

# Cooperazione sociale e welfare: scenari e sfide

**Massimo Campedelli, Lara Toccafondi e Gianna Vignani**

RPS

---

*Sono passati trent'anni dall'approvazione della legge sulla cooperazione sociale. Se si considerano le prime esperienze degli anni '70, ben più lungo è il cammino di questo poliedrico attore sociale. E molteplici sono i tratti caratterizzanti che via via si sono aggiunti: aziendalizzazione, ibridazione profit e finanza di investimento, riconfigurazione dei rapporti con la pubblica amministrazione ecc. Attore multiforme anche per la variabilità di dimensioni, culture organizzative, vision e mission ecc. che lo caratterizzano. Tutto ciò ha legami e impatta sul radicamento territoriale, suo elemento distintivo. Fondamentale, quindi, risulta essere la questione del se e come la cooperazione sociale possa continuare ad abitare e appartenere a un territorio. A partire dai dati disponibili, il contributo offre: una profilatura del mondo della cooperazione sociale sia di inserimento lavorativo che di erogazione di prestazioni sociali, sanitarie e educative; un approfondimento dei processi trasformativi endogeni, e di contesto, di maggiore rilevanza per le seconde; la focalizzazione su alcuni interrogativi e sfide nella relazione con i sistemi di welfare locale, particolarmente stressati dalla pandemia da Covid-19.*

---

## 1. Il profilo giuridico della cooperazione sociale italiana<sup>1</sup>

Le cooperative sociali sono, al contempo: società cooperative, enti di Terzo settore, imprese sociali. I principi giuridicamente riconosciuti a cui si devono rifare, e sulla base dei quali si fonda il *favor legis*, sono: la mutualità, interna ed esterna, sancita dal codice civile come modificato dal d.lgs. n. 6 del 17/1/2003, cosiddetto «Riforma del diritto societario»; il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale, come stabilito dal d.lgs. n. 117 del 3/7/2017,

<sup>1</sup> Per un inquadramento comunitario, parzialmente diverso, cfr. Vella, Genco e Morara (2018, pp. 25 e ss.) e Curti (2020). Da richiamare, inoltre, la recente approvazione (9 dicembre 2021) da parte del Parlamento europeo della comunicazione relativa a un piano d'azione per l'economia sociale «Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale». Con esso si propone, per il periodo 2021-2030, una serie di azioni finalizzate a potenziare l'innovazione sociale, a sostenere lo sviluppo dell'economia sociale e a rafforzarne il potere di trasformazione economica e sociale. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0778&qid=1644937802979>.

cosiddetto «Codice del Terzo settore»; l'attuazione di tali finalità nella forma di impresa, sulla base delle disposizioni regolamentate dal d.lgs. n. 112 del 3/7/2017, «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale» (Venturi e Zandonai, 2017; Santuari 2018, 2019; Consorti, Gori e Rossi, 2018). Queste norme confermano o integrano la legge n. 381 dell'8/11/1991 – *Disciplina delle cooperative sociali* – che per prima ha riconosciuto una formula giuridico-organizzativa di matrice economico-imprenditoriale vocata al perseguimento di finalità sociali, ovvero: alla realizzazione di servizi sociali e educativi (cd. cooperative di tipo A), all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati<sup>2</sup> (cd. cooperative di tipo B), o, con un atto successivo, entrambe (cd. A e B). Grazie ad essa si è dato rilievo di pubblica utilità al perseguimento di scopi mutualistici da parte di un'impresa privata. Si è inoltre superato il concetto originario di mutualità, proprio della cooperazione, sulla base delle attività svolte, dei destinatari, della composizione della base sociale, degli *stakeholder* a cui rispondere. Nello specifico:

- *le attività*; esse possono realizzare, anche in quanto imprese sociali: interventi e servizi sociali di cui alle l. 328/2000, l. 104/1992 e l. 112/2016; interventi e prestazioni sanitarie; attività di educazione, istruzione e formazione professionale ai sensi della l. n. 53/2003, nonché quelle culturali di interesse sociale con finalità educativa; formazione extra-scolastica prevenzione della dispersione scolastica e successo scolastico e formativo, prevenzione del bullismo e contrasto della povertà educativa; servizi finalizzati all'inserimento e al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati;

<sup>2</sup> La legge n. 193 del 22/6/2000 ha aggiornato quanto stabilito inizialmente dalla legge n. 381, considerando persone svantaggiate: gli invalidi fisici, psichici e sensoriali; gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari; i soggetti in trattamento psichiatrico; i tossicodipendenti; gli alcolisti; i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare; le persone detenute o internate negli istituti penitenziari; i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno. Il d.lgs. n. 112/2017, art. 2, c. 4, relativo alle imprese sociali, ha poi adottato un quadro normativo diverso: lavoratori molto svantaggiati ai sensi del regolamento (Ue) n. 651/2014 della Commissione; persone svantaggiate o con disabilità ai sensi del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016; persone beneficiarie di protezione internazionale ai sensi del d.lgs. n. 251 del 19 novembre 2007; persone senza fissa dimora iscritte nel registro della legge 24/12/1954, n. 1228. Tale disposizione, sulla base delle precisazioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Nota n. 10831 del 26/09/2018 <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2018/Nota-n-10831-del-26-092018-Riscontro-quesito-su-lavoratori-svantaggiati.pdf>, non si applica però alle cooperative sociali di inserimento lavorativo (tipo B).

