



CONFCOOPERATIVE

FEDERSOLIDARIETÀ



Libro Verde

**LA COOPERAZIONE SOCIALE
PER
L'INSERIMENTO LAVORATIVO**



CONFCOOPERATIVE

FEDERSOLIDARIETÀ



Libro Verde

**LA COOPERAZIONE SOCIALE
PER
L'INSERIMENTO LAVORATIVO**

*Il presente documento è stato realizzato in collaborazione con EURICSE
(European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises).*

INDICE

Introduzione	5
1. Lo scenario: le politiche di inserimento lavorativo in Italia	7
1.1. L'inserimento al lavoro delle persone disabili	8
2. Il modello dell'impresa sociale nelle politiche di inserimento ...	10
2.1. Il fenomeno europeo	12
3. La cooperazione sociale di inserimento tra innovazione e potenziale da esprimere	13
3.1. Principali dati e tendenze della cooperazione sociale di inserimento	17
4. Le reti per l'inserimento lavorativo	21
5. Le politiche pubbliche per le cooperative di inserimento	24
6. Da dove partire: punti di forza e di debolezza	28
7. Una nuova agenda di politiche per l'inserimento lavorativo	31

Stampato a Febbraio 2010
presso la tipolitografia
SILVESTRO CHIRICOZZI s.r.l.
Roma - Via B. Cerretti, 45 - chiricozzi.com

Introduzione

Questo documento contiene analisi e riflessioni sulle tematiche relative all'inserimento nel lavoro di persone con particolari difficoltà occupazionali il cui numero, già elevato, è destinato ad aumentare a seguito della crisi in corso.

Il documento si propone di riflettere sul particolare strumento rappresentato dalle cooperative sociali specializzate nell'inserire al lavoro persone che, per ragioni diverse, soffrono una situazione di svantaggio nel mercato del lavoro. Si tratta del modello più peculiare e innovativo di impresa sociale che ha visto la nascita nel nostro Paese e ha successivamente conosciuto una notevole diffusione in molti altri contesti. Eppure, nonostante siano ormai passati trent'anni dalle prime esperienze pionieristiche, questo particolare fenomeno imprenditoriale non sembra essere riuscito a dispiegare pienamente le sue notevoli potenzialità.

Una delle cause di questa situazione è la scarsa strutturazione e implementazione di politiche e strategie di sviluppo mirate. Ed è proprio su questo fronte che intende collocarsi questo contributo.

- Nella prima parte verrà tracciato lo "scenario" delle politiche a favore dell'inserimento al lavoro di fasce deboli della popolazione, con un approfondimento sul fabbisogno di inclusione delle persone diversamente abili (paragrafo 1).
- A seguire si approfondirà il modello dell'impresa sociale di inserimento, evidenziando gli elementi costitutivi che lo differenziano da altre soluzioni adottate a vari livelli e da diverse istituzioni per rispondere al problema dell'inserimento al lavoro (paragrafo 2).
- Dopo averne descritto le caratteristiche generali verrà analizzata la più importante forma giuridico organizzativa di impresa sociale di inserimento oggi presente in Italia: la cooperativa sociale di tipo B (paragrafo 3).
- Le reti per l'inserimento lavorativo costituiranno invece un elemento trasversale dell'analisi perché rappresentano una condi-

zione di efficacia dei percorsi di inserimento e possono costituire uno snodo fondamentale per l'implementazione di politiche e strategie di sviluppo (paragrafo 4).

- "Lo stato dell'arte" verrà completato con un'analisi di tipo valutativo rispetto all'attuazione delle principali policy pubbliche fin qui previste a favore delle imprese di inserimento a livello nazionale, locale e comunitario (paragrafo 5).
- Gli elementi conoscitivi raccolti nelle sezioni precedenti verranno ricapitolati in punti di forza e di debolezza (paragrafo 6), in modo da disporre di un capitale di conoscenze teoriche ed esperienziali che consentirà di riscrivere una nuova "agenda" politico-strategica a supporto dello sviluppo delle imprese di inserimento lavorativo (paragrafo 7), per sostenere le sfide che i cambiamenti nei rapporti sociali ed economici porranno loro nel prossimo futuro.

Il documento nella veste di "libro verde" è aperto alla discussione pubblica per un periodo di sei mesi. In primo luogo da parte dei cooperatori sociali e delle loro organizzazioni di rappresentanza e coordinamento e, in secondo luogo, da parte di tutti quegli attori pubblici e privati che giocano un ruolo per l'affermazione di questo modello d'impresa. Al termine di questa fase di consultazione, questo stesso documento nella sua stesura definitiva di "libro bianco" sarà in particolar modo rivolto ai policy maker, interni e soprattutto esterni al settore, in modo che possano trovare spunti adeguati per assegnare nuova rilevanza a quegli elementi di valore che contraddistinguono l'inclusione sociale attraverso il lavoro.

Il Presidente di Federsolidarietà-Confcooperative
VILMA MAZZOCCO

1. Lo scenario: le politiche di inserimento lavorativo in Italia

L'incapacità di inserire sul mercato del lavoro persone anche solo potenzialmente produttive è fonte di inefficienza sia da un punto di vista economico che sociale. Da un punto di vista economico si generano inutili sprechi di risorse e costi aggiuntivi per alimentare un sistema assistenzialista che non promuove la produttività di persone a vario titolo svantaggiate. Da un punto di vista sociale invece è innegabile come la promozione all'accesso al lavoro è condizione necessaria per l'affermazione della propria identità e dignità umana (Amartya Sen).

La citazione di Sen descrive in modo molto lineare non solo l'importanza del lavoro per ogni cittadino, ma soprattutto il carattere "meritorio" di tutte quelle politiche e iniziative che, a vari livelli e secondo modalità differenziate, si propongono di favorire l'accesso al lavoro delle fasce di popolazione che soffrono situazioni di disagio e fragilità sociale. Un lavoro dignitoso è un diritto di ogni persona e consente di rispondere a una molteplicità di bisogni che incidono direttamente sulla qualità del progetto di vita: dalla sicurezza del reddito all'autorealizzazione di sé; dalla possibilità di socializzare in un particolare contesto come "il posto di lavoro", fino al godimento di diritti di libertà che rappresentano l'architrave del patto sociale che fonda le società contemporanee. Ma l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati è anche un bene che produce una consistente serie di "esternalità positive" che vanno a favore delle comunità locali in termini di aumento della sicurezza e della coesione sociale, qualità della vita e, non da ultimo, risparmio di risorse pubbliche investite in servizi di cura e di contenimento che ne fanno uno dei migliori esempi di "welfare dello sviluppo".

La crisi attuale – nel caso italiano sia congiunturale che strutturale – mette sotto pressione le già fragili politiche del lavoro, in particolare quelle di tipo attivo che si basano sull'empowerment dei soggetti beneficiari affinché investano le proprie risorse – per

quanto residue - in percorsi di inserimento. La mancata riforma degli ammortizzatori sociali e le urgenze poste dal quadro occupazionale inducono i governi - nazionali e regionali - ad adottare misure "tamponate" di breve periodo che, nella maggior parte dei casi si configurano in senso passivo (cassa integrazione, sussidi, ecc.) o in forme di intervento attivo che però si basano sempre su un'impostazione di tipo assistenziale come i "lavori socialmente utili" o misure similari. All'opposto, il sistema dei servizi per l'impiego - sia pubblico che privato - non sembra in grado di rispondere pienamente ai bisogni di fasce della popolazione sempre più consistenti in termini quantitativi e sempre più differenziate al loro interno rispetto ai bisogni e alle competenze. Il settore pubblico soffre per i tradizionali problemi di efficienza organizzativa, mentre quello privato for profit tende a selezionare, puntando sui lavoratori con capacità meno compromesse e che sono quindi più facilmente inseribili o re-inseribili nel mercato del lavoro.

