperative al 2005 (valori in migliaia di €)	
	N°	%	Importo	%
BG	7.466	11,8	339.774,37	11,5
BS	8.845	14	433.174,25	14,7
CO	3.463	5,5	147.733,99	5
CR	3.899	6,2	210.032,15	7,1
LC	1.707	2,7	74.853,93	2,5
LO	1.158	1,8	63.828,35	2,2
MI	21.808	34,5	983.905,33	33,4
MN	5.006	7,9	241.344,20	8,2
PV	3.889	6,2	176.677,74	6
SO	1.381	2,2	86.677,53	2,9
VA	4.606	7,3	184.226,82	6,3
Totale	63.228	100	2.942.228,66	100

N.B.: MI comprende anche i dati relativi alla provincia di Monza Brianza (MB<). I valori delle due province separati sono rispettivamente: n° imprese 4.823 MI e 648 MB; n° addetti 21.808 MI e 6.359 MB; importo valore aggiunto 983.905,33 MI e 274.654,49 MB

Fonte: nostra elaborazione su dati Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n.198 del 25/08/2008 – Supplemento ordinario n. 199 – Decreto 1° Agosto 2008.

Nell'anno 2008 gli addetti alle cooperative erano circa 196.000, pari al 5,4% del totale degli addetti delle imprese lombarde. L'incidenza relativa degli addetti alle cooperative era di oltre l'11% sul totale dell'occupazione privata a Sondrio mantenendosi su quote superiori al 6% a Lodi, Pavia, Bergamo e Cremona (fig. 1.1).

Figura 1.1 Addetti imprese cooperative/addetti imprese attive totali



Fonte: Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 198 del 25/08/2008 - Supplemento ordinario n. 199 - Decreto 1° agosto 2008

Dalla tabella 1.10 si evince come, in linea e a conferma di quanto già detto in merito alla numerosità di imprese attive in Regione Lombardia, sia Milano la provincia di rilievo in termini di personale addetto nelle imprese cooperative e di creazione di valore aggiunto (valore prossimo al 34% per entrambe le dimensioni analizzate). Segue la provincia di Brescia, le altre si discostano in maniera rilevante dalle prime due.

Nella tabella seguente si evidenzia la situazione in essere, per l'anno 2006, nelle varie province lombarde, in termini di Prodotto Interno Lordo delle economie complessive provinciali e di valore della produzione generato dalle imprese cooperative.

Tabella 1.10 | PIL, valore della produzione del settore cooperativo, percentuale di PIL imputabile alle cooperative

	PIL lordo province Lombardia (valori in €)	Valore della produzione cooperative province Lombardia (valori in €)	Peso % sul PIL
	2006	2006	2006
BG	31.795.407.685,10	1.114.628.545	3,50
BS	35.306.126.295,95	1.674.743.502	4,74
CO	14.421.067.683,51	281.616.100	1,95
CR	9.926.448.598,13	842.751.837	8,48
LC	8.685.961.538,46	194.711.438	2,24
LO	5.666.350.710,90	180.726.847	3,18
MI	146.359.541.984,73	6.507.317.588	4,44
MN	12.640.399.239,54	1.318.320.563	10,42
PV	12.884.768.211,92	643.476.068	4,99
SO	4.806.132.075,47	171.108.791	3,56
VA	23.004.011.461,32	321.315.027	1,39
Totale	305.439.031.339,03	13.250.716.306	4,33

Fonte: nostra elaborazione su dati Unioncamere - Istituto Tagliacarte

Dalla tabella 1.10 si evince il peso assunto sul prodotto interno lordo (PIL) provinciale lombardo del valore della produzione imputabile alle imprese cooperative lombarde, nell'anno 2006. Percentuali maggiori si denotano nelle province di Mantova e Cremona, che si discostano significativamente dalle altre, a seguire Pavia, Brescia e Milano.

1.4. Evoluzione del fenomeno nell'ultima legislatura

In tema di interventi a sostegno della cooperazione, la l.r. 21/2003 «Norme per la Cooperazione in Lombardia» prevede all'art. 5 interventi per la promozione, il sostegno e lo sviluppo della Cooperazione. Tali interventi si possono riassumere in due categorie:

- contributi e finanziamenti alle Cooperative di nuova costituzione, ai Consorzi dei Circoli Cooperativi, alle Associazioni di rappresentanza delle Cooperative, ai Consorzi di Garanzia Fidi e a favore dei soggetti che operano con l'intento di offrire politiche attive nel mercato del lavoro;
- interventi finanziari mediante il Fondo per il sostegno al credito, il quale agisce come fondo di rotazione per le Cooperative Sociali.

Nel novembre 2004 la Giunta regionale, in attuazione di quanto previsto dalla l.r. 21/2003, con propria deliberazione (n. 19559) ha costituito il Fondo di sostegno per le imprese cooperative, nel quale sono confluite le risorse provenienti dalla l.r. 16/1993; ha inoltre individuato Finlombarda SPA (società finanziaria di Regione Lombardia che fornisce servizi di consulenza e assistenza tecnica in relazione agli aspetti di natura economico-finanziaria e promuove strumenti finanziari innovativi per lo sviluppo del territorio) quale ente gestore del fondo e ha stipulato con la stessa una convenzione per la gestione del Fondo medesimo.

Possono essere ammesse al finanziamento le spese riguardanti programmi di sviluppo aziendale, tecnologico, commerciale, ambientale, per la sicurezza dell'ambiente di lavoro e per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate relative a:

- acquisto di attrezzature, macchinari, arredi e beni strumentali necessari all'attività;
- adeguamenti tecnici e impiantistici dell'immobile necessario per lo svolgimento dell'attività;
- acquisto e ristrutturazione degli immobili sede dell'attività;
- brevetti, software, consulenze per progetti di ricerca di nuovi prodotti/processi e/o di mercato;
- consulenze per sistemi di controllo e di qualità;
- formazione del personale nel limite massimo del 20% del programma di investimento ammissibile;
- formazione di scorte nel limite massimo del 20% del programma degli investimenti ammissibili;
- acquisto di automezzi strumentali (escluso l'acquisto di automezzi per il trasporto merci) all'avviamento commerciale (acquisto d'azienda);
- consolidamento dell'esposizione finanziaria a breve termine derivante da eventi straordinari, ovvero situazioni di difficoltà in cui la cooperativa si viene a trovare indipendentemente dalla propria volontà o capacità;
- acquisizione di servizi reali per il consolidamento finanziario, il potenziamento e lo sviluppo economico e produttivo.

I programmi di investimento devono essere realizzati nell'arco temporale massimo di 18 mesi.

2. Cooperazione sociale

2.1. Definizione

Una particolare forma di società cooperativa è costituita dalle cooperative sociali, la cui peculiarità si manifesta, oltre che nella mutualità, nella presenza a livello di compagine sociale di soci volontari, non previsti nelle cooperative tradizionali.

Le cooperative sociali sono state riconosciute a livello giuridico a partire dal 1991 con l'emanazione da parte del Parlamento della l. 381/1991 dal titolo: «Disciplina delle cooperative sociali», grazie alla quale si è dato fondamento legislativo a una materia già sviluppatasi nel decennio precedente, soprattutto in Italia settentrionale, a partire da esperienze di volontariato e solidarietà sociale. La suddetta legge ha invertito i termini classici di ragionamento in materia, fondando la tipicità della cooperativa sociale nella solidarietà e orientando, invece, la mutualità interna a scopi solidaristici. Il legislatore ha riconosciuto la specificità di tale forma di cooperazione, individuandone la caratteristica peculiare nella finalità di perseguire l'interesse generale della comunità, alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini. Si tratta di una particolare forma di cooperazione alternativa rispetto alle imprese ordinarie e complementari alle altre forme di cooperazione esistenti. La cosiddetta «mutualità esterna» della cooperativa sociale non inficia la mutualità interna, propria di ogni cooperativa, che consiste nel fornire beni, o servizi, od occasioni di lavoro a membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle offerte dal mercato.