- *i destinatari*; persone e famiglie che necessitano di prestazioni e servizi di prossimità di tipo socioassistenziale, sociosanitario, socioeducativo, sanitario, abitativo, di re-inserimento nel mercato del lavoro, in una parola di *welfare esteso*. Il tratto di prossimità rende l'attività necessariamente radicata a livello territoriale (Stoppiello, Della Queva e Nicosia, 2020), per cui all'erogazione si accompagna un'azione rivolta alla comunità, spesso coinvolta nel farsi carico delle problematiche implicate. Nel corso della loro storia, le stesse maestranze sono state destinatarie, e in parte lo sono ancora, di un *rilevante processo di inclusione lavorativa*. Le cooperative di tipo A, attori *labour intensive* di mercati non soggetti a delocalizzazione, quali fondamentali veicoli di emancipazione soprattutto per donne a bassa o nulla qualifica; quelle di tipo B, per la finalizzazione istituzionale della propria *mission* nei confronti delle diverse figure di svantaggio sociolavorativo già richiamate;
- *la base sociale*; altrettanto rappresentativa del profilo comunitario dei destinatari appena richiamati, prevede: *soci prestatori*, lavoratori ordinari, prestatori di attività professionali, amministratori e coloro che, pur prestando un'attività non retribuita, la svolgono con la dichiarata attesa che lo sviluppo della cooperativa generi un'opportunità di lavoro (Santuari, 2019); *soci fruitori*, chi trova soddisfazione a un proprio bisogno; *soci volontari*, impegnati in modo spontaneo, gratuito ed esclusivamente per fini di solidarietà; *soci finanziatori*, apportatori di risorse necessarie allo sviluppo imprenditoriale (Fici, 2018).

## 2. Protagoniste del welfare locale e attori dello sviluppo economico

Per l'implementazione delle funzioni attribuite, in particolare la relazione con la pubblica amministrazione (Santuari, 2018; 2019), non meno rilevante è la legislazione regionale. In uno scenario da molti punti di vista fortemente critico<sup>3</sup> variabilità dei modelli regionali (Bertin, 2012; Fargion e Gualmini, 2012); precaria effettività dei diritti sociali (Campedelli, Carrozza e Pepino, 2010); debole efficacia delle prestazioni/servizi erogati la cooperazione sociale è oggi un indispensabile

<sup>3</sup> Tali crisi sono interpretate in modo alquanto diversificato dalle varie discipline e scuole di pensiero. Da anni si parla di: crisi fiscale; crisi di legittimazione; crisi del primato del politico; di transizione verso nuove transazioni tra sistema e mondi vitali; di deficit di teorizzazione; di ridimensionamento; di ristrutturazione; di ricalibratura; di razionalizzazione; di *retrenchment*; di (mancato) *social investment* ecc. (Ardigò, 1980; Alber, 1986; Luhmann, 1987; Ferrera, 2006; Ascoli, 2011; Ascoli, Ranci e Sgritta, 2015).

partner-fornitore del welfare pubblico (Borzaga, 2021) nell'espletamento dei nuovi e complessi compiti attribuiti a Regioni ed enti locali (Carrozza, 2009; Cassese, 2009).

I dati sono eloquenti. Secondo Istat (2021), a fine 2019 le cooperative sociali erano 15.489, occupavano 456.928 dipendenti – più del 50% donne, rappresentavano il 4,3% delle istituzioni non profit censite e il 53,1% delle maestranze occupate nelle stesse. A fine 2018 a fronte di un totale di dipendenti degli Enti locali, di 512.114 unità e di 648.517<sup>4</sup> dipendenti del Sistema sanitario nazionale (Ssn). Tenendo conto della parziale comparabilità dei dati, la cooperazione sociale, prima della pandemia da Covid-19, occupava quindi una percentuale pari all'89,2% degli occupati delle Regioni e degli Enti locali e al 70,4% di quelli del Ssn. Ad integrazione, secondo le informazioni delle organizzazioni di rappresentanza, a fine 2021: i soggetti svantaggiati occupati nelle coop di tipo B risultavano 78 mila; i cittadini serviti dalle coop di tipo A erano 7,2 milioni; il fatturato aggregato arrivava a 16 miliardi di euro. Altri dati evidenziano che: il 57% degli addetti era socio/a lavoratore/trice; il 43% era a guida femminile; una coop su 5 aveva un presidente under 40; il patrimonio netto aggregato era quasi 4 miliardi di euro, mentre il capitale sociale aggregato superava i 650 milioni di euro<sup>5</sup>.

Sono quindi passati trent'anni dall'approvazione della legge istitutiva. Se si considerano le prime esperienze nate negli anni 70 a cavallo tra militanza politica (Tomai, 1994; Campedelli, 2022, capp. 2 e 6), deistituzionalizzazione (De Leonardis, Mauri e Rotelli, 1994), imprenditorializzazione del volontariato (Borzaga e Ianes, 2006), esternalizzazione dei servizi pubblici e creazione di quasi-mercati del welfare (Borzaga, Fiorentini e Maticena, 1996) ecc., ben più lungo è stato il cammino fatto. Così come molteplici sono i tratti che via via ha assunto, o sta assumendo all'interno degli ecosistemi in cui opera (Curti, 2020; Costa, Delbono e Linguini, 2021). Solo per citarne alcuni: managerializzazione e adozione di approcci gestionali prettamente aziendalistici (Fiorentini,

<sup>4</sup> Cfr: <https://www.eticapa.it/eticapa/quant-sono-e-quanto-costano-gli-impiegati-pubblici-dati-2018-aggiornati-al-2020/>.

<sup>5</sup> Cfr: <https://www.legacoopsociali.it/notizie/in-primo-piano/i-30-anni-della-legge-381-i-numeri-della-cooperazione-sociale-vanni-proiettati-nel-futuro/>; <http://www.vita.it/it/article/2021/11/30/cooperative-sociali-apripista-di-un-ecosistema-delleconomia-civile/161186/>; <http://www.vita.it/it/article/2021/11/08/dalle-cooperative-sociali-il-welfare-per-il-12-degli-italiani/160957/>; a conferma del carattere *labour intensive* del comparto, i dati appena riportati portano a stimare in 37-38.000 euro il fatturato pro capite medio per addetto.