Il combinato disposto di queste dinamiche disegna uno spazio di intervento caratterizzato dalla presenza di un numero sempre più significativo di persone che non godono (o godono solo in parte) dei sussidi delle politiche passive e non riescono ad inserirsi attraverso i tradizionali servizi all'impiego.

È questo, a grandi linee, il campo di azione della cooperazione sociale specializzata nei percorsi di inclusione attraverso il lavoro e a cui è dedicato questo documento.

1.1. L'inserimento al lavoro delle persone disabili

Le politiche di inserimento nel lavoro di persone con difficoltà di accesso all'occupazione hanno nel tempo sviluppato strumenti diversi, in gran parte destinati ad una particolare fascia debole della popolazione: le persone diversamente abili. Quelli più ampiamente utilizzati, anche a livello internazionale sono:

1. l'imposizione alle imprese dell'obbligo di assumere questi lavoratori, generalmente in misura proporzionale al numero di occupati;
2. la creazione, nel settore pubblico o in imprese costituite ad hoc, di posti di lavoro riservati a queste persone;
3. la concessione di incentivi alle imprese disponibili ad assumere questi lavoratori.

L'Italia ha utilizzato fin dal dopoguerra soprattutto il primo di questi strumenti e solo alla fine degli anni '90 con la legge 68 del 1999 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) ha riformato la legislazione prevedendo anche il terzo, e come si vedrà in seguito, introducendo anche strumenti nuovi come il collocamento mirato.

I dati dei più recenti monitoraggi effettuati a livello nazionale per verificare l'efficacia delle politiche in atto mettono in luce i seguenti aspetti:

- una crescita del bacino di bisogno: continua infatti ad aumentare il numero di soggetti disabili iscritti nelle apposite liste di collocamento ed è prevedibile una ulteriore crescita degli stessi nei prossimi mesi soprattutto a seguito delle deroghe al collocamento obbligatorio che saranno concesse alle imprese in crisi;
- la rigidità dei risultati delle politiche in essere: gli inserimenti al lavoro risultano da tempo in numero relativamente stabile, pur a fronte di un ampliamento del bisogno;
- l'elusione del collocamento obbligatorio da parte sia del settore pubblico che di quello privato confermata dalle scoperture totali delle quote d'obbligo;
- l'affermarsi delle reti di inserimento: pur a fronte di notevoli incertezze applicative, aumenta nel corso del tempo il numero di inserimenti effettuati su base convenzionale, attraverso il coinvolgimento dei principali stakeholders del sistema (servizi pubblici, imprese for profit, associazioni dei beneficiari, cooperative sociali, ecc.).

In sintesi, l'analisi degli strumenti in essere evidenzia alcune criticità sul lato dell'efficienza ove si possono prevedere correttivi e integrazioni "in corso d'opera". Sul versante dell'efficacia vanno stimulate azioni di sistema volte a valorizzare gli apporti sia dei soggetti specializzati nei servizi al lavoro, sia di quelli più direttamente indirizzati all'inclusione sociale.

2. Il modello dell'impresa sociale nelle politiche di inserimento

Nel corso degli ultimi vent'anni, anche a seguito delle criticità mostrate dagli strumenti tradizionali, sono state sperimentate e adottate misure nuove costituite da forme di sostegno all'acquisizione di abilità ed all'inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati da parte di organizzazioni e personale specializzati. Esse hanno assunto forme diverse quali in particolare iniziative mirate di formazione professionale, interventi personalizzati a sostegno del collocamento in occupazioni precedentemente individuate e altre forme di supported employment.

Tra queste ultime un ruolo particolare hanno progressivamente assunto le "cooperative sociali di inserimento lavorativo". Esse sono vere e proprie imprese costituite e gestite da privati che hanno come obiettivo principale dell'attività proprio l'inserimento, in via definitiva o temporanea, di persone con difficoltà di accesso al lavoro.

La differenza principale tra questi nuovi strumenti e quelli tradizionali richiamati al paragrafo precedente consiste nel fatto che, mentre i primi assumono, anche se spesso solo implicitamente, che i lavoratori diversamente abili e, più in generale, con difficoltà di accesso al lavoro siano irrimediabilmente meno produttivi degli altri e che di conseguenza non possano trovare un lavoro alle condizioni di mercato, gli strumenti di sostegno all'inserimento lavorativo, e in particolare le cooperative sociali, partono inve-

ce dal presupposto che anche questi lavoratori, se inseriti in un lavoro adatto a loro e adeguatamente formati, possano diventare pienamente produttivi. Il modello ideato e implementato dalle cooperative sociali rifiuta di considerare il lavoratore svantaggiato in via definitiva meno produttivo del lavoratore normodotato e sostiene invece che si tratti di un problema allocativo che il mercato del lavoro non è in grado di gestire in modo efficiente.

Al contrario nell'impresa ordinaria l'inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati è il più delle volte percepito come obbligo esterno, come vincolo determinato da norme e comunque rappresenta un fattore da gestire con il minor impatto possibile sulla funzione primaria di impresa: la massimizzazione del profitto.

Il normale mercato del lavoro incontra quindi grosse difficoltà, dovendo semplificare i processi di selezione ed al contempo contenere i costi di eventuali errori, ad investire su una valutazione attenta delle abilità di persone che già negli skill di base (età, titolo di studio, provenienza sociale, integrità fisica e psichica, storia lavorativa e personale) evidenziano alcune caratteristiche a cui gli imprenditori associano una produttività bassa o comunque inferiore alla media. Chi presenta queste caratteristiche ha così una minore probabilità di accesso al lavoro e rischia di restarne escluso anche in via permanente. E ciò indipendentemente dalla produttività reale che potrebbe esprimere avendo un'opportunità di lavoro o dopo un periodo di formazione sul lavoro.

Nell'impresa cooperativa sociale l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate è l'obiettivo principale da conseguire. L'impegno principale è quello di abbattere il più possibile la soglia d'ingresso, da un lato agendo sulla produzione e sulla organizzazione del lavoro e dall'altro sulla messa alla prova della produttività reale della persona al contempo lavorando per aumentare i suoi *skill personali-sociali-professionali-progettuali*. Così facendo aumentano le competenze ed il patrimonio di reputazione e relazioni della persona, e ciò in molti casi l'aiuta a superare lo svantaggio e aumenta

le sue probabilità di accedere a posti di lavoro normali.

Queste sono le principali ragioni che spiegano la diffusione e il successo delle imprese sociali di inserimento lavorativo: una reale esperienza di sussidiarietà e di realizzazione di una economia più attenta al benessere delle persone e alla coesione sociale.

La cooperazione sociale rappresenta comunque una “sussidiarietà incompiuta” prevalentemente per l’incapacità o la non volontà degli attori pubblici di prendere atto della reale portata dell’impatto di queste imprese all’interno delle politiche e delle attività finalizzate all’inserimento lavorativo delle persone svantaggiate. Ancora oggi gli uffici pubblici specificamente dedicati al problema dell’inserimento lavorativo agiscono in un’ottica di autentica sussidiarietà riconoscendo e conferendo risorse di sostegno allo sviluppo, di apporto tecnico, nei confronti di queste organizzazioni che i cittadini hanno avuto la capacità di mettere in campo.

2.1. Il fenomeno europeo

Indagini e progetti condotti recentemente a livello europeo dimostrano come i modelli di impresa sociale di inserimento lavorativo simili alle cooperative sociali italiane (e definite WISE – Work Integration Social Enterprises) siano ormai presenti, seppur in forme diverse, in tutti i paesi europei e giochino un ruolo crescente nella promozione della inclusione sociale e della occupazione.