In tale legge viene disciplinato il fondamento legislativo su cui si basano i rapporti tra cooperative sociali e pubblica amministrazione, riconoscendo il carattere innovativo di questa forma d'impresa senza finalità di lucro, con obiettivo di perseguire finalità di interesse collettivo. Per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano, è stata riconosciuta una nuova fattispecie d'impresa che si caratterizza per un'inversione speculare rispetto ai fini dell'impresa ordinaria. Per quest'ultima, infatti, il fine principale è quello di remunerare il capitale apportato dai soci («scopo di lucro»); mentre per l'impresa sociale il fine primario è quello di agire in funzione della comunità locale ove si trova ad operare, naturalmente utilizzando strumenti economici e, quindi, anche realizzando l'equilibrio economico di bilancio (condizione necessaria, ma non sufficiente per realizzare il proprio scopo sociale).

Nascita, crescita e sviluppo della cooperazione sociale si possono facilmente ricondurre ai processi di trasformazione della società italiana. Esse sono giunte ad assumere un ruolo di soggetto privilegiato in quanto punto di collegamento fra economia e socialità (Roberto Formigoni, Assemblea nazionale Legacoop, 30 marzo 1999), sia nella veste di soluzioni concrete da adottare all'emergere di bisogni non soddisfatti a seguito dell'adozione di nuovi stili di vita e di consumo, sia nelle modalità di risposta da parte dei soggetti fino ad allora investiti di questi compiti, ovvero le amministrazioni pubbliche e le reti informali di na-

tura familiare (Centro Studi CGM, 2002). Non a torto si può affermare che il loro cammino ha seguito l'evoluzione delle aree di interesse della pubblica amministrazione, che nella maggior parte dei casi rappresenta il loro principale interlocutore.

Le cooperative sociali hanno risposto alle esigenze della società con un'innovazione dell'offerta che si fa forza sia delle caratteristiche del personale impiegato, sia degli interessi di terzi soggetti, le amministrazioni. L'ambiente e le esigenze specifiche dei soggetti con cui opera la cooperazione sociale hanno favorito l'emergere di iniziative in forma volontaristica e associazionistica, progressivamente orientate verso l'instaurazione di rapporti progettuali, che non ricoprono più solamente segmenti di pertinenza degli enti pubblici, ma si indirizzano verso le aree di bisogno «scoperte», con modalità di intervento innovative, a volte in collegamento con i servizi esistenti, producendo in forma autonoma servizi sociali e attività economiche finalizzate all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate (invalidi, detenuti, tossicodipendenti, alcolisti, persone con disagio mentale, minori a rischio in età lavorativa).

La cooperazione sociale ha contribuito a dimostrare che è possibile «creare assetti organizzativi in grado di realizzare un equilibrio sostenibile tra l'essere impresa e il perseguire finalità di carattere solidaristico» (Borzaga e Ianes, 2006). La diffusione di iniziative di questo tipo ha smosso l'attenzione delle amministrazioni locali, spingendole a instaurare e stringere convenzioni con le cooperative sociali, per stabilizzare la fornitura di questi servizi, e ha portato al riconoscimento giuridico delle stesse.

2.2. Dati quantitativi sulla cooperazione sociale in Lombardia

Dai dati presenti nell'Albo regionale delle cooperative sociali si evince la numerosità delle cooperative sociali nelle province della Lombardia, ripartite nelle tre tipologie (A, B, C). A fine settembre 2008 le cooperative sociali e loro consorzi iscritti risultano essere complessivamente 1.487. Suddividendo il dato aggregato in base alle sezioni in cui è articolato l'Albo regionale, otteniamo rispettivamente:

- sezione A – 947 cooperative sociali iscritte;
- sezione B – 481 cooperative sociali iscritte;
- sezione C – 59 consorzi iscritti.

Tabella 2.1 | Suddivisione Albo regionale per provincia e per tipologia (2008)

	Coop. A			Coop. B			Consorzi			Totale	
	N.	% su Lombardia	% sul totale	N.	% su Lombardia	% su totale	N.	% su Lombardia	% sul totale	N.	% su Lombardia
BG	94	9,9	60,6	51	10,6	32,9	10	16,9	6,5	155	10,4
BS	138	114,6	52,9	101	21,0	38,7	22	37,3	8,4	261	17,6
CO	65	6,9	77,4	18	3,7	21,4	1	1,7	1,2	84	5,6
CR	42	4,4	58,3	27	5,6	37,5	3	5,1	4,2	72	4,8
LC	27	2,9	64,3	14	2,9	33,3	1	1,7	2,4	42	2,8
LO	23	2,4	63,9	12	2,5	33,3	1	1,7	2,8	36	2,4
MN	45	4,8	60,0	28	5,8	37,3	2	3,4	2,7	75	5,0
MI	339	35,8	67,5	149	31,0	29,7	14	23,7	2,8	502	33,8
PV	61	6,4	65,6	31	6,4	33,3	1	1,7	1,1	93	6,3
SO	26	2,7	61,9	15	3,1	35,7	1	1,7	2,4	42	2,8
VA	87	9,2	69,6	35	7,3	28,0	3	5,1	2,4	125	8,4
Totale	947	100,0	63,7	481	100,0	32,3	59	100,0	4,0	1.487	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati Burl n. 8 del 19 febbraio 2008 – Albo regionale delle cooperative sociali

Le cooperative sociali preposte ad erogare e gestire servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi (tipo A) sono circa due terzi (947) del totale delle cooperative sociali iscritte in Regione Lombardia nel 2008. Oltre un terzo delle cooperative iscritte all'Albo regionale risiede nella provincia di Milano (502 cooperative, pari al 33,8%); a seguire le province di Brescia (261 cooperative, pari al 17,6%) e Bergamo (155 cooperative, pari al 10,4%). Il maggior numero di cooperative di tipo B e di consorzi si riscontra rispettivamente a Milano e Brescia.

Percentuale più bassa di cooperative sociali si rileva a Lodi, Lecco e Sondrio, essendo queste ultime province a minor densità abitativa.

Al fine di contestualizzare e rendere meno astratta l'analisi condotta circa l'evoluzione delle cooperative sociali nel corso degli anni, è parso utile porre in relazione la numerosità delle cooperative sociali con la popolazione residente in regione Lombardia, al 31 dicembre 2007. Per quanto attiene alle cooperative sociali di tipo A, si riscontra una media regionale di circa una ogni 10.900 abitanti, in merito alle cooperative di tipo B, la media regionale è di una ogni 20.250 abitanti. In termini di rapporto abitanti/cooperative di tipo A, superano la media lombarda le province di Lecco, Milano, Bergamo e Varese, mentre per quanto riguarda le cooperative di tipo B in rapporto alla popolazione, superano la soglia media lombarda le province di Como, Milano, Varese, Lecco e Bergamo.

Infine una considerazione sui Consorzi di cooperative sociali: Brescia con 23 consorzi si rivela la capitale della cooperazione sociale organizzata, seguita da Mantova e Bergamo; nelle altre province, di norma, sono attivi 1 o 2 Consorzi.

È opportuno fare una breve parentesi sulla compagine sociale delle cooperative, che si compone oltre che di soci anche di soci volontari; questi ultimi non devono superare il 50% del totale dei soci e vengono iscritti in una sezione apposita del libro dei soci. La tabella seguente illustra la compagine sociale delle cooperative di tipo A e B nel 2007.

La tendenza in atto negli ultimi anni, sia in merito alla presenza di soci volontari che non volontari, nelle cooperative sociali ha denotato un notevole incremento, soprattutto nelle cooperative di tipo A rispetto a quelle d’inserimento lavorativo (tipo B).