2006 e 2014); ibridizzazione con profit e public (Fiorentini e Calò, 2013; Venturi e Zandonai, 2014) e, recentemente, con la finanza di investimento (Calderini, Chiodo e Michelucci, 2018; Fiorentini, 2021); sviluppo di modelli a rete, holding e/o a distretto sociale (Bernardoni, 2008; Bitossi, 2008; Fondazione di comunità di Messina, 2014); ricorrenti modifiche/riconfigurazioni nei rapporti con la pubblica amministrazione (Ranci, 2017), attualmente associate alla non facile armonizzazione tra quanto stabilito dal Codice dei contratti pubblici-Ccp e quanto previsto dal Codice del Terzo settore-Cts e dalla giurisprudenza conseguente in tema di co-programmazione e co-progettazione (Pellizzari e Magliari, 2019; Frediani, 2021) ecc.

Un attore disomogeneo anche per dimensioni, presenza territoriale, settori di attività, fatturato, background culturale e organizzativo, prospettive di crescita e di evoluzione imprenditoriale ecc. Approfondendo ulteriormente quanto riportato, i dati 2018 relativi alle imprese sociali ex D.Lgs. 112/2017 registrate da Istat tra le istituzioni non profit<sup>6</sup> (Carini e Lori, 2020, pp. 32 e ss.) evidenziano:

- *una componente adulta insieme a una generatività che si mantiene nel tempo:*
  - poco meno di 1/3 delle imprese risulta costituito negli ultimi cinque anni; poco più di 1/3 è under 15; un ulteriore terzo è over 15;
- *una correlazione tra maggiore età e maggiore strutturazione imprenditoriale:*
  - le imprese sociali under 2003 occupavano il 72,6% dei dipendenti, quelle costituite tra il 2003 e il 2013 il 19,3% e quelle dopo il 2013 solo l'8,1%;
- *così come tra distribuzione territoriale – relativamente omogenea e strutturazione imprenditoriale:*
  - i dati sulle classi di dipendenti e di fatturato indicano che il 47% delle imprese delle regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest hanno 10 o più dipendenti, contro il 28,7% delle regioni del Sud e il 30,6% di quelle insulari; oltre il 15% delle imprese delle regioni settentrionali genera un fatturato superiore ai 2 milioni di euro, contro percentuali che si attestano intorno al 3% nelle regioni meridionali e insulari;
- *la genesi «eterozigota» delle coop di tipo A e B:*
  - 2/3 delle imprese è impegnato nei settori dell'assistenza sociale e protezione civile (45%), dell'istruzione e della ricerca (9,5%) e della sanità (7,5%); a fronte di 1/3 attivo nello sviluppo econo-

<sup>6</sup> L'analisi riguarda le 16.557 imprese sociali censite da Istat, di cui il 95,13% cooperative sociali, con un'incidenza degli occupati sul totale pari al 98,6%.

mico e nella coesione sociale, ovvero nell'integrazione lavorativa di soggetti svantaggiati<sup>7</sup>;

- il 77,1% del totale dei dipendenti è occupato nei settori tipici della cooperazione A 56,1% assistenza sociale, 4,9% istruzione, 16,1% sanità, mentre quelle di tipo B ne occupano il 21,4%<sup>8</sup>;
- in termini dimensionali, il 53,2% e il 41,9% delle imprese attive nella sanità e nell'assistenza sociale occupa almeno 10 dipendenti, contro il 32,2% dello sviluppo economico e il 12% delle imprese culturali e sportive;
- *differenze di fatturato correlate al settore di intervento:*
  - il 48,6% delle imprese impegnate in ambito sanitario genera un fatturato superiore a 500 mila euro e il 22,6% a 2 milioni di euro; a fronte del 32,1% e del 10,8% di imprese inquadrabili nelle stesse classi di fatturato operanti nell'assistenza sociale e nella protezione civile, così come dell'8,3% e dell'1,8% di quelle culturali e sportive.

### 3. Interrogativi e sfide sul futuro della cooperazione sociale

Nei contesti di welfare locali e nazionali, alquanto stressati dall'impatto della pandemia da Covid-19 (Pavolini, Sabatinelli e Vesan, 2021; Busi-lacchi, 2021), diverse sono le sfide che potranno impattare sulla cooperazione sociale. Tra le molte, se ne segnalano tre.

A) *La digitalizzazione del lavoro di cura*<sup>9</sup>. Tratto distintivo che vede reale/digitale compresenti nell'unica esistenza umana contemporanea e dove la correlata strumentazione è parte integrante di una quotidianità fatta di domotica, *ambient assisted living*, robotica, IoT, intelligenza artificiale, con applicazioni sempre più indipendenti dall'azione umana ecc. Con la conseguenza che le relazioni vengono trasformate e potenziate da tastiere,

<sup>7</sup> Frutto dell'integrazione di diverse fonti, gli elaborati dall'Ufficio studi di Lega-coop presentati in occasione del recente Congresso nazionale – 25-26 novembre 2021 riportano che sul totale delle cooperative sociali registrate a quella data (16.218) le coop di tipo A rappresentano il 52-54%, quelle di tipo B il 25-28%, mentre le miste il rimanente 18-23%; cfr. <https://www.legacoopsociali.it/5-congresso-nazionale-legacoopsociali-cooperandare/>.

<sup>8</sup> Il differenziale per arrivare al 100% riguarda cultura, sport e attività ricreative (0,9%) e altri settori (0,6%).

<sup>9</sup> Quando non citato diversamente, facciamo riferimento a: Campedelli, 2019b; Campedelli, Toccafondi e Vignani, 2021.