Le WISE possono essere definite secondo i seguenti minimi comuni denominatori: sono imprese private ed autonome operanti sul mercato, dove lavoratori svantaggiati hanno diritti regolati dalla legge nazionale del lavoro e la cui mission è l’integrazione attraverso il lavoro delle persone svantaggiate.

Le indagini ed i progetti realizzati nei vari paesi europei confermano la rilevanza del fenomeno, consentendo di evidenziare i seguenti aspetti.

- La posizione di leadership dell'Italia per numero di organizzazioni, performance economiche e sociali, capacità di innovazione e di strutturazione di un preciso modello giuridico/organizzativo; l'esperienza italiana è un "capitale" di conoscenze ed esperienze che merita di essere ulteriormente valorizzato.
- La presenza di una molteplicità di modelli da cui trarre ispirazione; se è vero, infatti, che alcune delle tipologie sviluppate in alcuni contesti rischiano di "inquinare" il modello dell'impresa sociale di inserimento in quanto assumono un orientamento più simile a servizi di carattere socio assistenziale come, ad esempio, i centri di adattamento alla vita attiva (centres d'adaptation à la vie active) in Francia, i centri occupazionali (centros ocupacionales) in Spagna, i laboratori protetti per disabili (samhall) in Svezia e le imprese di integrazione (invoegdtijven) in Belgio, è utile comunque notare che l'inserimento al lavoro di persone appartenenti a fasce deboli del mercato rappresenta il modello di impresa sociale più diffuso e consolidato a livello internazionale.
- La possibilità di disporre di reti di rappresentanza e di coordinamento attraverso le quali partecipare al dialogo con le istituzioni comunitarie che, a più riprese, sono intervenute con indicazioni di policy - spesso ambivalenti - riguardanti le imprese di inserimento, come si avrà modo di approfondire nelle pagine successive.

3. La cooperazione sociale di inserimento tra innovazione e potenziale da esprimere

In Italia l'unico modello di impresa di inserimento fino ad oggi adeguatamente sviluppato è quello della cooperativa sociale di tipo B. Ai sensi della normativa di riferimento (legge n. 381/91) le cooperative sociali di inserimento lavorativo assumono le seguenti caratteristiche.

- La natura privata di queste imprese che dà loro la possibilità di operare in qualsiasi settore di attività e di adottare forme di gestione e modalità contrattuali di tipo privatistico.
- La mission prevista dalla legge - "l'interesse generale della comunità" - deve essere perseguita attraverso l'organizzazione di percorsi di inserimento al lavoro rivolti a soggetti "svantaggiati", attività generalmente distinta dalla produzione di servizi sociali, assistenziali ed educativi (affidata invece alle cooperative sociali di tipo A). Questo particolare assetto ha consentito di affinare nel corso del tempo l'idea di supported employment in modalità e tecniche di inserimento lavorativo, puntando su:
 - percorsi basati sulla individuazione e strutturazione di un progetto di inclusione individualizzato a durata definita;
 - formazione on the job, grazie alla costituzione di team di lavoro composti da personale svantaggiato e normodotato; quest'ultimo ha richiesto un consistente investimento in formazione, soprattutto per quanto riguarda le capacità di affiancamento (tutor dell'inserimento lavorativo) e il management dei percorsi (responsabile sociale);
 - ricollocazione al termine del progetto di inserimento e subordinata alle condizioni del soggetto, in contesti produttivi ordinari, così da favorire la possibilità di mantenere un turn-over in entrata che amplia la platea dei beneficiari senza aumentare eccessivamente le dimensioni dell'impresa pregiudicando la qualità del sistema relazionale.
- L'attività economica è strumentale alla produzione del bene "inserimento lavorativo". È previsto infatti l'obbligo di mantenere in forza una quota di manodopera svantaggiata significativa (minimo 30% del totale degli occupati), ma non così elevata da impedire una gestione economicamente sostenibile. Ciò consente una chiara distinzione tra inserimento lavorativo e laboratorio protetto di tipo socio - assistenziale e, nel suo insieme, definisce le cooperative sociali di tipo B come impre-

se con un “doppio prodotto”: inclusione sociale attraverso il lavoro e beni e servizi scambiati sui rispettivi mercati.

- L’assetto multistakeholder, in quanto la cooperativa sociale di tipo B può coinvolgere nella base sociale e quindi negli organi di gestione lavoratori remunerati e volontari, e altri esponenti di enti e istituzioni pubbliche e private. La norma prevede inoltre una partecipazione significativa dei beneficiari (i soggetti in inserimento) che, salvo impedimenti legati alle condizioni psico-fisiche, devono essere soci proprietari dell’impresa.
- La possibilità di fruire di modalità di sostegno pubblico (soprattutto l’esenzione dal pagamento degli oneri sociali) finché il lavoratore è certificato come svantaggiato da una amministrazione pubblica.

Il combinarsi di queste caratteristiche, tutt’altro che scontato soprattutto nel periodo in cui la normativa veniva approvata e completata, ha contribuito a creare un modello di impresa di inserimento in forma cooperativa che risulta essere il più efficace e più diffuso a livello europeo (e non solo) e che ha saputo perfezionarsi e rafforzarsi nel tempo.

Poiché la cooperazione sociale di tipo B con le peculiarità sopra illustrate rappresenta l’archetipo dell’impresa sociale vale la pena ricordare quali sono stati i fattori che ne hanno sostenuto la nascita e lo sviluppo, in quanto la loro persistenza può determinare, ancora oggi, il successo o l’insuccesso di questa particolare forma d’impresa.

- In primo luogo emergono i fenomeni di mutuo - aiuto fra i portatori di bisogno che, sulla base del riconoscimento di esigenze comuni, non si sono limitati a sviluppare la più tradizionale attività di advocacy (richiedendo, ad esempio, interventi più efficaci da parte dell’autorità pubblica), ma hanno auto-organizzato la risposta ai propri bisogni avviando attività imprenditoriali. Questo fattore è particolarmente rilevante in quanto i promotori di queste iniziative sono, molto spesso, gli stessi utenti (i soggetti svantaggiati), le loro reti di prossi-

mità (familiari, parentali), le comunità locali. In questa casistica rientrano, ad esempio, le forme di auto-organizzazione di disabili, loro famiglie o associazioni di rappresentanza che danno vita ad una cooperativa di inserimento per rispondere a bisogni legati alla ricerca di autonomia e di valorizzazione delle capacità, anche se residue, di queste persone.

- In secondo luogo si segnala il passaggio da politiche passive ad attive di inclusione. In questo ambito si possono ricordare, ad esempio, tutte quelle esperienze di impresa sociale nate da processi di deistituzionalizzazione che hanno coinciso con la chiusura (o con il ridimensionamento) di grandi strutture residenziali impostate secondo logiche di contenimento e di segregazione per favorire invece la nascita di luoghi di lavoro, educativi e, in senso lato, "sociali" dove persone "svantaggiate" e "normodotate" potessero vivere e lavorare a contatto diretto. Il caso tipico in questo ambito riguarda le cooperative sociali di inserimento che sono nate a seguito della chiusura delle strutture manicomiali avviata in Italia a cavallo fra gli anni '70 e '80. Lo stesso tipo di esigenze sono all'origine delle cooperative di inserimento promosse da cooperative sociali di tipo A al fine di completare attraverso l'inserimento lavorativo i processi di inclusione sociale avviati attraverso la fornitura dei servizi.
- In terzo luogo può essere ricordata la trasformazione dell'assetto istituzionale e il decentramento delle funzioni e delle competenze relative ad importanti settori del welfare, e più in generale della gestione di politiche e servizi pubblici, dalle strutture centrali a quelle periferiche dello Stato (le regioni per le politiche sanitarie, le province per quelle del lavoro, i comuni per le politiche sociali). La costruzione, anche in questo caso piuttosto lunga e faticosa, di un'azione pubblica imperniata sugli enti locali soprattutto nel settore delle politiche di welfare ha certamente giocato un ruolo importante per la nascita e lo sviluppo di impresa sociale, anche nel settore dell'inclusione lavorativa. Il caso tipico in questo ambito è la cooperativa di tipo B nata con

il sostegno di un'amministrazione locale (spesso comunale) per realizzare un duplice obiettivo: favorire l'inserimento di persone svantaggiate sottraendole dal circuito dell'assistenza (in particolare dalle "trappole" legate alle dipendenze dai servizi sociali) e con più elevati livelli di flessibilità operativa e qualità finale beni e servizi prima gestiti in proprio o riconoscendone l'utilità (ad esempio la cura delle aree verdi).