Tabella 2.2 | Composizione base sociale

	Cooperative iscritte		Soci		Soci volontari		Persone giuridiche		Totale soci	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Cooperativa A	886	65,05	39456	75,84	3798	61,3	422	51,21	43676	74
Cooperativa B	476	34,95	12571	24,16	2398	38,7	402	48,79	15371	26
Totale	1.362	100	52.027	100	6.196	100	824	100	59.047	100
Numero soci										
			1998		2007					±
Cooperativa A			20.751		43.676					22.925
Cooperativa B			10.205		15.371					5.166
Totale			30.956		59.047					28.091
Numero soci volontari										
			1998		2007					±
Cooperativa A			1.745		3.798					2.053
Cooperativa B			1.382		2.398					1.016
Totale			3.127		6.196					3.069

Fonte: 6° rapporto sulle cooperative sociali in Lombardia, Regione Lombardia, 2008

Per quanto concerne le cooperative sociali di tipo B è utile focalizzare l’attenzione sulla situazione relativa alle persone occupate nella suddetta tipologia, differenziando la percentuale di soggetti svantaggiati che deve costituire, per legge, il 30% del totale degli occupati.

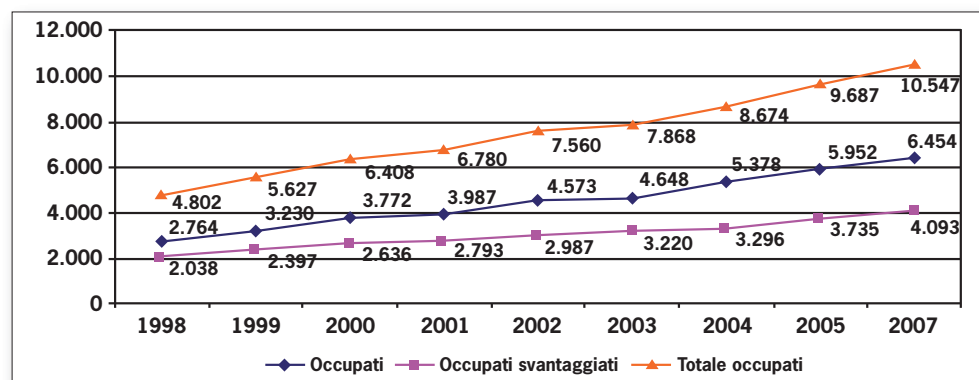
Tabella 2.3 | Occupati e occupati svantaggiati nelle cooperative di tipo B, al 31 dicembre 2007

	Occupati		Occupati svantaggiati		Totale occupati		% Coop. iscritte
	n.	%	n.	%	n.	%	
BG	616	9,54	374	9,14	990	9,39	10,28
BS	1.652	25,6	1.093	26,7	2.745	26,03	18,17
CO	164	2,54	104	2,54	268	2,54	5,92
CR	228	3,53	114	2,79	342	3,24	2,68
LC	311	4,82	213	5,2	524	4,97	4,86
LO	388	6,01	170	4,15	558	5,29	5,21
MI	1.860	28,82	1.167	28,51	3.027	28,7	33,37
MN	110	1,7	103	2,52	213	2,02	2,46
PV	405	6,28	235	5,74	640	6,07	6,06
SO	158	2,45	114	2,79	272	2,58	3,10
VA	562	8,71	406	9,92	968	9,18	7,89
Totale	6.454	100	4.093	100	10.547	100	100

Fonte: 6° rapporto sulle cooperative sociali in Lombardia, Regione Lombardia, 2008

La figura 2.1 illustra il trend crescente degli occupati svantaggiati nelle cooperative sociali di tipo B in rapporto a tutti gli altri occupati non rientranti nelle categorie di svantaggio. Si può notare come, oltre ad esserci una certa linearità negli incrementi occupazionali delle due tipologie (lavoratori svantaggiati e non svantaggiati), il divario tra le due tipologie di occupati tende a farsi sensibilmente maggiore col trascorrere degli anni.

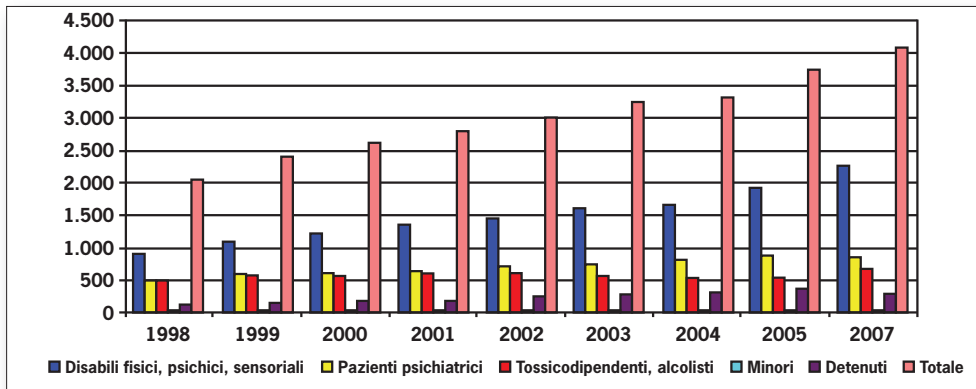
Figura 2.1 Trend occupati nelle cooperative di tipo B - totale Lombardia



Fonte: elaborazione dati a cura dell'Osservatorio disabili

Osservando la variabile occupazione in termini di categorie di svantaggio plausibili in una cooperativa di tipo B, è possibile notare come l'andamento a livello aggregato delle categorie di svantaggio sia crescente.

Figura 2.2 Trend occupati svantaggiati, tipologia di svantaggio



Fonte: elaborazione dati a cura dell'Osservatorio disabili

2.3. Evoluzione del fenomeno: dagli anni Ottanta alla legge del 1991

La realtà della cooperazione sociale in Lombardia è ben antecedente l'emanazione della legge quadro nazionale 381 dell'8 novembre 1991 che, come noto, ha disciplinato e di conseguenza riconosciuto giuridicamente e regolamentato il fenomeno delle cooperative di solidarietà sociale. Infatti, ben prima dell'emanazione della l. 381, in Lombardia erano già attive 300 cooperative cd. «di solidarietà sociale» che, a partire dalla metà degli anni Settanta, avevano risposto ai bisogni socio-sanitari, assistenziali ed educativi dei cittadini, e avevano via via cominciato a inserire nella loro attività persone emarginate o escluse dal mondo del lavoro. L'ambito operativo di queste prime cooperative era rappresentato dall'assistenza e dall'inserimento lavorativo dei portatori di handicap, dalla prevenzione e il recupero dei tossicodipendenti e dei disadattati tramite le cooperative di lavoro agricolo o artigianale, dall'assistenza ai minori tramite le cooperative che gestivano asili nido, doposcuola, colonie, case-famiglia e dal servizio agli anziani, attraverso le cooperative formate da gruppi di persone che si impegnavano nell'assistenza domiciliare o nei soggiorni di vacanza.

Conformemente all'importante tradizione del solidarismo lombardo, le prime cooperative che si erano autodefinte «di solidarietà» prevedevano tra i propri soci non solo lavoratori, ma anche volontari, fruitori e fondatori e si caratterizzavano per un forte radicamento sul territorio, fornendo risposte efficaci, rapide e precise ai bisogni sociali dei cittadini in situazioni di particolare interesse per gli stessi. Più in particolare il loro intervento non si limitava alla gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi, ma proponeva anche soluzioni concrete e innovative rispetto ai bisogni della comunità, rivolgendo una particolare attenzione soprattutto alle fasce di cittadini meno protette e che presentavano problematiche di difficile approccio anche da parte dei servizi pubblici, proponendosi al tempo stesso come strumento di maggiore agilità e flessibilità nella gestione dei servizi alla persona.

La Regione Lombardia non è rimasta insensibile all'evoluzione della cooperazione sociale nel territorio lombardo, adottando una serie di strumenti normativi volti a regolamentare, in maniera organica, gli interventi in campo socio-assistenziale (l.r. 1/1986).