*smartphone*, assistenti virtuali, ologrammi, sistemi di intelligenza artificiale ecc. Così come le nostre strutture cognitive, dove la connessione sostituisce la memorizzazione e gli algoritmi l'organizzazione del sapere. Tempo, spazio, comunità sociali, lavorative e politiche, nella rete assumono nuovi significati, dimensioni, regole. L'esperienza del contenimento della pandemia da Covid-19 lo ha reso ancora più evidente (Bonet Rull, 2021; Pavolini, Sabatinelli e Vesan, 2021; Campedelli, 2022, cap.4). Ciò impone sfide difficili. Le qualità caratterizzanti la digitalizzazione – *simplicity, enabling, usefulness* stanno determinando un'imponente transizione nei diversi campi del welfare (Perobelli e Rotolo, 2019; Deriu, 2020). Nel sociosanitario, patrimonializzando quanto già acquisito nel sanitario, la tecnologia è arrivata a risultati assolutamente significativi. Al contempo però non disponiamo ancora di verifiche effettive dell'impatto sulla condizione di vita degli assistiti. I progressi impongono nuovi modelli di servizio e/o di migliorare quelli esistenti. Sul mercato sono disponibili tecnologie mature e semplificate, da integrare in servizi innovativi. La loro applicazione necessita cambiamenti profondi nei processi di cura con nuove, o adattate, mansioni e nuove competenze degli operatori e degli utilizzatori finali<sup>10</sup>. Servono investimenti iniziali non secondari per la riprogettazione dei modelli di intervento, la riqualificazione/riorganizzazione del personale, l'infrastrutturazione di un mercato di fornitori, installatori, manutentori, *controllers* ecc. Se l'implementazione di *servizi capaccitanti* personalizzati, appropriati, sostenibili richiede sintesi tra prevenzione, medicina e assistenza di iniziativa, riabilitazione, e socializzazione, con le tecnologie a svolgere un ruolo centrale, è altresì vero che, nonostante gli obiettivi del Pnrr 2021-2026, siamo per ora distanti dall'aver *policies* adeguate<sup>11</sup>.

B) *Il rapporto con la p. a.* Il welfare mix, da una trentina d'anni a questa parte, è elemento caratterizzante l'evoluzione dei sistemi di welfare occidentali (Ascoli e Ranci, 2003; Ranci, 2017). Nonostante ciò, il rapporto tra Terzo settore e p.a. presenta un tratto paradossale. Come emerge anche da una lettura critica della riforma del Terzo settore

<sup>10</sup> Con l'emergenza Covid-19 la percezione dell'importanza della tecnologia nei servizi alla persona è cambiata significativamente (Fiorini e al., 2022). Tuttavia, spesso le soluzioni disponibili vengono implementate o utilizzate solo in minima parte in quanto mancano competenze di base.

<sup>11</sup> Ad es., nei piani formativi di base (laurea triennale e magistrale) di quasi tutte le professioni socioassistenziali e sociosanitarie (Campedelli, Toccafondi e Vignani, 2021) sono assenti materie che preparino all'uso delle tecnologie.

(Campedelli e Sgritta, 2016a; 2016b; Campedelli, 2019a), per quanto problematiche e lacunose, la p.a. dispone di norme, rappresentazioni e finanche narrazioni di tale fornitore/attore sociale/partner. A fronte di una frequentazione multilivello intensissima, *quasi osmotica*, tranne eccezioni (Campedelli, 2022, cap. 2) il Ts non sembra però in grado di elaborare una propria visione altrettanto approfondita della p. a., quale committente, regolatore dell'effettività dei diritti/doveri di cittadinanza sottoposto a crisi di legittimazione crescenti, partner delle attività che promuove. Come se non riuscisse a superare il *front office* con cui si relaziona quotidianamente, non vedendo/immaginando la complessità del *back office*, dei dispositivi regolativi formali e informali presenti, ovvero delle pratiche reali agite. Detto questo, con la citata riforma del Terzo settore e l'adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici di origine comunitaria-Cpp d.lgs. 50/2016, la questione è diventata centrale (Fici, Gallo e Gigliani, 2021). La legge n. 266/1991 *Legge quadro sul volontariato*, la n. 328/2000 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* e il d.P.c.m. attuativo 30 marzo 2001 avevano gettato le premesse per gli artt. 55 e ss. del Codice del Terzo settore – d.lgs. 117/2017 – relativi alla co-programmazione e co-progettazione (Pellizzari e Magliari, 2019; Frediani, 2021). Con la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale, il cd. *Decreto Semplificazioni* del 2020, le *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore* del Ministero del Lavoro nel 2021, questi istituti sono divenuti centrali nel dibattito riguardante tale relazione. Non pochi nodi rimangono da sciogliere sul piano dottrinale, normativo, applicativo. Ci focalizziamo su quest'ultimo<sup>12</sup>. Titubanze, vischiosità, disomogeneità e lacune ordinamentali che si ritrovano nei primi tentativi applicativi rinviano ai criteri di *discrezionalità amministrativa*<sup>13</sup> delle pubbliche amministrazioni. e alle condizioni per cui scegliere un rapporto *collaborativo* piuttosto che *contrattuale*. Qualche esempio:

- la mancata esplicitazione dei fattori di forza e di debolezza (dal punto di vista economico, procedimentale, organizzativo, legislativo ecc.) dei nostri istituti, da un lato, e dell'appalto, dall'altro, condiziona la coerente e consapevole adozione dei primi; più in generale, senza evidenze concrete è difficile per le pubbliche amministrazioni operare scelte ponderate;

<sup>12</sup> Riprendiamo, integrandolo, quanto sviluppato da Ascoli e Campedelli (2021).

<sup>13</sup> Nel rispetto dei principi generali che regolano l'attività delle p. a., serve a individuare la miglior soluzione per il perseguimento dell'interesse pubblico.