- Infine, un ulteriore fattore può essere individuato nelle trasformazioni del tessuto imprenditoriale e produttivo italiano. In questo ambito si possono mettere in luce vari fenomeni (spesso intrecciati) che, in modi e forme diverse, hanno contribuito anche alla crescita dell'imprenditoria sociale: i) il passaggio da un'economia di tipo industriale / manifatturiero ad un assetto che vede sempre più prevalere i servizi (tra i quali quelli alla persona e alla comunità); ii) la gestione in outsourcing di parti sempre più rilevanti dei processi produttivi (soprattutto da parte delle imprese di dimensioni medio / grandi); iii) la strutturazione delle PMI (cioè della gran parte delle imprese italiane) in distretti territoriali organizzati intorno a filiere produttive su base locale. Fra le varie tipologie di impresa sociale, quelle di inserimento lavorativo possono essere considerate come le principali beneficiarie di questi processi di trasformazione economico / imprenditoriale. Molte di esse infatti hanno come principali clienti imprese for profit per le quali producono servizi o, più spesso, agiscono come sub fornitori.

Tutti questi fattori sono tutt'ora all'opera e continuano a generare nuove cooperative sociali di inserimento lavorativo. Come dimostrano i dati disponibili.

3.1. Principali dati e tendenze della cooperazione sociale di inserimento

I dati più completi e aggiornati a livello nazionale sulle cooperati-

ve sociali di tipo B risalgono a fine 2005 e sono stati pubblicati dall'Istituto italiano di statistica (Istat). Secondo questa fonte le cooperative sociali di tipo B operative sono 2.419; in queste imprese operano 62.691 persone in massima parte retribuite (85%), anche se esiste, ai sensi della legge, una parte piuttosto consistente di volontari (15%). I soggetti svantaggiati inseriti al lavoro sono 30.141, una quota ben superiore al livello minimo stabilito dalla legge che è pari al 30%. I soci delle cooperative di tipo B sono 65.022 e nella maggior parte delle compagini sociali (68%) sono rappresentate almeno tre diverse tipologie fra lavoratori, volontari, sovventori, utenti. Il giro d'affari complessivo è pari a 1,3 miliardi di euro e le cooperative di tipo B si dividono quasi equamente fra quelle che dichiarano una prevalenza di entrate di origine pubblica (53,1%) rispetto a quelle dove invece prevalgono fonti di finanziamento private (46,1%). Nel complesso si può affermare che circa il 50% del fatturato di queste cooperative deriva da scambi con privati e che del restante 50% proveniente da fonti pubbliche almeno la metà è ottenuto attraverso la partecipazione a gare aperte spesso anche a imprese convenzionali.

Guardando alle principali tendenze evolutive nel breve periodo (facendo riferimento a precedenti rilevazioni Istat aggiornate al 2001 e nel 2003) si registrano le seguenti tendenze.

- Il tasso di crescita è costante (+32% tra il 2001 e il 2005). Negli ultimi anni, in particolare, si è assistito ad una progressiva diffusione delle cooperative di tipo B anche nelle regioni del Sud.
- Sono imprese di piccole-medie dimensioni: coinvolgono in media 25 persone e il giro d'affari è pari a 559mila euro con una tendenza generale alla stabilità nel corso del tempo. Il loro modello di crescita si basa sulla moltiplicazione delle iniziative sul territorio (anche attraverso strategie di spin-off) più che sulla crescita dimensionale.
- Il numero di soggetti svantaggiati in inserimento segna un tasso di crescita molto consistente (+ 60% nel periodo '01-'05),

ad indicare che queste imprese hanno accresciuto il loro livello di efficienza nella gestione della manodopera debole.

Se si valuta il contributo delle cooperative sociali di tipo B sullo stock totale dei lavoratori disabili, secondo recenti stime esse coinvolgono non più del 7% delle persone disabili potenzialmente inseribili nel mercato del lavoro. Si tratta quindi di una percentuale assai limitata, anche considerando che la cooperazione sociale non è (e non deve) essere l'unica risposta ai bisogni di questa fascia della popolazione.

Informazioni quantitative e qualitative sul lavoro dei soggetti svantaggiati nelle cooperative sociali italiane possono inoltre essere tratte dalle ricerche effettuate a livello nazionale da network universitari ed istituti di ricerca. Una ricerca realizzata nel 2005 su un campione di 93 cooperative sociali di tipo B e di quasi 1000 lavoratori in esse occupati permette di fornire qualche rapida indicazione dell'impatto della loro attività sull'inserimento lavorativo. L'indagine conferma che accanto alle categorie che possiamo definire 'tradizionali' (previste dall'art. 4 della legge 381/91), si rilevano numerosi inserimenti di tipologie nuove, con chiare caratteristiche di svantaggio rispetto al mercato del lavoro. È interessante in particolare notare come ben il 55,5% dei lavoratori normodotati delle cooperative sociali di inserimento lavorativo provenisse da situazioni di precedente disoccupazione e la metà di essi appartenesse alle non forze lavoro. Inoltre, il 44,2% del campione dei lavoratori normodotati è composto da soggetti a bassa scolarizzazione, che presentano una qualificazione inadeguata e concreti problemi di occupabilità sul mercato del lavoro.

In aggiunta, una recente ricerca territoriale sui soli lavoratori svantaggiati delle cooperative sociali di inserimento lavorativo ha messo in luce come queste organizzazioni offrano soprattutto occupazioni stabili (il 74,2% degli svantaggiati ha un contratto a tempo indeterminato), pur rimanendo aperte verso la ricerca dell'inserimento esterno, ovviamente in considerazione del tipo di

disagio sofferto (obiettivo comunque del 55% delle cooperative di costituzione più recente). La formazione è basata soprattutto su progetti individualizzati (nell'81% dei casi) e con il supporto di figure professionali (nel 78% delle cooperative vi è un tutor).

Dalle informazioni disponibili è possibile verificare anche l'esito dei percorsi di inserimento: prevalgono i casi di successivo inserimento dei soggetti svantaggiati all'esterno dell'organizzazione (che riguarda il 55,6% dei lavoratori svantaggiati inizialmente inseriti), anche se rilevante risulta ancora il ruolo delle cooperative nel continuare a garantire occupazione e non marginale è la presenza di lavoratori che dopo aver terminato il programma di inserimento non riescono a trovare lavoro.