Tabella 2.4 | Principali leggi emanate dalla Regione Lombardia in tema di cooperazione sociale. Anni ottanta

Legge	Argomento	Tematica regolamentata
l.r. 1 - 7/01/1986	Riorganizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali della Regione Lombardia	Viene concesso alle organizzazioni di volontariato di operare nel campo dei servizi socio-assistenziali, riconoscendo il ruolo e l'importanza dei soggetti del privato sociale - del quale le cooperative di solidarietà sociale erano componente fondamentale - come strumenti di solidarietà sociale e di concorso autonomo all'individuazione di bisogni e conseguimento dei fini istituzionali dei servizi svolti.
l.r. 32 - 7/08/1986	Interventi a sostegno della cooperazione per la salvaguardia e l'incremento dei livelli occupazionali	Opera sul versante delle politiche attive del lavoro e prevede la concessione di contributi a fondo perduto (erogati per l'acquisto di attrezzature, beni strumentali e macchinari) alle cooperative che contribuiscono a salvaguardare e a incrementare i livelli occupazionali.
l.r. 67 - 27/11/1989	Interventi a sostegno delle cooperative di solidarietà sociale	Persegue la duplice finalità di riconoscere alle cooperative di solidarietà sociale un ruolo importante nel campo socio-assistenziale e in quello delle politiche lavorative, in particolare nel reinserimento dei soggetti emarginati. In tal modo viene riconosciuto l'aspetto imprenditoriale delle cooperative sociali, fino ad allora considerate essenzialmente come soggetti assistenziali.

Fonte: nostra elaborazione

Dai primi interventi legislativi regionali è emersa la considerazione delle cooperative sociali quali vere e proprie imprese, nettamente distinte dalle organizzazioni di volontariato (sebbene la presenza di volontari al loro interno fosse elevata) e il forte legame intercorrente tra le cooperative e l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate o comunque escluse dal mercato del lavoro (Ronchi, 2008).

Nel complesso, nel processo evolutivo che ha caratterizzato le cooperative di solidarietà sociale in Lombardia, a partire dalla metà degli anni Settanta fino all'adozione della l. n. 381 del 1991, possono essere individuati quali aspetti salienti la capillare diffusione delle cooperative sul territorio lombardo, il loro forte radicamento al territorio, la complessità e diversificazione della base sociale e quella che si può definire come «la consapevolezza della necessità di essere impresa»².

Accanto a questi «vantaggi» il cooperativismo solidaristico lombardo degli anni Ottanta riscontrava tra le principali debolezze il fatto di avere attività produttive marginali poco remunerate, la limitata, se non scarsa, attività di formazione e una bassa percentuale di persone svantaggiate assunte regolarmente e remunerate in base ai contratti collettivi di lavoro. E sono state proprio queste debolezze ad aver guidato la stesura della l.r. 16/1993 che recepisce le linee guida della legge nazionale 381/1991 in merito a quanto segue:

- istituzione dell'Albo regionale delle cooperative sociali;
- determinazione di modalità di raccordo tra enti che erogano servizi socio-sanitari assistenziali;
- fissazione di criteri volti a realizzare convenzioni;
- definizione di misure di promozione, sostegno e sviluppo della cooperazione.

L. 8 novembre 1991, n. 381

La l. 381/1991 (Mariani, 1992; Scalvini, 2001) definisce le cooperative sociali attraverso il loro scopo, indicato all'art. 1 come quello di concorrere al perseguimento «dell'interesse generale della comunità, alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini», riconoscendo, come detto, personalità giuridica a una nuova forma di impresa, che aveva conosciuto in Lombardia, come in Italia, una lunga evoluzione a partire dagli anni Settanta. Ed è proprio l'art. 1, grazie alla sua rilevanza e alle novità che introduce, che fornisce l'impostazione di tutta la legge. Viene individuato, quale caratteristica distintiva delle cooperative sociali, l'ambito nelle quali esse operano, l'offerta di servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi a favore di cittadini maggiormente bisognosi, da un lato, e l'integrazione lavorativa di soggetti che non trovano posto nel mercato del lavoro a causa di condizioni fisiche, psichiche e sociali limitate, dall'altro.

Sulla base del settore operativo, l'art. 1 della l. 381/1991 individua due diverse tipologie di cooperative sociali: le cooperative sociali che esercitano attività di gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, rivolte ad arrecare beneficio a persone bisognose di intervento in ragione dell'età, della condizione familiare, personale o sociale (*cooperative sociali di tipo A*) e le cooperative sociali che svolgono attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (*cooperative sociali di tipo B*)³. Ulteriore tipologia è rappresentata dalle *cooperative sociali di tipo C*, comprendenti i consorzi costituiti da almeno il 70% di cooperative sociali (art. 8 della l. 381/1991).

Le attività svolte dalle cooperative, infatti, spaziano in un vasto spettro di settori a seconda delle tipologie previste dalla normativa regionale. Per le cooperative iscritte alla sezione A dell'Albo regionale è previsto che l'interesse della società possa essere perseguito tramite la gestione di servizi socio-sanitari, educativi e assistenziali, o tramite servizi non previsti a priori, conseguenti a sperimentazioni successive o derivanti dall'esigenza di colmare bisogni sociali emergenti. Per esigenze di sintesi e di chiarezza i settori in cui operano le cooperative sono stati raggruppati nelle macro classi presentate nella tabella che segue.

Tabella 2.5 | Settori nei quali operano le cooperative sociali di tipo A

Anziani e problematiche relative alla terza età (gestione casa di riposo, centri diurni per anziani, istituti di riabilitazione geriatria, servizi asa presso case di riposo o ospedali)	Disagio giovanile (progetto giovani, centri di consulenza per giovani disagiati ecc.)
Assistenza disabili fisici, psichici e sensoriali (assistenza domiciliare, comunità alloggio, servizio trasporto ecc.)	Gestione Servizi Pubblici (mense, scuole materne, bar ecc.)
Assistenza domiciliare anziani e disabili	Formazione e Inserimento Lavorativo
Assistenza e servizi per malati psichici e psichiatrici (servizio riabilitazione psichiatrica, comunità alloggio)	Minori e problematiche legate alla famiglia (affidamento, assistenza domiciliare minori, mediazione familiare ecc.)
Assistenza malati di AIDS (assistenza domiciliare, comunità alloggio)	Servizi ausiliari (trasporto, assistenza domiciliare, animazione in strutture pubbliche ecc.)
Assistenza scolastica (<i>ad personam</i> , pre e post orario scolastico, consulenza psicopedagogica)	Servizio medico - ambulatoriale (assistenza infermieristica a domicilio e presso strutture pubbliche, servizi di fisioterapia)
Assistenza sociale e lotta all'emarginazione (comunità alloggio, segretariato sociale, prevenzione all'emarginazione ecc.)	Tossicodipendenza (centro ascolto, comunità alloggio)
Centri di aggregazione (CAG giovanili, centri diurni per minori, attività ricreative ecc.)	Servizi vari

Fonte: nostra elaborazione

Per quanto concerne, invece, l'universo *cooperative di tipo B* è previsto che possano richiedere l'iscrizione a tale sezione le cooperative sociali le cui attività siano rivolte all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, le quali devono costituire almeno il 30% dei lavoratori della cooperativa stessa. Le attività svolte appartengono al settore agricolo, industriale, artigianale, della commercializzazione della propria produzione o dei servizi. Per semplicità espositiva si è proceduto all'aggregazione dei dati nelle seguenti voci:

Tabella 2.6 | Settori nei quali operano le cooperative sociali di tipo B

Attività e servizi vari (assemblaggio meccanico ed elettrico, lavanderia, completamento procedure ICI ecc)	Manutenzione verde (gestione e pulizia parchi, attività orto-flori-vivaiste)
Corsi di formazione, tirocini e laboratori (corsi per adulti, per detenuti, laboratorio ergoterapeutico)	Servizi di custodia (parcheggi, campi e impianti sportivi, locali, stabili ecc.)
Gestione aree cimiteriali	Pulizia ambienti
Gestione bar/ Centri di svago (centri estivi, balneari, sportivi)	Gestione piattaforma ecologica
Manutenzione stabili (inclusi gli impianti sportivi)	Servizio mensa e distribuzione pasti
Manutenzione stradale e igiene urbana (pulizie strade, manutenzione, raccolta rifiuti)	Tipografia, stampa e rilegatura
	Trasporto

Fonte: nostra elaborazione

La netta distinzione tra le due tipologie di cooperative è fondamentale anche ai fini amministrativi. L'art. 4, infatti, prevede precise agevolazioni e deroghe per le cooperative sociali d'inserimento lavorativo, mentre per le cooperative sociali deputate alla gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi le agevolazioni previste sono sensibilmente più ridotte.