- il dualismo onerosità-gratuità rappresenta uno dei fronti di maggior frizione tra Ccp e Cts; è doveroso quindi chiedersi se sia sufficiente qualificare esclusivamente sulla base della natura giuridica della procedura e del rapporto di co-progettazione come contributi (ex art. 12, legge 241/90) le risorse economiche trasferite dalla pubblica amministrazione al privato per la realizzazione del progetto condiviso;
- la partecipazione di un Ets ai tavoli di co-progettazione, soprattutto se di natura imprenditoriale, non è operazione a costo zero, sia per i costi del personale che per il *know how* che si mette a disposizione, in un contesto ove possono co-partecipare altri soggetti, anche di Ts, concorrenti in altre successive procedure di affidamento.

Altrettanto complesso è il tema dell'inquadramento di tali istituti all'interno del sistema programmatico sociosanitario ordinario. Se diversi sono i modelli regionali adottati, in ogni caso si opera sulla base di una legislazione consolidata: sono previsti spazi consultivi e/o propositivi; la loro approvazione è in capo a organi istituzionali; orientano l'implementazione dei servizi; spesso prevedono che gli Ets, soprattutto accreditati, possano partecipare agli affidamenti/esternalizzazioni sulla base di quanto stabilito dal Ccp. La questione riguarda il rapporto che debba intercorrere tra la co-programmazione ex Cts e la programmazione *ordinaria*. La prima può sostituire, in parte o in toto, la seconda? E se no, per quali attività può/deve essere adottata? Ovvero, la co-programmazione e co-progettazione possono interessare tutti i tipi di servizi, anche quelli affidabili tramite accreditamento, o solo quelli sperimentali/integrativi, quindi non previsti dalla programmazione sociosanitaria ordinaria?

C) *Il radicamento territoriale*. Culture originarie, geni, profili istituzionali, relazioni con gli *stakeholders* concretizzano tale radicamento. In alcuni casi sembra oggi sfumarsi o diventare parte di un profilo identitario più composito: esigenze di *specializzazione* portano all'industrializzazione di filiere omogenee di servizi (es. catene di Rsa); operare in mercati locali pubblici sempre più saturi e concorrenziali porta a cercare nuove soluzioni che garantiscano continuità economico-finanziaria, grazie ad economie di scala, e funzione sociale<sup>14</sup>; l'ibridazione con il *profit*, in genere

<sup>14</sup> Un discorso a sé è il coinvolgimento della cooperazione sociale nella gestione dell'accoglienza di migranti e di popolazioni profughe. Al di là dei comportamenti penalmente rilevanti in capo alla magistratura, si deve considerare la dinamica distorsiva delle *policies* emergenziali rispetto ai profili imprenditoriali sopra

meno sensibile al radicamento territoriale, porta a cimentarsi in operazioni societarie trasformative. Questi e altri elementi, mixati, spingono verso *transizioni identitarie* per ora, e in parte, contenute grazie a *sdoppiamenti organizzativi* basati sulla trasposizione di tali istanze a imprese partecipate (ad esempio consorzi, spa, srl, contratti di rete ecc.) e/o controllate. Di converso, il radicamento sembra rafforzarsi attraverso la *diversificazione delle linee di attività*, nella ricerca di *modi nuovi di stare nel territorio*. Sfruttando in chiave reputazionale questa diversa-nuova presenza, abbiamo cooperative che si aprono ai mercati privati locali di cura, o che intervengono in segmenti commerciali (editoria, ristorazione, vestiario ecc.) e artigianali (spesso collegati al riuso di strumenti-prodotti di seconda mano) ecc. Prossime (Santuari, 2019), pur trattandosi di una fattispecie diversa, sono le cooperative di comunità (Bianchi, 2021), oggetto di dibattito all'interno della stessa cooperazione sociale e del Ts in generale. Questa sintetica fenomenologia rinvia alla necessità di una nuova tematizzazione di cosa significhi oggi, sul piano culturale e delle *policies*, *radicamento territoriale*. Basti pensare alla tensione tra *prossimità-distanziamento* determinata dalle risposte alla pandemia da Covid-19 (Campedelli, 2022, cap. 4). O alle politiche di sviluppo territoriale delle aree marginali del paese, come quelle rientranti nella Snai (Carrosio, 2019; Barca e Giovannini, 2020; Osti e Jachia, 2020). O alle politiche territoriali previste dal Pnrr 2021-2026 (Asvis, 2021)<sup>15</sup>, con alcune e circoscritte misure che *consentono* (Ascoli e Campedelli, 2021) al Ts e alle cooperative sociali di collaborarvi. Da qui la necessità di una riflessione approfondita sul significato di *radicamento territoriale* e su come mutualismo e Terzo settore possano, grazie a ciò, rigenerarsi e intervenire in quello che possiamo chiamare il *Long Covid socioculturale* sempre più presente al nostro orizzonte (Asvis, 2021). Nel dibattito economico (Bagnasco, 1999; Viesti, 2021), in quello politologico (Fistetti, 2003), in quello culturale (Levi, 2000<sup>16</sup>), in quello sociosanitario (da ultimi, Longo

richiamati. Basti pensare ai processi di re-istituzionalizzazione, di de-personalizzazione, di attribuzione di funzioni di controllo sociale *hard*, di alterazione della struttura finanziaria dell'impresa in un quadro di tagli della spesa pubblica, di repentino ampliamento del personale senza una possibile socializzazione dello stesso alla cultura cooperativa, di conflittualità con le comunità locali ecc. Non a caso cooperative attente hanno volutamente evitato di partecipare ai bandi promossi dalle prefetture.