Una riflessione finale meritano i dati sulla capacità gestionale e sull'efficienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo. Se i dati sui lavoratori dimostrano la loro rilevanza sociale e l'efficacia della loro azione, non secondaria è la sostenibilità economica delle azioni intraprese e l'efficienza della gestione. I dati di ricerca mostrano che il livello di patrimonializzazione è più che discreto: in media il patrimonio (capitale più riserve) supera i 200mila Euro e solo il 20% delle cooperative sociali di tipo B ha un patrimonio inferiore ai 20mila euro, contro il 35,3% che presenta un patrimonio superiore ai 200mila. Questa situazione di stabilità è garantita dalla prassi dell'accantonamento degli utili in riserve indivisibili (poiché comunque oltre il 70% delle cooperative intervistate aveva registrato avanzi di gestione nel triennio 2003-2005) ed è sostenuta dalla dinamicità dell'attività: nel triennio 2003-2005 il 73% delle cooperative intervistate ha registrato aumenti anche significativi del valore della produzione, degli investimenti e del personale.

Infine, il modello della cooperativa sociale di inserimento lavorativo risulta efficace e ben funzionante anche dal punto di vista dei lavoratori inseriti. Da un'ulteriore recente indagine su un campione di lavoratori con problemi psichiatrici inseriti in cooperative di questo tipo emerge un quadro largamente positivo. Dall'analisi

delle risposte fornite ai ricercatori dai 164 intervistati risulta che essi percepiscono la cooperativa come effettivamente agevolante e attenta a supportarli nel lavoro e fuori (più di famiglia e amici), dichiarano un elevato livello di autostima, si sentono coinvolti e produttivi ed esprimono una generalizzata volontà di proseguire l'esperienza lavorativa, nel 30% dei casi anche all'esterno della cooperativa. La soddisfazione per il lavoro da essi dichiarata si colloca a livelli molto elevati: 80,2% su una scala compresa tra 1 e 100.

4. Le reti per l'inserimento lavorativo

Una delle principali condizioni di efficacia dei processi di inserimento al lavoro di persone svantaggiate è la presenza, intorno alle persone svantaggiate, di un sistema strutturato di collaborazioni tra varie istituzioni, sia pubbliche che private. La natura complessa di tali processi richiede infatti un apporto differenziato di risorse in tutte le fasi, in particolare "a monte" e a "valle" dell'inserimento.

L'azione mirata all'inclusione della singola persona deve cioè collocarsi dentro "azioni di sistema" basate sui seguenti principi.

- Territorialità. Il legame organico con la comunità locale volto a valorizzare le potenzialità di cui ogni territorio dispone per fronteggiare i bisogni dei cittadini, in particolare dei più deboli e svantaggiati, comporta la necessità di sviluppare un'azione di costante radicamento territoriale delle stesse cooperative.
- Rete. Le reti locali sono in grado di sfruttare appieno il quadro economico, culturale, legislativo e istituzionale entro cui si trovano ad operare e, proprio per questo, possono produrre i migliori interventi contro la disoccupazione grave e lo svantaggio, contribuendo nella costruzione di rapporti di collaborazione che permettono di co-progettare sia servizi che interventi.
- Personalizzazione degli interventi. In soggetti in difficoltà nel mercato del lavoro la compresenza di svantaggi che rimandano

a piani diversi implica la necessità di specializzazione per modellare gli interventi sulle caratteristiche soggettive dei destinatari in una ottica di maggiore “globalità”, intervenendo anche sul versante relazionale e della ri-socializzazione della persona svantaggiata.

- Integrazione degli strumenti. Il superamento di una visione ristretta delle politiche del lavoro avviene non solo prevedendo la più ampia gamma possibile di strumenti, ma operando per integrarne le potenzialità; l'integrazione deve avvenire anche con i servizi socio-assistenziali e con i servizi educativi e formativi.

Il sistema di collaborazioni è il più delle volte complesso e comprende, oltre le cooperative sociali, le amministrazioni locali, i piani ed i tavoli di concertazione territoriale, i servizi socio-sanitari, i servizi territoriali all'impiego, gli attori della formazione professionale, il mercato ed i suoi agenti, le imprese, le organizzazioni di rappresentanza, le organizzazioni sindacali, le associazioni e, più recentemente, anche alcuni organismi finanziari. Il rapporto con i servizi pubblici rappresenta, da questo punto di vista, uno degli snodi fondamentali. L'amministrazione infatti riconosce lo status di “svantaggio” ai soggetti di inserimento, indicando anche la durata di tale condizione, e, più in generale, costituisce un'importante “porta d'accesso” anche per soggetti che pur non ricadendo nelle casistiche di legge possono trovare in queste imprese una risposta ai loro bisogni. Lo stesso rapporto è visibile anche in altre fasi: la permanenza nell'impresa è in molti casi monitorata dai servizi pubblici per verificare l'andamento del percorso; inoltre anche l'uscita è spesso mediata dalle stesse strutture. Se si considera, infine, che gli enti pubblici spesso sono anche acquirenti dei beni e servizi prodotti, si evidenzia ulteriormente la centralità dell'attività di rete in questo ambito.

Un ulteriore campo di relazione è quello con le imprese for profit. Queste ultime si configurano nella maggior parte dei casi come acquirenti e fornitori delle imprese di inserimento, ma possono svolgere un ruolo assai rilevante anche per quanto riguarda la col-

locazione dei soggetti svantaggiati dopo il periodo di inserimento nel contesto della cooperativa sociale. Trattandosi di una fase delicata e non esente da difficoltà è necessario poter contare su un sistema di relazioni tra cooperative sociali e aziende for profit caratterizzato, oltre che da chiari elementi di competenza, anche da legami fiduciari. Allo stato attuale prevalgono soprattutto relazioni di natura commerciale dove, in molti casi, le imprese lucrative non riconoscono il “prodotto sociale” delle imprese di inserimento. Esistono comunque alcune rilevanti eccezioni in tal senso. Un numero crescente di imprese for profit, infatti, adotta consapevolmente strategie mirate di responsabilità sociale d’impresa nei confronti delle cooperative sociali di inserimento attraverso l’acquisto di prodotti e servizi, l’assegnazione di commesse di lavoro, la gestione di percorsi di inserimento. Interessanti sono in proposito i risultati di una recente indagine della Banca d’Italia sulle imprese industriali della Lombardia, secondo la quale il 17% delle imprese intervistate aveva in essere rapporti di natura commerciale con cooperative sociali di inserimento lavorativo e quasi l’8% aveva assunto nel corso dell’anno lavoratori appartenenti a categorie svantaggiate provenienti da queste cooperative (e quindi formati al lavoro all’interno di queste).

Un terzo importante ambito coinvolge i diversi attori non profit (altre imprese sociali, associazioni, organizzazioni di volontariato, ecc.) per la creazione di vere e proprie “filiere” di servizi che sostengano i percorsi di inserimento, al fine di recuperare situazioni di difficoltà e fallimento e di ampliare i percorsi di socializzazione in ambito extra lavorativo (ad esempio l’alloggio, l’accesso al credito, i servizi sociali per la famiglia, ecc.).

Di particolare interesse sono, in quest’ambito, le esperienze di filiere tra cooperative sociali di tipo A e B, dove le prime preparano persone con svantaggi gravi, attraverso attività lavorative relativamente semplici, all’ingresso in organizzazioni lavorative più strutturate e impegnative quali sono le cooperative sociali di tipo B, superando così anche il pericolo di affrontare il disagio

grave attraverso forme di laboratorio protetto. Le potenzialità di un simile approccio integrato si confrontano però con alcune importanti criticità: sono ancora in fase di start-up le agenzie locali e nazionali specializzate nella gestione dei percorsi di inserimento attraverso servizi all'impiego.

Infine, va ricordato che negli ultimi anni si è assistito ad una crescita del numero di soggetti privati che hanno messo in atto azioni di sviluppo anche a favore delle imprese sociali, comprese quelle di inserimento lavorativo. La leva utilizzata per sostenere queste imprese è quella del finanziamento economico erogato con modalità diverse. Da una parte, infatti, si possono considerare tutti quei soggetti concedono credito alle imprese sociali. È il caso di istituti bancari e creditizi sorti con una specifica mission di sostegno al terzo settore e all'impresa sociale come Banca Etica, Banca Prossima e Cosis, piuttosto che di banche tradizionali che hanno adottato strumenti e procedure di valutazione specifiche per questi stessi soggetti (ad esempio le banche di credito cooperativo). Va segnalato inoltre l'operato delle fondazioni bancarie, alcune delle quali hanno previsto specifiche linee di finanziamento dedicate all'inserimento lavorativo (come ad esempio la Fondazione Cariplo).

5. Le politiche pubbliche per le cooperative di inserimento

Le misure di incentivo pubbliche a favore delle imprese di inserimento lavorativo nella forma giuridica della cooperativa sociale di tipo B definiscono un campo di applicazione ove emergono contestualmente aspetti di policy innovativi e applicazioni ancora assai limitate, nonostante alcune di queste misure siano ormai in essere da decenni.

In ambito nazionale, la legge 381/91 - con le sue attuazioni a livello regionale - è un contenitore, ancora oggi molto prezioso,

non solo di elementi identitari, ma anche misure di sostegno delle cooperative di inserimento lavorativo. La loro concreta applicazione presenta però alcuni evidenti limiti. Un'analisi sintetica delle misure previste e della loro rilevanza può essere delineata nei punti seguenti.

- L'abbattimento del costo del lavoro per i soggetti svantaggiati, grazie all'esenzione dal pagamento degli oneri sociali, si è rivelato un sostegno molto efficace e che ha conosciuto un'applicazione generalizzata grazie alla sua automaticità; esiste però il problema, già segnalato in precedenza, di un adeguamento delle tipologie di soggetti svantaggiati che possono accedere, anche per periodo limitati di tempo, a questa misura.
- L'agevolazione per l'accesso ai mercati pubblici si sostanzia nella possibilità per le pubbliche amministrazioni di stipulare convenzioni dirette con cooperative sociali, nella sottoscrizione di accordi quadro, locali o regionali, di destinazione di percentuali definite di lavoro riservato alle cooperative sociali. In realtà, l'applicazione di queste misure è ancora oggi molto limitata e disomogenea: la principale criticità deriva dal fatto che le amministrazioni coinvolte colgono ancora in maniera troppo limitata il vantaggio del doppio prodotto di una efficace inclusione lavorativa.
- Le misure di supporto a livello locale prevedono che nelle normative regionali di recepimento della legge 381/91 vengano inseriti strumenti per la regolazione dei rapporti contrattuali tra cooperative ed enti pubblici locali e soprattutto misure di incentivo a favore della cooperazione sociale (finanziamenti, esenzioni tributarie, ecc.). Anche in questo caso prevalgono differenti livelli di applicazione a livello territoriale. Si segnalano comunque casi di buone prassi. Ad esempio alcune normative regionali sulla cooperazione sociale (Veneto, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Calabria e Piemonte) prevedono incentivi per l'inserimento lavorativo di persone in stato o a rischio di

emarginazione sociale segnalate dagli enti locali e appartenenti a categorie di lavoratori svantaggiati previste dalla normativa europea e diverse da quelle già individuate dalla legge 381. Ancora, in altre normative regionali vi sono riferimenti alla direttiva comunitaria sui “laboratori protetti” per le cooperative sociali che occupano lavoratori disabili in misura pari o superiore al 50% degli occupati totali, prevedendo in questi casi la possibilità di affidare a queste cooperative commesse per importi anche superiori alla soglia dei 200mila euro.

- Oltre alla norma sulla cooperazione sociale, la cosiddetta “legge Smuraglia” (legge n. 193 del 2000) attribuisce un ruolo decisivo all’inserimento lavorativo delle persone in esecuzione penale e delle persone che si trovino in misura alternativa o abbiano terminato di scontare la loro condanna, prevedendo agevolazioni legate a benefici fiscali e contributivi, a valere fino a sei mesi dalla cessazione della detenzione. Tale legge norma gli accordi tra cooperative e amministrazione penitenziaria per quanto concerne l’assunzione dei ristretti e l’uso degli spazi eventualmente concessi in comodato gratuito all’interno degli istituti penitenziari.

Rimanendo in ambito normativo va segnalata anche la nuova legge sull’impresa sociale (legge n. 118 del 2005, D. Lgs. n. 155 del 2006 e successivi decreti) che prevede la possibilità di costituire imprese di inserimento lavorativo utilizzando anche forme giuridiche diverse da quella cooperativa. La disciplina presenta l’indubbio aspetto di interesse di ampliare le fasce di svantaggio sociale che sono “certificabili” ai fini dell’inserimento lavorativo, facendo riferimento alla classificazione definita a livello comunitario, pur senza includere tutte le figure previste da quest’ultima. Al momento non si registrano però utilizzi della nuova disciplina per l’avvio di imprese di inserimento diverse dalle cooperative sociali, anche a causa dell’assenza di benefici specifici.

L’ambito delle politiche pubbliche a favore delle imprese di inserimento non si esaurisce solo nei dettati normativi. Negli ultimi

anni infatti sono state definite alcune importanti politiche nazionali con interessanti ricadute anche in ambito locale. Nei punti seguenti vengono ricordate le principali.

- La previsione di clausole sociali per gli appalti pubblici sopra la soglia comunitaria che impone l'assunzione di una quota percentuale di lavoratori svantaggiati da parte delle imprese esecutrici, ma si tratta di una possibilità nei fatti poco applicata.
- Il tentativo di creare un rapporto tra la normativa che prevede l'assunzione obbligatoria di una quota di lavoratori disabili da parte di tutte le imprese con almeno 15 addetti e le attività di inserimento lavorativo di persone svantaggiate tramite cooperative sociali di tipo B, attraverso l'individuazione di uno specifico modello di convenzione (art. 14 del D. Lgs. 276/03). Nonostante i buoni risultati di alcune sperimentazioni che hanno poi ispirato il legislatore nazionale, la concreta attuazione è assai limitata, sia per problemi tecnici di implementazione, sia per le oggettive difficoltà a strutturare una rete locale multi-stakeholder che richiede, come condizione, la presenza di una consistente dotazione di capitale sociale.
- I fondi strutturali (Fse, Fesr e altri) hanno svolto un ruolo rilevante soprattutto per lo start-up di nuove iniziative di imprese di inserimento. Ciò è avvenuto soprattutto nei precedenti periodi di programmazione quando le linee di finanziamento erano mirate verso alcuni precisi "gruppi target" (disabili, carcerati, minori, ecc.). Il successivo spostamento delle risorse verso progetti di sviluppo e innovazione in ambito locale e nazionale (come i progetti Equal) non sembra aver contribuito a un sostegno diretto a queste iniziative, ma piuttosto, nel migliore dei casi, ad "accreditare" i sistemi locali di impresa sociale nei processi di sviluppo socio economico. Vanno comunque ricordate due importanti iniziative di sviluppo co-finanziate con fondi strutturali e rivolte alle cooperative di inserimento lavorativo:

- le sovvenzioni globali che riconoscono alle imprese di inserimento “piccoli sussidi” da investire per l’avvio o il rafforzamento di nuove attività;
- il programma “Fertilità” che pur presentando notevoli difficoltà e ritardi nella gestione ha consentito di sostenere la nascita di nuove realtà, grazie anche ad un sistema di “servizi reali” allo sviluppo (formazione, consulenza, ecc.).

6. Da dove partire: punti di forza e di debolezza

A fronte di questa ricostruzione storico – evolutiva, è utile riepilogare le peculiarità del modello e i suoi principali punti di forza e di debolezza.

Tra i punti di forza emergono i seguenti.

- Mission esplicitamente ed esclusivamente orientata all’inserimento lavorativo: esso è il bene primario prodotto dall’impresa e non una semplice, anche se rilevante, “esternalità positiva”, ad esempio di un’azienda socialmente responsabile. Inoltre l’inserimento lavorativo contribuisce direttamente a formare il progetto imprenditoriale dell’organizzazione, non limitandosi a “simulare” l’ambito lavorativo (come avviene, ad esempio, attraverso la formazione dei requisiti occupazionali).
- Sostenibilità nel corso del tempo e in ambiti territoriali diversi: esistono alcune aree eccellenti ed altre meno dotate, ma la tendenza generale è ad una progressiva affermazione del modello su tutto il territorio nazionale. Ciò non significa che esso si distribuisca in modo omogeneo, anzi. Permane la rilevanza di “modelli territoriali di inserimento” che riguardano sia le caratteristiche strutturali che le performance di queste imprese.
- Capacità di realizzare i tratti caratteristici tipici della cooperativa includendo nella base sociale i fruitori degli scambi e dei benefici prodotti, compresi i lavoratori impegnati nei progetti.

ti di inserimento lavorativo e i volontari, anche attraverso l'innovazione delle forme di governance.

- Crescita in senso organizzativo e di know-how grazie agli investimenti delle cooperative sociali nella formazione di figure specialistiche e nel supporto dei processi di inserimento attraverso tutor, mediatori al lavoro e responsabili sociali; tali figure sono state definite e formate direttamente da queste imprese e dalle loro organizzazioni di rappresentanza.
- La buona reputazione dell'azione sociale visibile a diversi livelli: esiti degli inserimenti, soddisfazione degli utenti e delle loro famiglie, risparmio economico per la collettività, ecc. Sono in grado anche di attrarre risorse di tipo donativo (sia da privati che da enti pubblici).
- Propensione a farsi carico di problemi sociali complessi, inserendo una quota crescente di soggetti "non certificati" per i quali non usufruiscono degli incentivi previsti dalla normativa e adoperandosi per facilitare la risposta ai bisogni di vita complessivi. Si tratta di un importante indicatore della "socialità" delle cooperative sociali di inserimento che dimostrano di perseguire la loro mission a prescindere dal possesso di specifiche agevolazioni.
- Differenziazione delle risorse: sono meno dipendenti delle cooperative di tipo A dalle esternalizzazioni del pubblico e hanno saputo posizionarsi anche sui mercati privati con vendita di beni e servizi direttamente ai consumatori "finali".

Questo stesso modello è però sottoposto ad alcuni elementi di tensione, interni ed esterni, che finiscono per generare elementi di debolezza.

- Una crescita ancora contenuta, non tanto in termini di unità organizzative ma soprattutto nei principali parametri strutturali (fatturato, addetti, ecc.).
- Eccessiva concentrazione in alcuni mercati ormai saturi e ad elevata concorrenzialità "al ribasso" (pulizie, manutenzione del

verde, ecc.), con una bassa propensione all'innovazione di prodotto e ad attrarre tecnologie e professionalità elevate. Permane inoltre il problema di individuare attività imprenditoriali con caratteristiche tali (a livello di processi produttivi, performance, valore aggiunto) da consentire l'organizzazione di percorsi di inserimento in grado di rispondere a nuove forme di svantaggio.

- La limitata capacità di soddisfare la domanda potenziale di inserimento oggi presente nel Paese, anche se naturalmente non si tratta dell'unica soluzione possibile.
- Le difficoltà a promuovere e "rendicontare" il proprio doppio prodotto (imprenditoriale e sociale) facendone un catalizzatore di risorse e, in senso lato, di reputazione dell'impresa, sia nei mercati che nei confronti di potenziali donatori.
- L'emergere di difficoltà sempre più consistenti ad alimentare la dinamica transitiva dei percorsi di inserimento stante le caratteristiche spesso problematiche dei soggetti beneficiari e la congiuntura economica. Il fatto che molti soggetti rimangano in cooperativa porta a saturare la capacità di inclusione dell'impresa e quindi di limitare la risposta ai bisogni.
- Il progressivo peggioramento delle condizioni psico-fisiche e sociali delle persone da inserire al lavoro e per le quali, come si ricordava in precedenza, non è possibile accedere ai benefici di legge con un conseguente aggravio dei costi di gestione e un decremento delle performance sociali.
- La scarsa capacità di dar vita a reti in grado di strutturare vere e proprie filiere di inclusione, ad iniziare da collaborazioni strutturate e non estemporanee con i soggetti più prossimi per struttura e mission (cooperative sociali di tipo A e altri soggetti non profit).

7. Una nuova agenda di politiche per l'inserimento lavorativo

Il sostegno e il rafforzamento delle cooperative sociali di inserimento lavorativo è un obiettivo qualificante di politiche di sviluppo lungimiranti. E ciò per diverse ragioni. Innanzitutto perché queste imprese contribuiscono a garantire uno dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione italiana, il diritto al lavoro. In secondo luogo perché esse, garantendo un lavoro remunerato a persone altrimenti non solo disoccupate ma spesso anche assistite da servizi (sanitari, carcerari, sociali) o da programmi pubblici (minimo vitale, pensione di invalidità, assegno di accompagnamento) determinano consistenti risparmi per le pubbliche amministrazioni. Diverse indagini svolte negli ultimi anni hanno dimostrato che, pur stimati in modo molto prudentiale, i risparmi netti per la pubblica amministrazione ammontano ad almeno 7mila euro annui per lavoratore. Inoltre quando l'inserimento lavorativo ha successo e i lavoratori interessati riescono a mantenere a lungo un lavoro produttivo e remunerato dentro la stessa cooperativa sociale o nel mercato del lavoro aperto, i benefici di lungo periodo diventano molto rilevanti. Infine perché l'azione di queste imprese contribuisce ad alleviare il carico assistenziale che altrimenti graverebbe sulle famiglie e, più in generale, ad accrescere il livello di coesione sociale.

A fronte di questi benefici le politiche oggi in essere sono frammentate e quindi poco efficaci. È necessario quindi un loro ripensamento a partire dalla constatazione che le cooperative sociali di inserimento lavorativo sono innanzitutto imprese e come tali vanno considerate anche nell'ambito dell'attività di policy making. Le politiche ad esse destinate devono quindi essere pensate come vere e proprie politiche industriali più che come politiche del lavoro o politiche sociali (che riguardano invece le persone svantaggiate). Ciò significa che tali politiche devono soprattutto proporsi di rafforzare il modello oggi prevalente

della cooperazione sociale di inserimento lavorativo e di favorire la nascita di un numero crescente di imprese di questa tipologia. La particolare natura delle cooperative sociali di inserimento lavorativo chiama in causa diversi livelli dell'azione pubblica: Unione Europea, governi nazionali e regionali. È quindi utile suddividere le proposte di policy ad almeno due livelli: iniziative in ambito comunitario e politiche interne allo Stato nazionale e alle sue articolazioni territoriali.

A livello europeo va ricordato che la produzione di documenti strategici prima e dopo il trattato di Lisbona ha contribuito all'espansione delle diverse forme di WISE, grazie anche al sostegno delle risorse del Fondo Sociale Europeo. A fronte di questo investimento è necessario intervenire ulteriormente al fine di:

- riconoscere la rilevanza del fenomeno delle imprese sociali di inserimento e del loro contributo alla lotta all'esclusione sociale;
- chiarire le regole della concorrenza, stabilendo in modo inequivocabile che l'inserimento lavorativo è un "servizio di interesse generale";
- ridefinizione del "laboratorio protetto" (atelier protégé) utilizzando la nuova definizione europea di WISE e consentendo agli Stati membri di adattarlo alle specifiche esigenze dei propri contesti normativi e sociali; a tal fine sarebbe sufficiente individuare alcune regole generali ad esempio una chiara indicazione sulla finalità di inserimento al lavoro, un limite massimo del numero di soggetti svantaggiati inseriti, ecc.;
- prevedere una nuova tornata di investimenti attraverso i fondi strutturali, con l'obiettivo di sostenere azioni di formazione continua on the job a favore dei soggetti svantaggiati nelle WISE;
- inserire clausole sociali a favore di imprese sociali di inserimento nell'ambito di piani straordinari di lavori pubblici adottati a livello europeo come misure anti crisi e di sostegno all'occupazione.

A livello nazionale e locale sono invece auspicabili i seguenti interventi.

- Il primo è di carattere legislativo e consiste *nell'estendere anche alle imprese sociali di inserimento lavorativo non a carattere cooperativo gli stessi benefici in essere per le cooperative sociali di tipo B*, sia quelli previsti dalla attuale normativa (cioè l'esonero dal pagamento degli oneri sociali per il periodo in cui il lavoratore è certificato come svantaggiato e la possibilità di ottenere commesse attraverso convenzioni da pubbliche amministrazioni) che quelli proposti di seguito. Questa misura è coerente con il fatto che ambedue i tipi di impresa hanno obiettivi e vincoli del tutto simili. Ciò consentirebbe di allargare e differenziare le tipologie di imprese sociali di inserimento, favorendone ulteriormente la diffusione.
- Il secondo intervento, ancora di tipo legislativo, è *l'unificazione delle diverse definizioni di svantaggio sul mercato del lavoro*. Al momento sono in essere quattro definizioni: quella più restrittiva della legge 68/99, quella più ampia della 381/91, quella più recente e ancora più ampia della legge sull'impresa sociale di cui al D. Lgs. 155 del 2006 ed, infine, la definizione assai più generale dell'Unione Europea. Ciò che ha finora impedito di formulare una unica definizione è stato certamente il fatto che ad ognuna delle norme che identifica le forme lo svantaggio sul mercato del lavoro corrispondono diritti e benefici diversi. Ma questo non sembra più un buon motivo per mantenere questa differenziazione: sembra invece molto più logico adottare una definizione unica e allargata, articolando i diritti e i benefici in funzione della *gravità delle difficoltà nell'accesso al lavoro*.
- Il terzo intervento che si propone è *la revisione complessiva degli incentivi all'inserimento lavorativo*. La situazione è al momento molto complessa. Per alcune categorie di svantaggio - i disabili - sono previsti sia incentivi monetari all'assunzione, sia la riserva di posti presso le imprese con più di 15 addetti, per altri - quelli della legge 381/91 - è previsto l'esonero totale dal pagamento degli oneri sociali. Nello stesso tempo sono previsti

incentivi all'assunzione di persone con difficoltà occupazionali o con limitata qualificazione generalizzati a tutte le imprese e quindi utilizzabili anche per le cooperative sociali di inserimento lavorativo. La revisione dei benefici che si propone dovrebbe prevedere, *da una parte l'aumento degli stessi per le categorie con svantaggi più gravi*, così da riconoscere pienamente l'impegno formativo della cooperativa sociale di inserimento, *e dall'altra un rimodulazione degli stessi rispetto sia al livello sia alla durata*.

- Il quarto intervento deve mirare a superare, per via normativa principalmente ma anche attraverso la costruzione di tavoli di coprogettazione, la logica "emergenziale" che spesso ha guidato gli interventi di inserimento lavorativo di detenuti ed ex detenuti. Le persone detenute, attraverso la predisposizione di un progetto personalizzato di reinserimento sociale e lavorativo potrebbero affrontare un percorso di inserimento progressivo: un periodo di formazione all'interno del carcere finalizzato ad acquisire una professionalità spendibile nel mercato del lavoro; l'inserimento lavorativo in attività gestite da cooperative sociali, o da altre imprese sociali, all'interno del carcere o all'esterno quando sia concedibile una misura alternativa; inserimento sociale e lavorativo a fine pena, attraverso cooperative o altre imprese sociali che garantiscono la transizione nel mercato del lavoro.
- Il quinto gruppo di misure è finalizzato a facilitare l'acquisizione di commesse per le cooperative sociali e le imprese sociali. Le misure possibili vanno in due direzioni: quella della domanda pubblica e quella della domanda privata. Per favorire la *domanda pubblica e in particolare delle amministrazioni locali* si propone di *modificare il Codice degli appalti riconoscendo le cooperative sociali e le imprese sociali come la traduzione italiana delle esperienze di lavoro protetto definite in ambito europeo*. In questo modo, oltre ad adeguare correttamente la normativa europea sugli appalti alle pratiche di inserimento vigenti si incentiverebbero le amministrazioni locali e regionali sia a instaurare rapporti convenzionali

con le cooperative e le imprese sociali di inserimento lavorativo, sia a istituire dei fondi per interventi straordinari di manutenzione di beni pubblici finalizzati all'inserimento di soggetti svantaggiati attraverso imprese dedicate a questo scopo. Per favorire la domanda privata si propone di *prevedere incentivi limitati ma generalizzati (nella forma di sgravi fiscali) per tutte le imprese che instaurano rapporti commerciali con imprese o cooperative sociali di inserimento lavorativo.*

- Il sesto gruppo di misure è finalizzato a favorire l'inserimento dei lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro aperto al termine del loro periodo di formazione in cooperativa. In primo luogo è necessario che i lavoratori disabili e svantaggiati occupati in cooperative sociali e tutelati dai diritti previsti dalle legge n. 68/99 sul collocamento mirato continuino a usufruire dell'iscrizione alle apposite liste di collocamento, considerando così il periodo in cooperativa come formativo dei requisiti sociali e professionali necessari per un completo reinserimento nel mercato del lavoro. In secondo luogo andrebbe riconosciuto alle imprese che assumono lavoratori provenienti da esperienze certificate di inserimento (in quota ulteriore rispetto all'obbligo o appartenenti a fasce protette) *un credito d'imposta fisso o a scalare per un numero di anni limitato* (e magari diverso a seconda della tipologia di svantaggio). In terzo luogo è necessario prevedere che nei casi in cui *il lavoratore svantaggiato non riesca a inserirsi nel nuovo lavoro o sia soggetto a crisi che l'impresa non è in grado di gestire, egli possa rientrare in cooperativa per il tempo necessario.* Infine si propone che venga istituito, ad esempio presso le Camere di Commercio che negli ultimi anni hanno dedicato crescente attenzione anche alle imprese di inserimento lavorativo e ai possibili collegamenti tra queste e le imprese convenzionali, *un fondo speciale finalizzato a sostenere iniziative di collaborazione, più o meno formalizzate (ad esempio attraverso la costituzione di tavoli o consorzi) tra imprese sociali e non così da favorire il passaggio dei lavoratori svantaggiati dalle prime alle seconde.*

- Il settimo gruppo di politiche è finalizzato a favorire la nascita di nuove cooperative sociali di inserimento lavorativo e a rafforzare sul piano produttivo e tecnologico quelle esistenti. A questo fine a livello nazionale va riproposto un programma del tipo di *Fertilità* esplicitamente finalizzato a far nascere nuove imprese di inserimento. A livello regionale andrebbero invece creati appositi fondi di rotazione a capitale misto pubblico - privato in cui coinvolgere i numerosi attori privati che già finanziano in vario modo iniziative di imprenditorialità sociale e finalizzati soprattutto a sostenere gli investimenti di queste imprese.



Borgo S. Spirito, 78 - 00193 Roma
Tel/Fax 06 68000476 - 06 68134057
E-mail: federsolidarieta@confcooperative.it
www.federsolidarieta.confcooperative.it