La legge segna il superamento del principio di mutualità come elemento strutturale del fenomeno cooperativo, tramite la creazione di una nuova forma di cooperativa fondata sul principio di solidarietà, che la distingue dalla cooperazione ordinaria fondata essenzialmente sul principio mutualistico (Scalvini, 2001)⁴. Nelle cooperative sociali lo scopo perseguito consiste proprio nella realizzazione dell'«interesse generale della comunità», attuando una finalità solidaristica, orientata verso l'esterno della compagine sociale, pur costituendo l'associazione di più persone in funzione di un obiettivo comune (Venditti, 1994)⁵. Tale fine comune si associa a diverse categorie di soci: i soci volontari, i soci prestatori, i soci fruitori e i soci sovventori o cooperatori. La l. 381 fa esplicito riferimento al ruolo dei soci volontari, coloro che in base all'art. 2 della l. 266/1991 operano «in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro ed esclusivamente per fini di solidarietà». I soci prestatori ricevono invece dalla partecipazione alla cooperativa una qualche utilità economica correlata alla prestazione fornita; in questa categoria rientrano i soci lavoratori ordinari, i prestatori professionali e coloro che ricevono, in relazione alle attività svolte e, vivendo normalmente in strutture comunitarie, prestazioni di varia natura correlate a tali prestazioni. I soci fruitori sono invece rappresentati da quei soci che ricevono dalla partecipazione alla cooperativa sociale il soddisfacimento di un loro specifico bisogno; in questa categoria rientrano le diverse persone svantaggiate, indicate all'art. 4, utenti dei servizi e delle attività della cooperativa e i loro familiari⁶. Infine, i soci sovventori o soci cooperatori (persone fisiche o enti di diritto pubblico o privato) che, secondo la legislazione cooperativa vigente, partecipano attraverso diverse modalità alla cooperazione stessa (prestato da soci per i sovventori o sottoscrizione di azioni di partecipazione cooperativa). Il collante tra le diverse possibili categorie di soci previste statutariamente è rappresentato proprio dal principio di solidarietà – sia nei rapporti interni che in quelli esterni della cooperativa – ossia «dalla spinta a operare in funzione di interessi e bisogni diversi da quelli di cui si è portatori» (Scalvini, 2001).

L'art. 9 della l. 381/1991 demanda alle Regioni il compito di emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, le norme di attuazione a livello locale e in particolare l'istituzione dell'Albo regionale delle cooperative sociali; la determinazione delle modalità di raccordo con l'attività dei servizi socio-sanitari e con le attività di formazione professionale e di sviluppo dell'occupazione; la predisposizione di convenzioni-tipo per la regolamentazione dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e le cooperative sociali che operano nell'ambito della Regione (prevedendo in particolare i requisiti di professionalità degli operatori e l'applicazione delle norme contrattuali vigenti) e l'emanazione delle norme volte alla promozione, al sostegno e allo sviluppo

della cooperazione sociale. L'Albo delle Cooperative sociali è stato istituito al fine di disporre di uno strumento di dialogo fra Istituzioni pubbliche e Cooperative sociali e monitorare l'attività di quest'ultime e i rapporti intercorrenti con la pubblica amministrazione.

Per concludere questo breve *excursus* relativo ai punti essenziali della l. 381 occorre sottolineare il notevole impulso che la cooperazione sociale ha conosciuto in Italia a seguito dell'emanazione della legge in oggetto. Ha avuto il merito di aver incrementato i tassi di crescita e di aver contribuito a ripensare le politiche sociali e il ruolo dei privati organizzati nella produzione di servizi alla persona e alla comunità. Il riconoscimento della cooperazione sociale ha, inoltre, aperto nuovi spazi di sviluppo all'intero movimento cooperativo in settori di alta intensità di lavoro e a forte crescita della domanda. Il numero delle cooperative sociali iscritte nei registri prefettizi ha conosciuto nel complesso una costante e vigorosa crescita a un tasso medio annuo superiore al 30%, al netto delle eventuali cessazioni.

2.4. Evoluzione del fenomeno: anni 2000

La l.r. 21/2003 in materia di cooperative si è configurata come legge di comparto per la cooperazione in Lombardia, in quanto ha dettato una disciplina uniforme a tutti i settori di attività delle cooperative (precedentemente disciplinate dalle l.r. 32/1986, l.r. 24/1988 e l.r. 16/1993), a eccezione di quelle finalizzate all'assegnazione di alloggio ai soci, concretizzando così una significativa applicazione del principio di semplificazione e razionalizzazione della legislazione regionale. Si è provveduto con un adeguamento delle disposizioni della l.r. 1/2000 in merito ai volumi e alla tipologia di attività da trasferire dalle competenze regionali, di natura gestionale e amministrativa, al sistema delle Autonomie; concentrando il trasferimento verso livelli sociali e istituzionali più vicini al cittadino: il sistema camerale e le Province.

La l.r. 21/2003, entrata in vigore il 1° gennaio 2004, riconosce il valore economico e sociale della cooperazione – con particolare riguardo alle cooperative coinvolte nella gestione di servizi sociali e alle cooperative di inserimento lavorativo di persone svantaggiate (artt. 1 e 2, co. 2, lett. g) – e indica tra gli obiettivi da perseguire il sostegno delle attività delle imprese in forma cooperativa in tutti i settori. La Regione conferisce compiti e funzioni alle organizzazioni sociali e al sistema delle autonomie locali e funzionali, in attuazione del principio di sussidiarietà, riservando a sé quelle funzioni strettamente connesse al livello regionale, per ragioni istituzionali e di adeguatezza del livello di intervento. Nel complesso le scelte di fondo del suddetto testo normativo sono orientate verso politiche regionali a sostegno del dinamismo delle imprese cooperative e della loro competitività, favorendo la fase di avvio della vita della cooperativa, agevolando l'accesso al credito e promuovendo la qualità dei servizi e dei prodotti, con particolare attenzione al settore dei servizi sociali.

In tale legge il principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, trova piena applicazione attraverso:

- l'attribuzione di competenze regionali alle autonomie locali e funzionali;
- la valorizzazione dell'attività delle cooperative e delle loro Associazioni di rappresentanza nella società civile e imprenditoriale.

Per quanto riguarda l'accezione verticale del principio di sussidiarietà, alle Camere di Commercio è attribuita l'attuazione di tutte le funzioni amministrative finalizzate al sostegno e alla crescita del sistema cooperativo e degli interventi in materia di qualità dell'impresa e d'innovazione tecnologica.

È stata prevista un'articolazione unitaria dell'*Anagrafe regionale delle cooperative*, con gestione affidata alle Camere di Commercio, fatte salve, le funzioni in ordine alle cooperative sociali e organismi analoghi, che sono delegate alle Province.

Di fondamentale importanza è il ruolo di sostegno della cooperazione attraverso forme d'intervento economico realizzate dal *Fondo per il sostegno al credito per le imprese cooperative* (artt. 6 e 7), allo scopo di garantire il credito delle imprese cooperative, ridurre i tassi di interesse, agevolare i finanziamenti attraverso la disponibilità di risorse regionali.

A livello di attuazione orizzontale del principio di sussidiarietà si è previsto il coinvolgimento del mondo cooperativo lombardo nella politica e nella programmazione regionale dell'intero comparto, attraverso l'istituzione della *Consulta regionale per lo sviluppo della cooperazione* (art. 3), che esprime parere sulle proposte di legge, di regolamento o di atti amministrativi della Giunta regionale in materia di cooperazione.

Un aspetto su cui la legge focalizza l'attenzione è la promozione dell'innovazione tecnologia e della certificazione di qualità (art. 9). Particolare importanza assume la scelta di incentivare, nel campo dell'erogazione dei servizi sociali, il ricorso a gare d'appalto aggiudicate secondo il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in luogo del metodo del massimo ribasso per far prevalere gli elementi qualitativi nella valutazione dell'offerta (art. 11).