<sup>15</sup> <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

<sup>16</sup> Tenuto conto degli innumerevoli studi di antropologia culturale che la tradizione scientifica italiana ha prodotto, citiamo questo breve saggio assolutamente

e Barsanti, 2021), per citarne alcuni, il tema è centrale, e non da ora. Merita, al riguardo, richiamare quello generatosi attorno al *Manifesto per riabitare l'Italia* (Cersosimo e Donzelli, 2020). Sua tesi è la fine di una visione dello sviluppo novecentesca e la necessità di *invertire lo sguardo*, partendo dalle aree marginalizzate e fragili, per reinterpretare il presente e immaginare il futuro, valorizzando le diversità – policentriche, antropologiche, culturali e sociali – presenti e vive. Una rivisitazione profonda dello stesso concetto di territorio, «luogo del nostro tempo di vita» (Urbinati, 2020, p. 37), in quanto tale propriamente politico, *spazio del noi* generatore di valore, senso, appartenenza (Cersosimo, 2020), messo a dura prova dai cambiamenti geopolitici in corso.

#### 4. Cenni conclusivi

In questi anni si è attribuito al Ts, spesso *connivente*, compiti rifondativi complessivi che non era e non è in grado di esercitare. Non è un caso che dal dibattito pubblico sia stata velocemente rimossa la tesi di Papa Francesco secondo cui, a fronte delle sfide sociali economiche e ambientali che impone la transizione epocale in corso, esso svolge poco più che una *funzione palliativa*<sup>17</sup>. Ciò detto come richiamo al realismo, la ricostruzione fatta rende evidente quanto la cooperazione, in mezzo a non pochi problemi e limiti, per il nostro paese sia un attore economico e occupazionale, culturale, di garanzia dei sistemi di welfare locali, di relazioni di prossimità ecc. rilevante. Nella consapevolezza che la risposta è tutt'altro che semplice, è comunque lecito chiedersi se vi siano, e quali, condizioni affermative di un suo protagonismo nella transizione in corso.

Una possibile pista di ricerca parte dal valorizzare e investire su e nei propri tratti distintivi, assumendo *riflessivamente e in modo dinamico, quindi mai definitivo*, la *tensione* tra esigenze imprenditoriali e finalità sociali. In altre parole, *su sé stessa in rapporto con i contesti in cui opera*, dove tale rapporto diviene esito e risorsa per poter contribuire ai cambiamenti in atto.

particolare perché ci sembra riassumere efficacemente una lettura di lungo periodo delle culture minoritarie e del nostro paese nell'insieme.

<sup>17</sup> Evento internazionale online: «The economy of Francesco – I giovani, un patto, il futuro» [Basilica di San Francesco d'Assisi, 19-21 novembre 2020]. Videomessaggio del Santo Padre Francesco ai partecipanti all'incontro, sabato, 21 novembre 2020; [https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont-messages/2020/documents/papa-francesco\\_20201121\\_videomessaggio-economy-of-francesco.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont-messages/2020/documents/papa-francesco_20201121_videomessaggio-economy-of-francesco.html).

Senza scivolare in visioni *retrotopiche* (Bauman, 2017) o irrealistiche, essa trova sostegno su una possibile correlazione tra principi regolativi societari, quelli distintivi della cooperazione sociale e dinamiche trasformative delle società locali. Reciprocità, redistribuzione, scambio (Polanyi, 2010) e dono, aggiungiamo noi – sono presenti in molte civiltà e il loro mix a predominanza dello scambio è divenuto il tratto caratteristico della contemporaneità. Al contempo, questi principi declinati nel mutualismo interno, nella partecipazione alla redistribuzione attraverso la realizzazione di welfare pubblico, nell'essere azienda, nel mutualismo esterno, nonché nell'essere spazio di esercizio dell'azione volontaria a livello micro li ritroviamo compresenti nella cooperazione sociale. Tale mix è altresì caratterizzante l'evoluzione delle società locali, in particolare delle forme urbane (Bagnasco, 1999, pp. 121 e ss.).

Come dimostra la sua storia, assumere in modo critico la riconfigurazione dei citati principi relativi al rapporto economia e società; praticarli a partire dalle caratteristiche del contesto in cui si opera; rigenerare così mission e vision del proprio essere impresa *sociale* che non smette di interrogarsi sui bisogni-domande-cambiamenti emergenti, concretizza quella circolarità generativa di cui la cooperazione sociale è espressione. I segnali di conferma, al riguardo, non mancano. *Housing* sociale, rigenerazione urbana, innovazione nei servizi turistici e nella filiera agroalimentare, *providing* tecnologico e *save&rescue company*, per citarne alcuni, sono ambiti di sviluppo già oggi praticati dalla cooperazione sociale. Si tratta di considerarli non semplici strategie di adattamento in mercati sempre più difficili, bensì patrimonio con cui rivendicare consapevolmente uno spazio nel dibattito sul futuro del paese. Parafrasando Barca e Giovannini (2020, pp. 37-38) sulle cause della crisi sociopolitica del paese, un dibattito non affrontabile con consulenze *just in time*, espressione di un certo *opinionismo all'italiana*, ma solo con un serio e ampio confronto e con un investimento di ricerca adeguato.

### Riferimenti bibliografici

- Alber J., 1986, *Dalla carità allo Stato sociale*, il Mulino, Bologna.  
 Ardigò A., 1980, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bologna.  
 Ascoli U. (a cura di), 2011, *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.  
 Ascoli U. e Campedelli M., 2021, *Insostituibilità, riconoscenza, integrazione funzionale: la parabola del Terzo Settore nella pandemia*, «in Politiche sociali/Social Policies», VIII, n. 2, pp. 369-388.

- Ascoli U. e Ranci C. (a cura di), 2003, *Il welfare mix in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B. (a cura di), 2015, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Asvis, 2021, *I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto ASviS 2021*, Asvis, Roma <https://asvis.it/notizie-sull-alleanza/19-10734/presentazione-del-nuovo-rapporto-asvis-sui-territori-e-lagenda-2030#>.
- Bagnasco A., 1999, *Tracce di comunità*, il Mulino, Bologna.
- Barca F. e Giovannini E., 2020, *Quel mondo diverso. Da immaginare, per cui battersi, che si può realizzare*, Laterza, Bari-Roma.
- Bauman Z., 2017, *Retrotopia*, Laterza, Roma-Bari.
- Bernardoni A., 2008, *Imprese cooperative sociali. Identità, responsabilità, governance, accountability*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (Rn).
- Bertin G., 2012, *Welfare regionale in Italia*, Ed. Cà Foscari, Venezia.
- Bianchi M., 2021, *Cooperative di comunità, nuove forme di sviluppo e welfare locale*, «Percorsi di Secondo Welfare», WP 2WEL, n. 3, <https://www.secondo-welfare.it/working-paper/wp-3-2021-cooperative-di-comunit-nuove-forme-di-sviluppo-e-welfare-locale/>.
- Bitossi S. (a cura di), 2008, *I gruppi cooperativi. Strategie, risultati, criticità delle cooperative holding*, il Mulino, Bologna.
- Bonet Rull L., 2021, *Towards a just digital transition: urban digital policy in Europe after Covid-19*, in Boni A.L. e Zevi A.T. (a cura di), 2021, «Next generation EU» Cities. Local communities in a post-pandemic future, Ledizioni LediPublishing, Milano.
- Borzaga C., 2021, *A trent'anni dalla 381. Come superare le letture semplicistiche del volontariato e della cooperazione sociale*, in «Impresa sociale», n. 4, <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/numero/rivista-num-4-2021>.
- Borzaga C., Fiorentini G. e Maticena A. (a cura di), 1996, *Non-profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica*, La Nuova Italia scientifica, Roma.
- Borzaga C. e Ianes A., 2006, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli, Roma.
- Busilacchi G. (a cura di), 2021, *L'emergenza Covid-19 come stress test per la sanità italiana*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2.
- Calderini M., Chiodo V. e Michelucci F.V., 2018, *The social impact investment race: toward an interpretative framework*, «European Business Review», 12 gennaio, <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/EBR-10-2016-0134/full/html>.
- Campedelli M. (a cura di), 2019a, «In mezzo al guado». La riforma del Terzo settore in Italia, in «Politiche sociali/Social policies», VI, n. 2, maggio-agosto.
- Campedelli M., 2019b, *Era digitale e Servizi per le persone con disabilità. Digitalizza-*

- zione, robotizzazione, automazione e nuovi modelli di servizio, Welforum, 6 marzo, <https://welforum.it/digitalizzazione-robotizzazione-automazione-e-nuovi-modelli-di-servizio-per-le-persone-con-disabilita/>.
- Campedelli M., 2022, "I poveri li avrete sempre con voi" (Mt. 26,11) – Note per un inquadramento concettuale e metodologico del welfare religioso cattolico (WRC), in Campedelli M., Marcello G., Marinaro R., Marsico F. e Tanzarella S. (a cura di), 2022, *Dentro il welfare che cambia. 50 anni di Caritas, al servizio dei poveri e della Chiesa*, rapporto di ricerca, Voll. 1-4, Caritas Italiana [https://www.caritas.it/home\\_page/area\\_stampa/00009527\\_Rapporto\\_Dentro\\_il\\_Welfare\\_che\\_cambia.html](https://www.caritas.it/home_page/area_stampa/00009527_Rapporto_Dentro_il_Welfare_che_cambia.html).
- Campedelli M., Carrozza P. e Pepino L. (a cura di), 2010, *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, il Mulino, Bologna.
- Campedelli M. e Sgritta G. (a cura di), 2016a, *Caratteristiche e transizioni del non profit in Italia*, in «Politiche sociali/Social policies», III, n. 1
- Campedelli M. e Sgritta G., 2016a, *Il non profit: conoscenza e cambiamento*, in Campedelli M. e Sgritta G. (a cura di), 2016, pp. 21-40.
- Campedelli M., Toccafondi L. e Vignani G., 2021, *Professioni sociali e competenze digitali. Una proposta per adeguare i percorsi formativi*, in Welforum, 22 novembre 2021, <https://welforum.it/professioni-sociali-e-competenze-digitali/>.
- Carini C. e Lori M., 2020, *Dimensioni e caratteristiche delle imprese sociali*, in Borzaga C. e Musella M. (a cura di), 2020, *L'Impresa Sociale in Italia. Identità, ruoli, resilienza*, IV Rapporto, Iris Network, Trento, <https://irisnetwork.it/wp-content/uploads/2021/04/IV-Rapporto-IS.pdf>.
- Carrosio G., 2019, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma.
- Carrozza P., 2009, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in Carrozza P., Di Giovine A. e Ferrari G.F. (a cura di), 2009, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari.
- Cassese S., 2009, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo stato*, Einaudi, Torino.
- Cersosimo D., 2020, *Luoghi*, in Cersosimo e Donzelli (a cura di), 2020.
- Cersosimo D. e Donzelli C. (a cura di), 2020, *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Consorti P., Gori L. e Rossi E., 2018, *Diritto del Terzo settore*, il Mulino, Bologna.
- Costa M., Delbono F. e Linguiti F., 2021, *Cooperative Movement and Prosperity across Italian Regions*, Working Paper 186, Aiccon, Forli-Bologna, <https://www.aiccon.it/pubblicazione/cooperative-movement-prosperity-across-italian-regions>.
- Curti I., 2020, *Le imprese sociali e i loro ecosistemi in Europa*, «Impresa sociale», n.