Da non sottovalutare il ruolo strategico assegnato alla formazione degli operatori delle cooperative (dipendenti e soci), rispetto alla quale, facendo leva sullo strumento dei buoni formativi, si intende rafforzare le competenze gestionali proprie dello specifico modello d'impresa e la sua capacità competitiva nel mercato (art. 8).

Per quanto riguarda nello specifico le cooperative sociali, è innanzitutto da rilevare che la Lombardia è la prima Regione italiana a normare con un unico strumento legislativo sia le cooperative in genere, che quelle sociali; le altre mantengono ancora una netta separazione dei due ambiti. La legge del 2003 abroga la precedente legge regionale specifica in materia di cooperative sociali (l.r. 16/1993), che era volta a incentivare e sostenere lo sviluppo del comparto in Lombardia (Regione Lombardia – DG Industria, Piccola e Media Impresa, Cooperazione e Turismo, 2003).

In materia di cooperazione sociale la principale innovazione prevista nella l.r. 21/2003 ha riguardato il trasferimento della gestione dell'*Albo regionale delle cooperative sociali e dei loro consorzi* dalla Regione alle Province (art. 4). Queste ultime provvedono in particolare alla ricezione delle domande, alla verifica dei requisiti

per l'iscrizione, mantenimento o cancellazione dall'Albo delle cooperative sociali lombarde di organismi analoghi aventi sede negli Stati dell'Unione europea e delle cooperative aventi sede in altre Regioni ma operanti prevalentemente in Lombardia. La Giunta della Regione Lombardia, con delibera approvata in data 10 ottobre 2007, ha trasferito in via sperimentale alle amministrazioni provinciali la gestione delle ripartizioni provinciali dell'Albo regionale delle cooperative sociali. Tale delega era già stata prevista dalla l.r. 21/2003 ed è stata ribadita con la l.r. 1/2008. L'attuazione di tale delega avviene mediante la sottoscrizione di una convenzione tra Regione e Province e implica l'espletamento di determinati compiti per entrambe le parti. La Provincia, nel rispetto delle disposizioni emanate dalla Regione, gestisce la ripartizione provinciale dell'Albo regionale delle cooperative sociali. Segue un elenco dei compiti di entrambi gli enti.

Tabella 2.7 | Compiti di Regione e Provincia in merito alla gestione delle cooperative sociali

Compiti della Regione Lombardia	Compiti della Provincia
Garantire la necessaria omogeneità di gestione delle ripartizioni provinciali, emanando disposizioni attuative valide su tutto il territorio regionale.	Raccogliere, tramite il sistema informativo appositamente predisposto dalla Regione, le domande d'iscrizione, mantenimento e cancellazione che sono presentate dalle cooperative sociali aventi sede legale sul proprio territorio.
Predisporre un apposito sistema informativo a supporto della Provincia nella gestione della ripartizione provinciale dell'Albo, curando anche l'aggiornamento tecnico del sistema e l'attività di consulenza in fase d'installazione e accompagnamento.	Istituire le domande di iscrizione, mantenimento e cancellazione pervenute in base all'ordine cronologico di presentazione.
Assicurare alla Provincia la propria assistenza tecnica, anche allo scopo di prevenire eventuali contenziosi fra la Provincia e le cooperative sociali.	Emanare i provvedimenti di iscrizione, diniego, mantenimento e cancellazione.
Costituire istanza di secondo livello, in caso di contenzioso procedere direttamente all'accertamento e alla verifica dei requisiti che consentono l'iscrizione all'Albo e che determinano il mantenimento o la cancellazione, informandone preventivamente la Provincia dove ha sede legale la cooperativa, nei casi di mancato rispetto delle disposizioni impartite.	Comunicare gli esiti dei provvedimenti avvalendosi del sistema informativo regionale alla Regione, al legale rappresentante della cooperativa, alla Camera di Commercio territorialmente competente e agli uffici territoriali delle amministrazioni nazionali competenti.
Assicurare il costante monitoraggio dei dati relativi alle cooperative sociali.	Effettuare le verifiche e i controlli di propria competenza.
Pubblicare periodicamente sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia l'elenco completo delle cooperative iscritte, con gli aggiornamenti progressivi.	Recepire e valutare le comunicazioni delle cooperative iscritte in merito alle modifiche statutarie, ai cambiamenti della compagine sociale in rapporto alla presenza dei soci volontari e, in riferimento alle cooperative di tipo B, alla diminuzione della percentuale delle persone svantaggiate al di sotto della soglia stabilita dalla legge n. 381/1991.
Assicurare la massima diffusione dell'Albo con la pubblicazione dello stesso sul sito internet regionale.	Assicurare la massima diffusione dell'Albo e della sua ripartizione provinciale.

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia - D.G. Industria, Piccola e Media Impresa.

2.5. Rapporto tra cooperative sociali ed Enti pubblici

Le cooperative sociali hanno contribuito a realizzare un'imprenditorialità dall'impostazione solidaristica, favorendo l'emergere di iniziative in forma volontaristica e associazionistica. Le iniziative poste in essere non ricoprono più

solamente segmenti di pertinenza degli enti pubblici, ma si indirizzano in maniera innovativa verso le aree di bisogno «scoperte», mediante la collaborazione con servizi sociali e attività economiche esistenti o producendo in forma autonoma attività finalizzate all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate.

La diffusione di iniziative di questo tipo ha smosso l'attenzione delle amministrazioni locali, spingendole a instaurare e stringere convenzioni con le cooperative sociali per stabilizzare la fornitura di tali servizi. Come noto, l'art. 5 della l. 381/1991 disciplina il convenzionamento diretto delle cooperative sociali con gli enti pubblici, riconoscendo l'importanza di tali rapporti, non solo in termini di risorse economiche delle cooperative e di gestione dei servizi da parte degli enti, ma anche in previsione della reale crescita dell'intero comparto della cooperazione sociale e della concreta attuazione della sussidiarietà. L'esistenza di tali convenzioni, tuttavia, non garantisce l'esistenza di un atteggiamento sussidiario da parte dell'ente pubblico convenzionante, che può utilizzare tale forma giuridica per realizzare semplicemente un affidamento in outsourcing di un servizio di propria competenza.

Gli enti istituzionali con cui le cooperative sociali stipulano convenzioni sono principalmente: ASL; Azienda Ospedaliera; Comune; Comunità Montana; Consorzio di Comuni; Enti privati; IPAB; Istituto scolastico; Provincia; Altro.

Al fine di ottemperare gli obblighi comunitari in materia di libertà di concorrenza, sono previste due diverse possibilità di convenzionamento: convenzioni di appalto di servizi d'importo inferiore alla soglia comunitaria e attività contrattuali d'importo inferiore alla soglia comunitaria. Al di sopra della soglia comunitaria occorre esperire la gara pubblica, alla quale possono partecipare tutte le imprese profit e non profit, con la possibilità da parte dell'ente appaltante di prevedere specifici programmi di inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Il convenzionamento diretto cooperative sociali-enti pubblici è previsto per le seguenti categorie di soggetti:

- tra i soggetti aggiudicatanti: enti pubblici in genere, enti pubblici economici, società di capitali a partecipazione pubblica e cooperative finanziarie;
- soggetti aggiudicatari: oltre alle cooperative sociali di tipo B, analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea in possesso dei requisiti equivalenti a quelli richiesti per l'iscrizione agli Albi regionali.

In ogni caso occorre garantire che le suddette convenzioni creino opportunità di lavoro per persone svantaggiate.

Come si evince dalla lettera dell'art. 5 sono escluse dalla possibilità di convenzionamento diretto le cooperative sociali di tipo A, vale a dire la maggior parte delle cooperative sociali italiane che gestiscono servizi socio-sanitari ed educativi: per questi soggetti le procedure da adottare sono le normali procedure previste per l'assegnazione dei servizi pubblici (Santi, 2001; Mele, 1997).

La l. 381/1991, all'art. 9, demanda alle Regioni la predisposizione di convenzioni tipo per la regolamentazione dei rapporti tra le amministrazioni pub-

bliche e le cooperative sociali operanti in ambito regionale, prevedendo in particolare i requisiti di professionalità degli operatori e l'applicazione delle norme contrattuali vigenti. La Regione Lombardia ha attuato tale disposizione con la l.r. 16/1993, in seguito abrogata dalla l.r. 21/2003 che all'art. 11 (Azioni regionali per la qualità dei servizi sociali) dispone che la Regione, nell'ambito dell'attuazione delle normative rivolte alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, provveda:

- all'adozione di indirizzi per sostenere le attività svolte dalle cooperative sociali, privilegiando la gestione di servizi aggiudicata in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, con le modalità previste dall'art. 23, co. 1, lett. b) del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157; ovvero la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa prende in considerazione elementi diversi quali il merito tecnico, la qualità, le caratteristiche estetiche e funzionali, il servizio successivo alla vendita, l'assistenza tecnica, il termine di consegna o di esecuzione, il prezzo;
- alla promozione di intese con le associazioni rappresentative degli enti locali e degli enti gestori dei servizi socio sanitari e delle cooperative per concordare la formulazione di bandi pubblici, relativi a gare di affidamento della gestione di servizi sociali, che garantiscano la qualità dei servizi stessi;
- all'approvazione, da parte della Giunta regionale, di schemi di convenzione-tipo, rispettivamente per: la gestione di servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi; la fornitura di beni e servizi di cui all'art. 5 della l. 381/1991.

La tabella 2.8 evidenzia delle convenzioni poste in essere dalle cooperative iscritte all'Albo regionale al 31 dicembre 2007 con gli enti pubblici. Si può dedurre come siano le cooperative di tipo A a sottoscrivere in misura maggiore accordi e convenzioni, in particolar modo con i Comuni, che sono infatti titolari del maggior numero di servizi alla persona.

Tabella 2.8 | Le convenzioni sottoscritte dalle cooperative iscritte all'Albo regionale al 31 dicembre 2007

	Cooperative iscritte		Convenzioni contratti	
	n.	%	n.	%
Cooperativa A	886	65,05	5.002	76,66
Cooperativa B	476	34,95	1.523	23,34
Totale	1.362	100	6.525	100

Per quanto concerne l'oggetto delle convenzioni stipulate dalle cooperative di tipo A si tratta della gestione di molteplici servizi, che afferiscono a settori diversi. La tabella 2.9 schematizza le attività più rilevanti che sono state affidate in gestione agli enti pubblici, da parte delle cooperative sociali, previa stipula di 5.002 contratti.

Tabella 2.9 | Enti con i quali vengono sottoscritte le convenzioni

	Cooperative tipo A		Cooperative tipo B		Totale	
	n.	%	n.	%	n.	%
Comune	3.651	72,99	1.170	76,82	4.821	73,89
ASL	401	8,02	20	1,31	421	6,45
Azienda Ospedaliera	70	1,4	31	2,04	101	1,55
Consorzio di Comuni	68	1,36	9	0,59	77	1,18
Comunità Montana	108	2,16	22	1,44	130	1,99
Istituto Scolastico	190	3,8	37	2,43	227	3,48
Fondazione	68	1,36	8	0,53	76	1,16
IPAB	22	0,44	1	0,07	23	0,35
Aziende Speciali	70	1,4	31	2,04	101	1,55
Provincia	65	1,3	54	3,55	119	1,82
Altro	289	5,78	140	9,19	429	6,57
Totale	5.002	100	1.523	100	6.525	100

Fonte: 6° rapporto sulle cooperative sociali in Lombardia, Regione Lombardia, 2008

Per quanto riguarda le attività oggetto di convenzioni delle cooperative di tipo B, si fa riferimento alla tabella 2.10.

Tabella 2.10 | Attività oggetto di convenzione cooperative A – enti pubblici

Assistenza domiciliare integrata ad anziani e disabili	13,20%	Comunità alloggio disabili e Centro residenziale disabili	3,30%
Assistenza domiciliare a minori	3,50%	Segretariato sociale e assistenza sociale	1,90%
Servizio di formazione all'autonomia	10,50%	Interventi territoriali di prevenzione del disagio adolescenziale e giov.	2,70%
Assistenza scolastica <i>ad personam</i> e sostegno scolastico	3,70%	Intervento di sostegno dei minori, della famiglia e genitorialità	4,80%
Gestione asili nido, scuole materne e scuole dell'infanzia	4,10%	Interventi di assistenza pre e post orario scolastico	3,90%
Gestione Cag, spazio giochi, ludoteche, centri ricreativi diurni	3,70%	interventi a favore dell'integrazione stranieri, mediazione culturale	3,90%
Gestione centri estivi per minori e case vacanze	2,60%	Gestione e fornitura di servizi socio-sanitari e assistenziali in RSA	3,30%
Educative di strada	1,20%	Interventi a favore di persone con problemi psichici	2,10%
Servizio informa giovani, spazio giovani, progetto giovani	2,10%	Interventi a favore di tossicodipendenti/ alcol dipendenti	2,10%
Assistenza scolastica a persone disabili	1,80%	Servizio di trasporto persone	1,30%
Assistenza educativa scolastica	2,80%	Integrazione rette strutture accreditate	1,00%
Assistenza e cura persone disabili	3,60%	Servizi socio assistenziali non precisati	2,10%
Animazione in strutture residenziali	1,70%	Gestione Centro Diurno Disabili, Centro Socio Educativo	5,80%

Fonte: nostra elaborazione su dati 6° rapporto sulle cooperative sociali in Lombardia, Regione Lombardia, 2008

Tabella 2.11 | Attività oggetto di convenzione cooperative B – Enti pubblici

Attività	N. conv.	%
Manutenzione del verde pubblico	355	23,31
Pulizia uffici pubblici (Comuni, scuole, biblioteche)	429	28,17
Raccolta differenziata rifiuti gestione isole ecologiche	136	8,93
Manutenzione immobili pubblici, strade	86	5,65
Gestione mense e servizi di ristorazione	55	3,61
Custodie, guardia locali pubblici, servizi cimiteriali	50	3,28
Servizi informatici (inserimento dati, archiviazione)	49	3,22
Trasporto persone	31	2,04
Servizi vari (convenzioni con più attività)	60	3,94
Telesoccorso	19	1,25
Servizio di inserimento lavorativo (Borse lavoro)	149	9,78
Altri servizi	104	6,83
Totale convenzioni	1.523	100

2.6. Interventi a sostegno della cooperazione sociale in Regione Lombardia

Le leggi regionali 16/1993 e 21/2003 prevedono finanziamenti a tasso agevolato, mediante un Fondo di rotazione, a sostegno della cooperazione sociale. In particolare nei dieci anni menzionati sono stati deliberati finanziamenti per 777 progetti, complessivamente pari a 47 Meuro, dei quali 36,997 milioni erogati (Ronchi, 2008).

Segue una tabella riassuntiva dei finanziamenti deliberati per ogni singola provincia, nell'arco temporale 2005-2007; periodo nel quale sono stati approvati 184 progetti su 212.

Tabella 2.12 | Finanziamenti complessivi alle cooperative

	2005		2006		2007		TOTALE	
	€	%	€	%	€	%	€	%
BG	479.200	9,62	78.000	1,96	600.150	8,74	1.157.350	7,31
BS	1.416.000	28,42	917.600	23,01	1.984.400	28,9	4.318.000	27,27
CO	162.000	3,25	78.000	1,96	0	0	240.000	1,52
CR	322.620	6,48	211.200	5,3	0	0	533.820	3,37
LC	274.800	5,52	208.400	5,22	199.000	2,9	682.200	4,31
LO	166.000	3,33	36.000	0,9	809.500	11,79	1.011.500	6,39
MI	1.685.000	33,82	1.712.200	42,93	2.144.900	31,24	5.542.100	35
MN	182.400	3,66	11.200	0,28	371.000	5,4	564.600	3,57
PV	114.000	2,29	82.800	2,08	175.000	2,55	371.800	2,35

Cont →

Tabella 2.12 | Cont.

	2005		2006		2007		TOTALE	
	€	%	€	%	€	%	€	%
SO	156.000	3,13	369.200	9,26	120.600	1,76	645.800	4,08
VA	24.000	0,48	284.000	7,12	461.600	6,72	769.600	4,86
Totale	4.982.020	100	3.988.600	100	6.866.150	100	15.836.770	100

Fonte: 6° Rapporto sulle cooperative sociali in Lombardia, Regione Lombardia, settembre 2008

È possibile notare come la gran parte dei finanziamenti, circa il 60%, è stata destinata a cooperative localizzate nelle province di Milano e Brescia. Discorso analogo per le cooperative sociali. Oltre il 78% dei finanziamenti riconosciuti sono stati assegnati alle cooperative sociali.

Tabella 2.13 | Finanziamenti alle cooperative sociali

	2005		2006		2007		TOTALE	
	€	%	€	%	€	%	€	%
BG	306.000	0,334	30.000	1,09	181.650	3,18	517.650	4,14
BS	1.146.000	28,49	777.600	28,14	1.831.900	32,08	3.755.500	30,05
CO	150.000	3,73	78.000	2,82	0	0	228.000	1,82
CR	322.620	8,02	211.200	7,64	0	0	533.820	4,27
LC	214.800	5,34	116.400	4,21	84.000	1,47	415.200	3,32
LO	42.000	1,04	36.000	1,3	759.500	13,30	837.500	6,7
MI	1.455.000	36,17	1.062.200	38,37	1.737.400	30,42	4.252.600	34,03
MN	182.400	4,53	0	0	371.000	6,5	553.400	4,43
PV	90.000	2,24	74.400	2,69	175.000	3,06	339.400	2,72
SO	114.000	2,83	127.200	4,6	120.600	2,11	361.800	2,9
VA	0	0	252.000	9,12	450.100	7,88	702.100	5,62
Totale	4.022.820	100	2.763.000	100	5.711.150	100	12.496.970	100

Fonte: 6° Rapporto sulle cooperative sociali in Lombardia, Regione Lombardia, settembre 2008

Note

¹ È di utilità delineare quelli che sono i possibili stati di attività assunti dalle cooperative. 1) *Cooperativa attiva*: è un'impresa iscritta al Registro delle Imprese, che esercita l'attività e non risulta avere procedure concorsuali in atto; 2) *cooperativa cessata*: è un'impresa per la quale esiste un evento di cessazione, che comporta la cancellazione dell'iscrizione al REA (Repertorio Economico Amministrativo) dell'impresa presso la CCIAA di una provincia. Eventi di cessazione possono essere rappresentati dal ritiro dagli affari, dal trasferimento della cooperativa in un'altra provincia, dallo scioglimento della cooperativa, dalla cessazione d'ufficio, ecc. 3) *cooperativa fallita*: è un'impresa che ha subito una procedura concorsuale fallimentare non revocata, ossia che ha subito uno dei seguenti procedimenti: fallimento, liquidazione coatta amministrativa, concordato preventivo, concordato fallimentare; 4) *cooperativa inattiva*: si tratta di un'impresa iscritta al Registro delle Imprese, ma che non esercita l'attività; 5) *cooperativa liquidata*: impresa che ha subito una procedura di liquidazione non revocata, ossia che ha subito uno dei seguenti procedimenti: liquidazione giudiziaria (quando lo scioglimento è stato deliberato dal giudice), liquidazione volontaria (quando lo scioglimento è volontario), liquidazione coatta amministrativa; 6) *cooperativa sospesa*: è iscritta al Registro delle Imprese e ha sospeso temporaneamente l'attività. A determinare la sospensione concorrono le disposizioni dell'autorità amministrativa (sia essa sanitaria, che di Pubblica Sicurezza, che di polizia locale) e dell'autorità giudiziaria. Dal computo di tale categoria sono escluse invece le sospensioni di attività di breve periodo e quelle concernenti attività stagionali.

² Sono questi i risultati principali di una ricerca condotta alla fine degli anni Ottanta dal Consorzio Nazionale della Cooperazione Sociale «G. Mattarelli» (CMG) per conto della Regione, con l'obiettivo di conoscere il fenomeno della cooperazione sociale lombarda.

³ Le cooperative di solidarietà sociale già operanti al momento dell'entrata in vigore della l. 381 sono state invitate a scegliere una delle due tipologie: la legge nazionale propone quindi una netta distinzione – ribadita anche da alcune successive circolari ministeriali – tra due diverse modalità di essere cooperativa sociale, l'una alternativa all'altra.

⁴ Nel corso dell'elaborazione della l. 381 la cooperazione sociale ha perso l'originario e forse più significativo termine di «solidarietà» a vantaggio di quello di socialità, pagando, come è stato incisivamente scritto «un ultimo pedaggio alla gabella di concezioni vecchie e superate». Si è ritenuto comunque che, così come è stata formulata, la normativa non impedisce che le cooperative continuino a definirsi di «solidarietà sociale».

⁵ Vi sono, peraltro, autori secondo i quali il carattere altruistico-solidaristico delle cooperative sociali non contrasta con le regole giuridiche vigenti per le società cooperative: la causa delle cooperative sociali resterebbe cioè legata allo scopo mutualistico previsto dall'art. 2511 c.c., contraddistinguendosi ulteriormente in ragione della presenza di interessi altruistici e/o solidaristici dei soci.

⁶ Ai sensi dell'art. 4.1 della l. 381 si considerano persone svantaggiate: gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazione di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione. Si considerano inoltre persone svantaggiate anche i soggetti indicati con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il ministero della sanità, con il ministero dell'interno e con il ministero degli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'art. 18 del d.lgs. del capo provvisorio dello Stato n. 1577 del 14 dicembre 1947 e successive modifiche.

Bibliografia

- Borzaga C., Ianes A. (2006), *L'economia della solidarietà: storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli, Roma
- Centro Studi CGM (2002), *Comunità cooperative*, Fondazioni Giovanni Agnelli, Torino
- Confcooperative (2009), *Le società cooperative, aspetti societari e gestionali*, Pavia
- IReR (2007), *Interventi innovativi per le imprese cooperative di produzione e di lavoro. Potenziamento dei servizi alle imprese tramite il partenariato settoriale*, rapporto finale di ricerca
- Mariani M. (1992), «La legge 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali», in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, p. 209 ss.
- Mele E. (1997), «Convenzioni da parte di enti pubblici alle cooperative sociali dopo le modifiche introdotte dalla disciplina comunitaria», in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, nota 3, p. 1011
- Osservatorio Disabili, Consorzio pavese per gli Studi Post-Universitari (2009), *Cooperazione sociale di tipo B e inserimento mirato dei lavoratori disabili: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, D.G. Istruzione Formazione e Lavoro, Regione Lombardia.
- Regione Lombardia – D.G. Industria, Piccola e Media Impresa, Cooperazione e Turismo (2003), *Quarto rapporto sulle cooperative sociali in Lombardia*
- Ronchi A. (2008), *Sesto rapporto sulle cooperative sociali in Lombardia*, Collana Cooperazione Regione Lombardia
- Santi G. (2001), «Modalità e modelli per l'esternalizzazione dei servizi socio-sanitari agli enti non lucrativi», in Antonini L. (a cura di), *L'attuazione regionale del terzo decentramento*, Giuffrè Editore, Milano, p. 368
- Scalvini F. (2001), «La 381 sulle cooperative sociali – Alcune chiavi interpretative», in *Impresa sociale* (58), p. 40-46
- Unioncamere Lombardia (2009), *La cooperazione in Lombardia*, Osservatorio Economico, Milano
- Venditti C. (1994), «Causa e scopo mutualistico nelle cooperative sociali», in *Diritto e Giurisprudenza*, p. 54

Autori

Maurizio Ettore Maccarini, ricercatore in Economia e gestione delle imprese presso la Facoltà di Economia, Università degli Studi di Pavia

IReR – Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia
via Copernico 38, 20125 Milano
www.irer.it

Responsabile editoriale: Sabrina Bandera

Assistente editoriale: Romina Menegazzi

© 2009 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti 28, 20122 Milano
www.guerini.it
e-mail: info@guerini.it

Copertina di Arti Grafiche Fiorin - Silvia Uggeri

Le fotocopie per uso del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, 108 – 20122 Milano, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org.