- 1/2020, [https://rivistaimpresasociale.s3.amazonaws.com/uploads/magazine\\_article/attachment/129/ImpresaSociale-01-2020-mapping.pdf](https://rivistaimpresasociale.s3.amazonaws.com/uploads/magazine_article/attachment/129/ImpresaSociale-01-2020-mapping.pdf).
- De Leonardis O., Mauri D. e Rotelli F., 1994, *L'impresa sociale*, Anabasi, Milano.
- Deriu F., 2020, *Luci e ombre dell'innovazione digitale nel welfare dei servizi alla persona in Italia*, la «Rivista delle Politiche Sociali»/«Italian Journal of Social Policy», n. 3, pp. ??.
- Fargion V. e Gualmini E. (a cura di), 2012, *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (a cura di), 2006, *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Fici A. (a cura di), 2018, *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Fici A., Gallo L. e Giglioni F. (a cura di), 2021, *I rapporti tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, Quaderni di Terzjus, «Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale», Editoriale Scientifica, Napoli.
- Fiorentini G., 2006, *Impresa sociale e sussidiarietà. Dalle fondazioni alle spa; management e casi*, Franco Angeli, Milano.
- Fiorentini G., 2014, *Le imprese sociali*, in Fiorentini G., Sapelli G. e Vittadini G., 2014, *Imprenditore: risorsa o problema? Impresa e bene comune*, Bur, Milano.
- Fiorentini G., 2021, *Tutte le imprese devono essere sociali. Profitto & impatto sociale: sostenibilità per il successo*, Franco Angeli, Milano.
- Fiorentini G. e Calò F. (a cura di), 2013, *Impresa sociale & innovazione sociale. Imprenditorialità nel terzo settore e nell'economia sociale: il modello IS&IS*, Franco Angeli, Milano.
- Fiorini L. e al., 2022, *Can assistive technology support social services during Covid-19 emergency? Barriers and opportunities*, «International Journal on Interactive Design and Manufacturing», n. 16, pp. 359-370, <https://link.springer.com/article/10.1007/s12008-021-00836-3>.
- Fistetti F., 2003, *Comunità*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione di comunità di Messina, 2014, *Sviluppo è coesione e libertà. Il caso del distretto sociale evoluto di Messina*, Horcynus Digital Edition, Messina.
- Frediani E., 2021, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino.
- Istat, 2021, *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2019*, 15 ottobre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/262507>.
- Levi C., 2000, *Un volto che ci somiglia. L'Italia com'era*, Edizioni E/O, Roma.
- Longo F. e Barsanti S. (a cura di), 2021, *Community building: logiche e strumenti di management. Comunità, reti sociali e salute*, Egea, Milano.
- Luhmann N., 1987, *Teoria politica nello stato del benessere*, Angeli, Milano.
- Osti G. e Jachia E. (a cura di), 2020, *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*, il Mulino, Bologna.

- Pavolini E., Sabatinelli S. e Vesan P. (a cura di), 2021, *Il welfare dei servizi in Italia ad un anno dal Covid 19*, special issues, «Politiche sociali/Social policies», VIII, n. 2, pp. 211- 232.
- Pellizzari S. e Magliari A. (a cura di), 2019, *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Perobelli E. e Rotolo A., 2019, *L'innovazione digitale nei servizi di welfare. Stato dell'arte e prospettive*, Collana White Paper Ocap-Osservatorio sul cambiamento delle amministrazioni pubbliche, vol. 1, Egea, Milano.
- Polanyi K., 2010, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino.
- Ranci C., 2017, *Pubblico e privato nell'ambito dei servizi sociali. Il welfare mix negli anni della grande recessione*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), 2017.
- Santuari A., 2018, *Le cooperative sociali tra legislazione nazionale, riforma del terzo settore e recenti interventi normativi regionali*, «Working paper» n. 171, Aiccon, Forlì, <https://www.aiccon.it/publicazione/170-le-cooperative-sociali-tra-legislazione-nazionale-riforma-del-terzo-settore-e-recenti-interventi-normativi-regionali/>.
- Santuari A., 2019, *Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale: il ruolo della regolazione pubblica*, «Istituzioni del Federalismo», n. 1, [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_1\\_2019/Santuari.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2019/Santuari.pdf).
- Stoppiello S., Della Queva S. e Nicosia M., 2020, *Non profit e inclusione sociale: il ruolo del settore nei diversi contesti territoriali*, in Venturi P. e Rago S. (a cura di), 2020.
- Tomai B., 1994, *Il volontariato. Istruzioni per l'uso*, Feltrinelli, Milano.
- Urbinati N., 2020, *Vita locale, meglio di territorio*, in Cersosimo e Donzelli (a cura di), 2020.
- Vella F., Giunco R. e Morara P.L., 2018, *Diritto delle società cooperative*, il Mulino, Bologna.
- Venturi P. e Rago S. (a cura di), 2020, *World Making. Per un nuovo protagonismo del Terzo Pilastro*, Aiccon, Forlì, <https://www.aiccon.it/gli-atti-delle-gdb-2020/>.
- Venturi P. e Zandonai F. (a cura di), 2014, *Ibridi organizzativi. L'innovazione sociale generata dal Gruppo cooperativo Cgm*, il Mulino, Bologna.
- Venturi P. e Zandonai F., 2017, *L'impresa sociale riformata - Trattati salienti e nuovi percorsi d'innovazione sociale*, in Venturi P., a cura di (2017), *Valore e potenziale dell'impresa sociale. Economie plurali per generare progresso e impatto sociale*, Social impact agenda per l'Italia, <https://www.aiccon.it/wp-content/uploads/2017/12/Valore-potenziale-dellimpresa-sociale-visualizzazione.pdf>.
- Viesti G., 2021, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari.