

Impresa Sociale

**Le nuove frontiere dell'inserimento
lavorativo**

ISSAN
edizioni

Istituto Studi Sviluppo Aziende Nonprofit
Via Inama, 5 - 38100 Trento
e-mail: issan@issan.info
Tel. 0461.88.22.89 Fax 0461.88.22.94

Direttore responsabile
Felice Scalvini

Direzione scientifica
Carlo Borzaga, Luca Fazzi

Comitato editoriale

Gregorio Arena, Gianpaolo Barbetta,
Luigi Bruni, Fabrizio Cafaggi, Ivo
Colozzi, Pierpaolo Donati, Gianluca
Fiorentini, Giorgio Fiorentini, Gianna
Giannelli, Domenico Marino, Antonio
Matacena, Salvo Pettinato, Giovanna Rossi,
Marina Schenkel, Claudio Travaglini,
Stefano Zamagni

Redazione scientifica

Michele Andreass, Marco Bombardelli,
Giulio Ecchia, Giorgio Giorgetti,
Benedetto Gui, Marco Musella, Luca
Nogler, Lorenzo Sacconi, Luca Solari,
Ermanno Tortia, Flaviano Zandonai

Sommario

GLI AUTORI	4
-------------------	----------

EDITORIALE	7
-------------------	----------

Carlo Borzaga

SAGGI

Giustizia e disabilità	11
-------------------------------	-----------

Amartya K. Sen

La cooperazione sociale di inserimento lavorativo	21
--	-----------

Felice Scalvini

Il modello sociale europeo: quali opportunità occupazionali nel per il terzo settore?	30
--	-----------

Floro Ernesto Caroleo e Maria Rosaria Garofalo

Le imprese sociali di inserimento lavorativo nell'Unione europea: i modelli	57
--	-----------

Catherine Davister, Jacques Defourny e Olivier Gregoire

Le imprese sociali di inserimento lavorativo tra mercato, politiche pubbliche e comunità	82
---	-----------

Monica Loss

Le imprese sociali di inserimento lavorativo in Vallonia	94
---	-----------

Andreia Lemaître, Marthe Nyssens e Alexis Platteau

Responsabile recensioni

(cui inviare i volumi da recensire)

Marco Musella

Università degli Studi di Napoli -

Dip.to Teoria Economica

Via Rodin, 22 - 80100 Napoli

Proprietà

Consorzio Nazionale della Cooperazione

di Solidarietà Sociale Gino Mattarelli

Soc. Coop. a r.l.

Via Rose di Sotto, 53 - 25126 Brescia

Tel. 030.28.93.411 Fax 030.28.93.425

Redazione

Federica Silvestri - ISSAN

mail: redazione@impresasociale.info

Grafica e fotocomposizione

èdiZac grafica (Tn)

Stampa

Lineagrafica Bertelli Editori snc (Tn)

Diffusione nazionale

Cadenza trimestrale

Registrazione

Tribunale di Trento n. 1257 del 15/07/05

Inserimento lavorativo e politiche attive del lavoro: dove si colloca la cooperazione sociale?	113
<i>Gianfranco Marocchi</i>	
La lenta marcia verso le convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili	129
<i>Luca Nogler e Valentina Beghini</i>	
Le convenzioni quadro territoriali per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati	143
<i>Maria Cristina Cimaglia</i>	
L'articolo 14 nelle sperimentazioni in corso	164
<i>Mario Conclave</i>	
Le condizioni per il successo dell'inserimento lavorativo	185
<i>Federica Bandini e Giuliana Baldassarre</i>	
Nuove azioni per l'inserimento lavorativo	201
<i>a cura di Monica Loss con contributi di G. Valenti, S. De Vogli, B. Pozzobon, L. Franzoni, G. Pezzotti, M. Battistoni</i>	

CONFRONTI

Forum: Cooperazione sociale di inserimento lavorativo e politiche di sostegno: si può fare di più?	237
<i>Intervista a Costanza Fanelli, Silvia Guazzini, Wilma Mazzocco, Morena Piccinini, Pietro Antonio Varesi</i>	

RECENSIONI, SEGNALAZIONI E DOCUMENTI

Recensioni e segnalazioni	259
English abstract	265

Abbonamenti:

sostenitore 70 euro

ordinario 45 euro

estero 80 euro

individuale 25 euro

copie singole 15 euro

copie arretrate 10 euro

Ci si abbona tutto l'anno.

L'abbonamento dà diritto a ricevere
i quattro numeri della rivista
che escono successivi al pagamento.

La quota di abbonamento

è da versare al

C/C postale n. 6238555,

intestato a **ISSAN** Istituto Studi Sviluppo Aziende Nonprofit

oppure alle seguenti coordinate:

BAN X 0760-01800-000062238555

IBAN IT-18-X07601-01800-000062238555

L'impegno di abbonamento è continuativo,
salvo regolare disdetta da notificarsi entro il
31 dicembre.

Ufficio Abbonamenti

ISSAN

telefono: 0461.88.22.89 - 0461.88.37.82

mail: abbonamenti@impresasociale.info

Gli autori

AMARTYA K. SEN

Economista indiano, ha insegnato in diverse Università, tra cui Oxford, Cambridge e Harvard. Nel 1998 è stato insignito del Premio Nobel per l'economia; nello stesso anno è divenuto Rettore del Trinity College a Cambridge

FELICE SCALVINI

Presidente di Cecop - Confederazione europea delle cooperative di produzione e lavoro, cooperative sociali ed imprese partecipative. Direttore responsabile di Impresa Sociale

FLORO ERNESTO CAROLEO

Professore ordinario di Economia del lavoro dell'Università di Napoli "Parthenope"

MARIA ROSARIA GAROFALO

Professore associato di Economia dello sviluppo dell'Università di Salerno

CATHERINE DAVISTER

Ricercatrice presso il Centro dell'economia sociale di Liegi, Università di Liegi

JACQUES DEFOURNY

Professore di Economia all'Università di Liegi dove è Direttore del Centro dell'economia sociale. È Presidente di Emes European Research Network

OLIVIER GREGOIRE

Ricercatore presso il Centro dell'economia sociale di Liegi,
Università di Liegi

MONICA LOSS

Ricercatrice Issan nell'area impresa sociale ed inserimento la-
vorativo

ANDREA LEMAÎTRE

Borsista di ricerca del FNRS (Fonds National de la Recherche
Scientifique, Belgio)

MARTHE NYSENS

Professoressa presso il Dipartimento di economia dell'Univer-
sità Cattolica di Louvain, Belgio

ALEXIS PLATTEAU

Borsista di ricerca presso il CERISIS dell'Università di Lou-
vain, Belgio

GIANFRANCO MAROCCHI

Presidente del Consorzio Nazionale Idee in Rete

LUCA NOGLER

Professore ordinario di Diritto del lavoro della Facoltà di giu-
risprudenza e Direttore del Dipartimento di scienze giuridi-
che dell'Università di Trento

VALENTINA BEGHINI

Dottoranda in Studi giuridici comparati ed europei dell'Uni-
versità di Trento

MARIA CRISTINA CIMAGLIA

Dottore di Diritto del lavoro della Facoltà di scienze politiche
dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

MARIO CONCLAVE

Responsabile Area disabilità ed inclusione sociale e Direttore Generale SCO - Sviluppo Cooperazione Occupazione - Italia Lavoro

FEDERICA BANDINI

Professore a contratto di Organizzazione delle imprese cooperative e delle istituzioni non profit presso l'Università di Bologna (sede di Forlì)

GIULIANA BALDASSARRE

Docente della Sda dell'Università L. Bocconi

GIUSEPPINA VALENTI

Responsabile Area inclusione sociale del consorzio Con.Solida di Trento

SILVIA DE VOGLI

Responsabile comunicazione e bilancio sociale del consorzio Con.Solida di Trento

BRUNO POZZOBON

Presidente Consorzio "In Concerto" di Castelfranco Veneto

LAURA FRANZONI

È responsabile dello Sportello Lavoro del Consorzio di Cooperative Sociali Sol.Co Camunia e si occupa di formazione, orientamento ed accompagnamento al lavoro

GIUSEPPE PEZZOTTI

Presidente Consorzio Immobiliare Sociale Bresciana

MIRELLA BATTISTONI

Consigliere delegato del Consorzio di solidarietà sociale "Oscar Romeo" e Presidente della Cooperativa sociale Elfo di Reggio Emilia

Editoriale

In questi ultimi mesi, complice anche la campagna elettorale, si è parlato molto di lavoro e di politiche del lavoro, accentuando alcuni problemi, ma trascurandone altri forse più importanti. Il dibattito si è infatti concentrato sul binomio flessibilità-precarità e sul ruolo che le recenti leggi sul mercato del lavoro (dal "pacchetto Treu" alla "legge Biagi") hanno avuto nel favorire l'una o l'altra. Con l'esito di accreditare la convinzione che ormai tutto il lavoro è destinato a diventare precario, soprattutto per coloro che si accingono ad entrare per la prima volta nel mercato del lavoro: i giovani. Sono stati invece completamente trascurati altri problemi ed altri gruppi per i quali l'accesso al lavoro risulta altrettanto complicato, se non più difficile. Problemi e gruppi che meritano un'attenzione molto maggiore, soprattutto dalle forze politiche più progressiste.

Se si cerca di andare oltre la polemica e si analizzano con serenità i risultati delle ricerche sul mercato del lavoro, risulta evidente che la convinzione che la precarietà stia dilagando, in generale e soprattutto tra i giovani, è in parte infondata. Lo dicono le indagini sulle forze di lavoro da cui risulta che il peso di contratti a tempo determinato sul totale degli occupati supera di poco il 10% (valore peraltro inferiore alla media europea) e non supera il 25% neppure tra i giovani con età compresa tra i 15 ed i 29 anni. Lo confermano indagini più mirate sulle modalità di accesso al lavoro, come quella realizzata recentemente da Confindustria su oltre duemila imprese. Da essa risulta, ad esempio, che nel corso del 2004 le imprese hanno fatto un ricorso molto limitato alle tipologie contrattuali introdotte dalla legge Biagi. Non solo: le nuove assunzioni nelle imprese intervistate sono avvenute al 50% con contratti a tempo determinato ed al 50% con contratti a termine, ma tra i lavoratori assunti a termine circa la metà ha visto il suo contratto trasformato a tempo indeterminato nel corso dell'anno. Come hanno ricordato Sandro Trenti e Anita Guelfi in un recente articolo su "lavoce.info"

(dell'8 maggio 2006), ciò significa che mediamente un lavoratore assunto a termine ha la prospettiva di passare a tempo indeterminato entro due anni.

Questi dati mostrano chiaramente che il problema della precarietà del lavoro esiste, ma mostrano anche che esso è stato enfatizzato ben oltre la sua reale gravità. Non risulta quindi politicamente accettabile che esso abbia catalizzato tutta l'attenzione, finendo per inventare una nuova categoria di persone svantaggiate - i giovani in generale - e confinando completamente nel dimenticatoio tutti gli altri problemi del mercato del lavoro italiano. E tra questi, in particolare, le difficoltà reali e diffuse che incontrano nella ricerca di lavoro gruppi sempre più ampi di persone come i disabili per varie cause, fisiche, psichiche o sociali, i disoccupati ultra-cinquantenni, le donne adulte che vorrebbero rientrare nel mercato del lavoro. Di essi non si è parlato mai, come non si è fatta alcuna riflessione sulla limitata efficacia degli strumenti di politica del lavoro messi in campo negli ultimi anni, dalla legge 68/99 all'articolo 14 del d.lgs. 276/03. Né sono state avanzate proposte migliorative. Una lacuna grave per un paese civile.

A questa lacuna cerca di porre un piccolo rimedio questo numero di *Impresa Sociale*, interamente dedicato al tema dell'occupazione dei lavoratori svantaggiati e, in particolare, al contributo che le cooperative sociali hanno dato e possono dare al loro inserimento nel mondo del lavoro.

Il numero si apre con un recente articolo di A. Sen che lamenta la scarsa considerazione in cui è tenuto il problema della disabilità, dimostra come ciò dipenda da una concezione troppo limitata di giustizia e richiama alla necessità di un impegno molto maggiore, sia in funzione compensativa che preventiva. Dove tra le azioni preventive è possibile annoverare anche la promozione dell'accesso al lavoro come condizione necessaria, anche se non sempre sufficiente, alla costruzione di una società più giusta.

Segue l'articolo di F. Scalvini che illustra, in modo sintetico e chiaro, le caratteristiche della cooperazione sociale di inserimento lavorativo, individuando come specificità principale la sua capacità di abbassare la soglia di ingresso nel lavoro. Una specificità che le politiche del lavoro, italiane ma non solo, non hanno ancora saputo pienamente cogliere.

L'articolo successivo, di F.E. Caroleo e M.R. Garofalo, ricostruisce le nuove strategie di politica del lavoro dell'Unione europea, con particolare riguardo ai lavoratori di difficile collocazione ed alle politiche di *partnership* tra soggetti pubblici e privati, soprattutto di terzo settore.

Seguono tre articoli (C. Davister, J. Defourny, O. Gregoire; M. Loss; A. Lemaître, M. Nyssens, A. Platteau) che riportano i principali risultati di una ricerca condotta negli ultimi tre anni dal Network Emes sulle esperienze di imprenditorialità sociale di inserimento lavorativo nei principali paesi dell'Unione europea. Ne risulta un quadro complesso ed in movimento, popolato di una molteplicità di organizzazioni tutte impegnate a favorire la creazione di lavoro per soggetti svantaggiati, ma fortemente influenzate dagli atteggiamenti dei *policy maker* nazionali e dalle politiche sociali o del lavoro messe in campo. Anche se le specificità nazionali, tra cui quella italiana, risultano molto marcate, sembra essere in atto una tendenza generale verso la ricerca di una maggior autonomia delle imprese sociali di inserimento lavorativo dalla politica, che passa anche attraverso lo sviluppo di collegamenti più stretti con il mercato e con le imprese for-profit.

L'articolo di G. Marocchi ripercorre l'evoluzione dell'atteggiamento delle politiche del lavoro italiane verso la cooperazione sociale di inserimento lavorativo a partire dal 1991. Esso mostra come in questi quindici anni la consapevolezza che queste forme di cooperazione siano un importante strumento delle politiche del lavoro non solo non è cresciuta, ma si è addirittura andata riducendo.

I tre articoli successivi (L. Nogler, V. Beghini; M.C. Cimaglia; M. Conclave) analizzano i contenuti, ma soprattutto le prime esperienze di applicazione dell'ultimo strumento messo in atto dal legislatore italiano a sostegno alla cooperazione sociale di inserimento lavorativo, l'art. 14 del d.lgs. 276/03. I risultati non sono particolarmente confortanti. Da alcune sperimentazioni è tuttavia possibile trarre utili suggerimenti su come rivedere la norma per renderla più efficace. Anche se emerge in modo chiaro che una simile misura è comunque destinata a svolgere un ruolo marginale, sia nel sostegno alla cooperazione sociale sia nel favorire l'inserimento nel lavoro di persone svantaggiate.

L'articolo di F. Bandini e G. Baldassarre, infine, riporta i risultati di due ricerche che hanno cercato di individuare i fattori di successo dell'inserimento lavorativo realizzato dalle cooperative sociali.

L'ultimo articolo (a cura di M. Loss), prima del Forum dove sono raccolti i pareri di alcuni operatori, illustra alcune buone pratiche locali di strumenti e politiche per l'inserimento lavorativo. Vengono in particolare presentate alcune iniziative di collaborazione tra cooperazione sociale ed altri soggetti del territorio a dimostrazione che quando il ruolo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo viene compreso si possono ottenere risultati di grande rilievo, sia nel numero che nella qualità dei posti di lavoro creati.

Tutti i lavori presentati in questo numero confermano la necessità di continuare nel lavoro di approfondimento delle specificità ed del ruolo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo, nella convinzione che essa potrà esprimere tutte le sue potenzialità solo quando sarà pienamente integrata tra gli strumenti delle politiche del lavoro.

Carlo Borzaga

Giustizia e disabilità¹

Amartya K. Sen

1. I disabili fisici e psichici non sono soltanto tra le persone più svantaggiate, sono anche molto spesso le più dimenticate. Vorrei quindi riflettere su come la disabilità è trattata nelle teorie della giustizia.

È importante capire perché il modo di trattare la disabilità e di ascoltare le richieste di giustizia provenienti dai disabili dovrebbero essere così centrali per l'etica in generale e per le teorie della giustizia in particolare. Ed è anche, a mio avviso, utile capire perché le principali scuole di pensiero che si sono occupate di teoria della giustizia hanno di fatto trascurato questo tema centrale e come questa mancanza di attenzione, a sua volta, sia all'origine dell'insufficienza delle politiche pubbliche ed abbia persino contribuito ad affievolire il senso di insoddisfazione che dovrebbe accompagnare l'incapacità di assumere un responsabile obbligo sociale verso i disabili.

Parte di questo mio intervento avrà quindi natura di indagine, soprattutto a carattere filosofico.

¹ Lezione magistrale tenuta dall'autore in occasione del conferimento della laurea *honoris causa*, attribuita dall'Università di Pavia, il giorno 17 giugno 2005.

Si ringraziano A. Sen per aver autorizzato la pubblicazione del testo e la prof.ssa Enrica Chiappero Martinetti per aver personalmente seguito la richiesta di autorizzazione. Il testo è stato parzialmente pubblicato in italiano dal Sole 24 Ore del 4 settembre 2005 e sarà disponibile in lingua inglese sulla rivista *Il Politico*.

Non ci dovrebbe essere niente di più evidente dell'esistenza dei disabili e della chiara necessità di fare qualcosa in loro favore. Quando, 2500 anni fa, il giovane Gautama - più tardi conosciuto come Buddha - lasciò la sua ricca dimora alle pendici dell'Himalaya in cerca di illuminazione, fu colpito, in particolare, dalla mortalità (un morto trasportato alla cremazione), dalla malattia (egli vide una persona gravemente ammalata) e dalla disabilità (egli vide una persona resa disabile a causa dell'età). L'attenzione di Gautama Buddha alle deprivazioni ed alle avversità che colpiscono gli uomini ha rappresentato, attraverso i secoli, un forte richiamo alla necessità di prendersi cura dell'umanità e mantiene, ancora oggi, una forte valenza evocativa.

La disabilità è così dolorosamente visibile da imporre riflessione ed azione. Ci si può aspettare quindi, a ragione, che gli approfondimenti che seguono diano forza ad interventi concreti.

L'equità nei confronti delle persone che si vengono a trovare in situazioni particolari è un argomento centrale della riflessione sulla giustizia ed ogni buona teoria della giustizia deve indicarci come è possibile realizzare questa equità. In verità non è difficile sostenere che ogni teoria della giustizia per essere accettabile deve affrontare questo argomento e deve individuare cosa deve fare una società a favore delle persone che sono significativamente colpite da forme di handicap. Si può ovviamente discutere su come la situazione dei disabili possa essere migliorata o superata e su quali istituzioni, regole e convenzioni siano più adatte ad affrontare questo grave problema. Non è invece accettabile che una buona teoria della giustizia ignori o trascuri la condizione di disabilità.

Purtroppo questa trascuratezza ha caratterizzato, per larga parte, le teorie della giustizia che hanno predominato nei secoli e ciò ha profondamente influenzato la comprensione della natura di una buona società e della domanda di regolazione pubblica e di equità sociale. Dobbiamo quindi capire perché ciò è accaduto e perché una visione così povera da trascurare gli evidenti diritti dei disabili abbia assunto una posizione così centrale nella filosofia politica e nell'economia del benessere.

2. Qualunque teoria dell'etica sociale, e della giustizia in particolare, deve scegliere una "base informativa" per così dire, ovvero deve

identificare gli indicatori su cui concentrarsi nel giudicare il successo o il fallimento di una società e nel valutare giustizia ed ingiustizia.² In questo contesto è importante soprattutto avere un punto di vista su come valutare il vantaggio di un individuo. Prendiamo, per esempio, tre importanti teorie della valutazione e della giustizia sociale.

La prima è l'utilitarismo, propugnato da Jeremy Bentham e altri, che si concentra sulla felicità o sul piacere personale (o su altre concezioni di "utilità individuale") quale modo migliore per valutare il vantaggio o lo svantaggio di un individuo.

Una seconda teoria, che si ritrova in molti modelli economici (e delle teorie dell'economia del benessere), valuta il vantaggio del singolo in termini di reddito e di ricchezza. Se per l'utilitarismo la base è l'utilità, qui è l'opulenza, e le informazioni di cui tener conto sono il reddito globale, da un lato, e la distribuzione del reddito, dall'altro.

Un terza teoria è dovuta al massimo filosofo politico del nostro tempo, John Rawls. Essa rivolge un'attenzione prioritaria alla libertà, ma va oltre: nel valutare la giustizia distributiva, essa richiede che il vantaggio sia misurato in termini di "beni primari" a disposizione di ciascuno. I beni primari costituiscono un insieme di risorse o di mezzi che consentono il raggiungimento degli obiettivi individuali e, secondo Rawls, comprendono "diritti, libertà ed opportunità, reddito e ricchezza, e le basi sociali del rispetto di se stessi" (Rawls, 1971).

È facile dimostrare che nessuna delle prevalenti teorie dell'etica e della giustizia prendono veramente sul serio il problema dell'equità verso i disabili. Soffermiamoci innanzitutto sulla teoria basata sull'opulenza, così spesso usata dagli economisti che si concentrano sulla distribuzione del reddito e che tende a prevalere nel dibattito sui mezzi di comunicazione e nell'opinione pubblica. Il problema fondamentale di tale approccio era già stato individuato con grande chiarezza 2300 anni fa da Aristotele, nell'*Etica Nicomachea* quando scrive: "È del tutto evidente che la ricchezza non è il bene più ricercato: infatti essa è soltanto una cosa utile ed un mezzo per ottenere qualche cosa d'altro".

La ricchezza o il reddito non hanno valore in sé. Un disabile grave, anche se dispone di più ricchezza o più reddito di una persona in condizioni normali, non necessariamente va giudicato come più av-

² Ho discusso la base informativa dei principi etici e della scelta sociale in Sen (1977, 1979).

vantaggiato. Dobbiamo esaminare la sua capacità generale di vivere la vita che desidera e ciò esige che si tenga conto delle sue caratteristiche personali (comprese le eventuali disabilità) oltre che del reddito e di altre risorse, perché tutto ciò influisce sulle sue concrete capacitazioni.³ Farebbe quindi confusione tra i fini ed i mezzi una teoria della giustizia che si fondasse solo su indicatori di opulenza e di distribuzione del reddito, che sono cose che ricerchiamo “in vista di altro”, per dirla con Aristotele.

È molto importante distinguere due tipi di handicap che tendono ad accompagnare la disabilità, e che potremmo chiamare “handicap del guadagno” e “handicap della conversione”. Se per un disabile è più difficile trovare un posto di lavoro e conservarlo e se riceve un minor compenso, la teoria basata sull’opulenza terrà conto di questo “handicap del guadagno”, visto che un disabile può essere seriamente svantaggiato in termini di reddito e di ricchezza. Ma ciò è soltanto una parte del problema. Per fare le stesse cose di una persona in buona salute, un disabile fisico può aver bisogno di un reddito maggiore. Chi è rimasto invalido per un incidente o una malattia può avere bisogno per spostarsi di assistenza o di una protesi o di entrambe. L’“handicap della conversione” si riferisce al suo svantaggio nel convertire il denaro in una vita dignitosa. Non è sufficiente considerare soltanto l’handicap del guadagno, poiché le persone disabili soffrono anche dell’handicap della conversione.

Questo è un punto essenziale per capire i limiti di una concezione della povertà basata sul reddito. La povertà può essere interpretata come un’insufficienza delle capacitazioni fondamentali di una persona e ciò ci collega con il basso reddito, ma non solo. A parità di reddito, un disabile può essere in grado di fare meno cose e può essere gravemente privato di capacitazioni alle quali, a ragione, attribuisce valore. Proprio il motivo che gli rende più difficile guadagnare un reddito, gli rende anche più difficile convertire il reddito nella libertà di vivere dignitosamente.

Posso illustrare l’importanza dell’handicap della conversione con alcuni dati sui tassi di povertà nel Regno Unito, raccolti da Wiebke Kuklys in un’illuminante tesi completata di recente all’Università di Cambridge.⁴

³ Sen utilizza spesso il termine inglese *capability*, tradotto comunemente con “capacitazioni”, intese come l’effettiva possibilità di ognuno di realizzarsi in quanto persona.

Dopo aver definito la soglia di povertà come corrispondente al 60% del reddito medio nazionale, Kuklys ha trovato che il 17,9% delle persone vive in famiglie con un reddito inferiore a tale soglia. Esse salgono al 23,1% se un membro della famiglia è disabile. Questo divario di 5 punti percentuali dovrebbe riflettere in gran parte l'handicap del guadagno associato alla disabilità ed alle cure che essa rende necessarie. Se però si tiene conto anche dell'handicap della conversione - e del bisogno di un reddito maggiore per rimediare agli svantaggi - nelle famiglie con membri disabili la proporzione delle persone che vivono sotto la soglia di povertà sale al 47,4%, una differenza di oltre 20 punti percentuali rispetto al 17,9% calcolato sull'insieme della popolazione. In altre parole, di questi 20 punti di differenza un quarto può essere attribuito all'handicap del guadagno e tre quarti all'handicap della conversione.

Poiché rispetto ai paesi in via di sviluppo, nel Regno Unito l'incidenza della disabilità è bassa, anche tenendo conto dell'handicap della conversione, l'impatto globale sull'intera popolazione è relativamente modesto: dai dati di Wiebke Kuklys, l'incidenza media della povertà passa dal 17,9 al 19,8 per cento. Eppure si tratta di un aumento niente affatto trascurabile ed è certamente ben maggiore laddove la disabilità è più diffusa, come nella maggioranza dei paesi in via di sviluppo. Se in Gran Bretagna il tasso di povertà sale soltanto di due punti percentuali, la maggior sofferenza delle famiglie britanniche con membri disabili si rispecchia nel fatto che in tale gruppo, l'incidenza della povertà aggiustata in base alle capacitazioni supera di oltre il 240% quella dell'insieme della popolazione. Quando le misure della povertà si basano solo sul reddito, ignorando l'handicap della conversione, danno quindi una visione del tutto distorta del livello di povertà delle famiglie con uno o più membri disabili.

Inoltre alcuni dei fattori essenziali per una vita dignitosa non derivano dal reddito personale, ma da interventi sociali come quelli volti a garantire l'accesso alla pubblica istruzione e da altre facilitazioni pubbliche. In molti paesi in via di sviluppo invece i bambini disabili, per esempio sordi o costretti su una sedia a rotelle, non hanno praticamente accesso alle scuole elementari che sono prive delle attrezzature necessarie e di insegnanti con un'apposita formazione. Si stima

⁴ È stata un'immane tragedia che Wiebke sia morta così prematuramente, subito dopo aver terminato il suo dottorato; la sua tesi è stata appena pubblicata da Springer con il titolo: *Amartya Sen's Capability Approach. Theoretical Insights and Empirical Applications Series: Studies in Choice and Welfare*.

che fra i 100 milioni e più bambini del mondo che non vanno a scuola, 40 milioni circa siano in qualche modo disabili. Perciò l'handicap della conversione riguarda non soltanto la conversione del reddito personale in una vita dignitosa, ma anche la conversione di strutture sociali in opportunità davvero fruibili.

Va inoltre ricordata l'esistenza di atteggiamenti discriminatori verso i disabili fisici o mentali, un fatto concreto che aggrava l'handicap della conversione. A cui si aggiunge la possibilità di maltrattamenti: è ampiamente documentato che in svariate situazioni i disabili sono a maggior rischio di infezioni da Hiv o da altri agenti patogeni in seguito a violenza fisica e sessuale, un caso estremo e tragico di handicap della conversione. Se si basa sul solo handicap del guadagno, insomma, una teoria della giustizia non è in grado di misurarsi con le più fondamentali esigenze di equità.

3. Vengo ora all'analisi della teoria Rawlsiana della giustizia. La particolare attenzione posta dall'approccio di Rawls sui "beni primari" discende da una visione del vantaggio individuale inteso come opportunità di cui le persone possono beneficiare per raggiungere i propri obiettivi. Rawls vede questi obiettivi come il perseguimento di "modi individuali di concepire il bene" che variano da persona a persona. Seguendo questo approccio al vantaggio individuale, egli deve tener conto di due varianti che interessano persone diverse. La prima riguarda i differenti obiettivi che le persone possono avere, come conseguenza delle loro rispettive concezioni del bene. Rawls si concentra soprattutto su questa. Egli assume che i "beni primari" in generale siano abbastanza versatili da soddisfare i diversi obiettivi che persone diverse possono avere, ma egli si sofferma anche sul perché il fatto di avere obiettivi particolarmente dispendiosi non dia diritto ad un reddito maggiore di quello degli altri che hanno invece esigenze più modeste.

La seconda causa di variazione è quella a cui sono invece interessato io in questo contesto, vale a dire il fatto che una persona disabile possa avere bisogno di più risorse e "beni primari" per godere delle stesse opportunità, anche se essa ha esattamente la stessa concezione di bene che hanno tutti gli altri. I disabili fisici o psichici devono sopportare costi aggiuntivi per fare le stesse cose che gli altri fanno con maggior facilità (come, per esempio, camminare, parlare o vedere) e qualche volta i disabili non riescono comunque a raggiungere livelli

di attività o risultati comparabili con quelli delle persone in buona salute, nonostante spendano molto di più. Ho già discusso il problema della conversione quando ho parlato della diversa capacità di convertire il reddito e le altre risorse nella libertà di vivere bene. Una critica simile può essere fatta all'attenzione posta da Rawls sui "beni primari". Nonostante la lista dei "beni primari" proposta da Rawls vada ben oltre il reddito e la salute, l'handicap della conversione dovuto alla disabilità si applica all'intera lista dei "beni primari". Diventa così iniquo prendere il possesso dei "beni primari" come indicatore di vantaggio individuale nel definire l'equità distributiva.

Infatti, ampliare l'attenzione dal reddito ai "beni primari" non è di per sé sufficiente a trattare le rilevanti variazioni nella relazione tra risorse ed opportunità. I disabili fisici e psichici possono essere molto più limitati in ciò che possono fare anche con lo stesso ammontare di "beni primari", inclusi "diritti, libertà ed opportunità, reddito e ricchezza e le condizioni sociali di autostima". Il problema principale sorge dal fatto che, così come il reddito, anche i "beni primari" sono definiti indipendentemente dalle caratteristiche specifiche della persona. Essi sono patrimoni e risorse esterni alla persona; essi non catturano ciò che una persona può fare con il patrimonio e le risorse in suo possesso. Un disabile può avere più "beni primari" di una persona in buona salute e, di conseguenza, può essere giudicato più - e non meno - avvantaggiato rispetto alla persona in buona salute, anche se può essere costretto (proprio per la sua disabilità) a condurre una vita più dura e difficile della persona in buona salute.

4. E riguardo all'utilitarismo? Questo approccio alla giustizia non si basa solo sui parametri di reddito o sui "beni primari", poiché assume a riferimento del calcolo dell'utilità il piacere personale o il desiderio di appagamento. Non è quindi così separato dalla vita umana reale come lo sono i benefici derivanti dal reddito o dalla disponibilità di "beni primari".

Il problema dell'utilitarismo è un altro. Esso si concentra solo sulle caratteristiche psicologiche e le considera come il punto di riferimento di benefici di cui le persone possono godere. Ma questo approccio non considera che i desideri ed i piaceri delle persone si adeguano alle circostanze e si adattano alle avversità. Consideriamo una persona affetta da disabilità psichica che, con dedizione ed iniziativa, vive la propria vita abbastanza felicemente godendo di alcuni benefici.

Nella scala dell'utilità o della felicità o del piacere, tale persona può non apparire svantaggiata, grazie ai suoi sforzi ed alla sua iniziativa. Tuttavia, il suo handicap, inteso come forma di disabilità o riduzione delle capacitazioni, non sparisce per il semplice fatto che egli è intraprendente oppure ha un temperamento solare. Ad esempio, un disabile rimane tale anche se prende serenamente la sua disabilità e cerca di adattarsi in modo creativo ad essa. Il diritto di essere aiutata della persona disabile non dovrebbe venire meno allorché lo stato di carenza di capacitazioni persiste e ciò a prescindere dal grado di felicità raggiunto dalla persona a dispetto del proprio handicap.

L'insegnamento di base è abbastanza chiaro. Se le considerazioni di giustizia distributiva impongono di valutare le reali opportunità che gli individui hanno per perseguire i propri obiettivi, allora non è opportuno limitare l'attenzione esclusivamente al reddito, ai beni primari, o semplicemente ai piaceri ed ai desideri. Le capacitazioni effettive delle persone devono, direttamente o indirettamente, prendere in considerazione gli svantaggi e le condizioni individuali. Questo spiega perché alcuni di noi pensano che sia necessario andare oltre le vecchie teorie della giustizia, e focalizzarsi invece sulle capacitazioni per valutare correttamente la giustizia distributiva e l'equità.

5. Il problema della disabilità nel mondo ha veramente dimensioni gigantesche. Oltre 600 milioni di persone - circa un decimo dell'umanità - è affetto da qualche forma significativa di disabilità. Di questi, oltre 400 milioni vivono nei paesi in via di sviluppo. Inoltre, nei paesi in via di sviluppo i disabili non sono solo i più poveri dei poveri in termini di reddito, ma il loro fabbisogno di reddito è addirittura maggiore delle persone in buona salute, poiché abbisognano di denaro e di assistenza per riuscire ad alleviare il loro stato di disabilità e vivere una vita decorosa. La limitata capacità di guadagno - l'handicap del guadagno - è rafforzata ed ingigantita dall'handicap della conversione, ovvero dalla difficoltà a convertire il reddito e le risorse in benessere.

Comprendere le richieste morali e politiche che provengono dalla disabilità è importante non solo perché essa è una caratteristica diffusa ed invalidante, ma anche perché le conseguenze tragiche della disabilità possono essere superate solo grazie ad un deciso contributo della società e con interventi creativi. Le politiche per la disa-

bilità possono essere ad ampio raggio e prevedere, da un lato, interventi volti a ridurre gli effetti dell'handicap e, dall'altro, programmi di prevenzione delle conseguenze degenerative della disabilità. È importantissimo capire che molte forme di disabilità si possono prevenire e che molto può essere fatto non solo per diminuire lo svantaggio dovuto alla disabilità, ma anche per ridurre gli effetti della disabilità stessa.

Infatti, solo una percentuale ridotta dei 600 milioni di disabili erano condannati a questa condizione dal concepimento, se non dalla nascita. Ad esempio, la denutrizione delle madri o i maltrattamenti infantili possono rendere i bambini inclini a malattie e ad handicap conseguenti. La cecità può derivare da complicanze dovute ad infezioni o a mancanza di acqua pulita. Altre disabilità derivano dagli effetti della poliomielite, del morbillo o dell'Aids, oppure da incidenti automobilistici o infortuni sul lavoro. Un ulteriore problema è costituito dalle mine disseminate nelle aree di conflitto, che mutilano o addirittura uccidono donne, uomini e, soprattutto, bambini. L'intervento sociale contro la disabilità deve contemplare la prevenzione così come la cura ed il sostegno.

Tenendo conto di ciò che si può ottenere attraverso interventi intelligenti ed umanitari, è impressionante vedere che la maggior parte delle società è inattiva ed inamovibile di fronte al peso della disabilità.

La confusione concettuale svolge un ruolo essenziale nell'alimentare questa inattività. Se le più affermate teorie della giustizia risultano incapaci di spiegare in modo soddisfacente l'handicap della disabilità, i fondamenti inamovibili di queste teorie tradizionali non influenzano solo i discorsi filosofici, ma anche il dibattito pubblico su questo importante argomento. Ad esempio, il concentrarsi sulla distribuzione del reddito come indicatore principale del livello di equità, ostacola la comprensione dello stato di disabilità e le relative implicazioni morali e politiche sull'analisi sociale. Il fatto di basarsi sistematicamente su una concezione della povertà basata solo sul reddito (come, ad esempio, il riportare sempre il numero di persone che vivono con meno di 1\$ di reddito al giorno) può sviare l'attenzione dalla gravità della privazione sociale che combina handicap della conversione e handicap del guadagno. Analogamente, la retorica della felicità e dell'utilità spostano l'attenzione dallo svantaggio reale causato dalla disabilità verso la contingente capacità di reagire psicologicamente.

Gli uomini pragmatici - come sosteneva John Maynard Keynes - che credono di essere immuni da ogni influenza intellettuale, sono il più delle volte schiavi di qualche economista scomparso. Mentre le scienze economiche, in particolare le teorie superate hanno qualche responsabilità dei problemi del mondo, l'economia non è l'unica scienza a risultare tanto sviluppata quanto inutile. Anche la filosofia - dai primi trattati astratti fino alle recenti riflessioni su ciò che è giusto o sbagliato nella vita quotidiana, - esercita una forte influenza sulle idee che a loro volta si riflettono nelle politiche, nelle istituzioni e nelle prassi concrete. Le teorie coinvolte danno il loro contributo, ma talvolta anche le idee per certi aspetti particolarmente creative (come certamente è la teoria Rawlsiana della giustizia, la più avanzata tra le teorie filosofiche dell'ultimo secolo), possono finire per bloccare, in ultima istanza, il necessario sviluppo del dibattito filosofico.

Smettiamola quindi con il negare i bisogni dei disabili e con l'appellarci alla confusione concettuale a sostegno di questa negazione. C'è grande bisogno di chiarezza intellettuale e di impegno politico e sociale.

Bibliografia

- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA, pp. 60-5.
- Sen A.K. (1977), "On Weights and Measures: Informational Constraints in Social Welfare Analysis", *Econometrica*, n. 45, ott.
- Sen A.K. (1979), "Informational Analysis of Moral Principles", in Harrison R. (a cura di), *Rational Action*, Cambridge University Press, Cambridge.



La cooperazione sociale di inserimento lavorativo

Felice Scalvini

1. A quasi trent'anni dalle prime esperienze pionieristiche ed a oltre quindici da quando la legge 381 sancì la distinzione tra cooperative sociali A e B, una pur sintetica rivisitazione del fenomeno delle cooperative sociali di inserimento lavorativo può essere utile, non foss'altro perché il tempo trascorso dalle prime esperienze e dalle prime concettualizzazioni permette oggi di confrontarle anche con altre autorevoli riflessioni, traendo indicazioni e verifiche che permettono di comporre un quadro più maturo e consapevole.

2. Da dove partire? Direi dalla peculiarità dell'inserimento lavorativo, così come interpretato dalla cooperazione sociale.

In questi anni le cooperative sociali di tipo B hanno creato un vero e proprio settore dell'economia, caratterizzato non tanto dalle attività produttive concretamente svolte, quanto dallo specifico e speciale modo di realizzarle. Il modo speciale è rappresentato dall'utilizzo, in misura significativa, di un fattore di produzione giudicato dalle altre imprese come non utilizzabile ed in alcuni casi addirittura nocivo.

Siamo di fronte ad un caso che potremmo definire di "imprese ecologiche". Però, a differenza delle altre che pure si fregiano di questa denominazione, le cooperative sociali non reintegrano nel processo produttivo sostanze o materiali, ma persone. Una forma di ecologia sociale dunque che sottrae alle strutture dell'assistenza e del control-



lo sociale (istituti, comunità di accoglienza, carceri, ecc.) centinaia e centinaia di persone per trasformarle da oggetti di assistenza in produttori, generatori di valore per sé e per gli altri.

Proseguendo senza forzare questa che non è una metafora, ma la coerente rappresentazione di un fenomeno, possiamo dire che, grazie alla cooperazione di inserimento lavorativo, anziché essere relegate nelle "discariche sociali" - oggi rappresentate da strutture normalmente ben gestite, decorose, professionali e spesso anche piuttosto costose, ma pur sempre a loro modo "discariche" - migliaia di persone possono inserirsi nel ciclo produttivo, acquistando o riacquistando la compiuta soggettività economica e sociale che deriva dall'essere a tutti gli effetti lavoratori e, in non pochi casi, anche soci di imprese che operano a pieno titolo nel mercato.

Non stiamo parlando di un obiettivo esclusivo delle cooperative sociali: molti altri soggetti hanno operato ed operano per inserire al lavoro persone svantaggiate, ma va riconosciuto che esse hanno introdotto una novità reale rispetto a tutte le altre iniziative che, soprattutto a partire dagli anni '80, si sono sviluppate un po' ovunque nel nostro paese.

A ben vedere s'è trattato di un'innovazione molto semplice, quasi banale. Hanno infatti deciso che anziché impegnarsi prioritariamente a rendere le persone adatte al ciclo produttivo, fosse necessario partire dall'adattare il ciclo produttivo alle persone, e tutto questo senza rinunciare all'equilibrio economico dell'attività svolta.

In questo sta l'originalità dell'esperienza. Un'esperienza che fece svolgere a Federico Bufera, in una memorabile relazione ad una convention di CGM, queste (cito a memoria) considerazioni.

"Voi siete interessanti per gli studiosi di organizzazione aziendale perché siete i Taylor degli anni 2000. La grandezza di Taylor consiste infatti nell'invenzione di un metodo di produzione che permise di costruire l'azienda a partire da una forza lavoro debole, renderla produttiva e porla a fondamento del più straordinario episodio di sviluppo industriale della storia. Erano figli di ex schiavi, immigrati fuggiti dalla fame dell'Irlanda o dalla miseria di molte zone dell'Europa. Erano analfabeti, faticavano a comunicare tra di loro, non erano qualificati e vivevano spesso in condizioni quasi disumane, ma furono organizzati in modo tale da diventare produttori di valore, valore che in misura non indifferente si riversò anche su di loro e sulle loro famiglie, de-

terminando lo sviluppo della più grande economia del mondo. Ecco, le cooperative sociali di inserimento lavorativo, nel loro laboratorio stanno facendo la medesima cosa, e la fanno in controtendenza con l'universo delle altre aziende. Mentre queste cercano collaboratori con abilità sempre più elevate sotto ogni profilo e su di loro puntano per organizzare la propria produzione, le cooperative sociali stanno sperimentando come si possano organizzare aziende produttive ed efficienti a partire dalla forza lavoro che nessun'altra impresa vuole, e ci stanno riuscendo. Per questo rappresentano un'interessantissima esperienza di innovazione d'impresa".

3. Il fatto è che tutto ciò rappresenta una novità non soltanto nel grande mondo delle imprese, ma anche in quello più ristretto delle attività di inserimento lavorativo. Infatti l'approccio tradizionale all'inserimento lavorativo, da quando ha iniziato ad emergere, ha sempre privilegiato l'adattamento della persona all'azienda.

Sia ben chiaro che parlando di "adattamento della persona" non evoco azioni costrittive, anzi. Gli strumenti per realizzarlo hanno a che fare con pratiche tutte tese alla crescita ed alla valorizzazione dell'individuo, quali la formazione e l'accompagnamento.

Infatti, secondo l'impostazione tradizionale dei servizi per l'inserimento lavorativo, il potenziale lavoratore che si trova in condizioni di svantaggio viene formato e sostenuto in vari modi per essere messo in condizione di superare la soglia faticosa dell'accesso al mercato del lavoro. Vengono a tal fine mobilitate risorse organizzative ed economiche di varia natura - formatori, operatori dell'accompagnamento, borse lavoro, ecc. - tutte esterne all'impresa e tutte finalizzate a rinforzare ed integrare il *deficit* di capacità del lavoratore svantaggiato, al fine di renderlo sufficientemente produttivo all'interno del processo gestito dall'azienda o dall'ente che lo deve ricevere ed integrare come lavoratore.

Per riprendere l'approccio proposto in apertura, è come se per altri fattori di produzione, anziché modificare il processo produttivo per poterli utilizzare al meglio, si optasse per organizzare una fase preliminare di rigenerazione per portare il materiale ad una soglia minima di utilizzabilità, con attività e costi non a carico dell'azienda.

Rispetto all'approccio dei tradizionali e consolidati servizi per l'inserimento lavorativo le cooperative sociali di tipo B compiono dunque

una scelta drastica: organizzandosi in modo diverso, abbassano la soglia di utilizzabilità della forza lavoro, ed in questo modo in generale abbassano la soglia di accesso al mercato del lavoro, estendendo l'area dell'occupabilità oltre i confini impliciti definiti dal sistema delle imprese sulla base delle loro esigenze produttive, organizzative e di reddito.

Alcuni anni fa provai a rappresentare questa situazione con alcuni schemi che mi paiono ancora riproponibili.

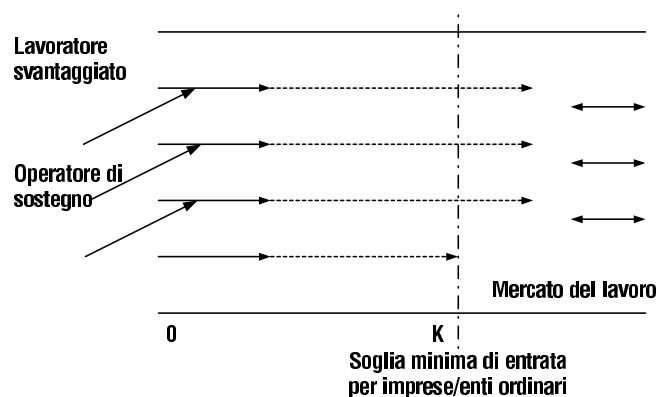
TABELLA 1 – I MODELLI DI INSERIMENTO LAVORATIVO

	Modello tradizionale	Modello cooperative sociali
A. Tipo di politica	Sostegno all'offerta	Sviluppo della domanda
B. Soggetto operativo principale	Servizio pubblico	Impresa sociale
C. Professionalità	Operatori sociali specifici: operatori, della mediazione, formatori	Responsabili sociali ed altre professionalità presenti nelle imprese
D. Sistema relazionale	Rapporto assistente/assistito	Condivisione anche economica (soci)
E. <i>Status</i> della persona	Tirocinante	Lavoratore
F. Strumento retributivo	Borsa lavoro	Salario ordinario o di ingresso
G. Destinazione delle risorse pubbliche	Alle persone: svantaggiate, operatori sociali	All'impresa: investimenti, costi di addestramento
H. Generazione delle risorse	Esclusivamente risorse pubbliche	Valore prodotto dall'impresa più eventuali integrazioni pubbliche

Come risulta chiaramente dalla tabella 1, vi sono alcuni elementi, che potremmo definire "strutturali", di differenziazione dei connotati che caratterizzano il "modello tradizionale" rispetto al "modello della cooperazione sociale". Si va dal tipo di politica di intervento, ai soggetti, ai profili professionali degli operatori, al sistema relazionale, ma anche allo *status* della persona, agli strumenti economici e retributivi, all'orientamento ed alla destinazione delle spese pubbliche così come alla generazione di quelle complessivamente destinate a sostenere l'inserimento al lavoro.

Proprio la distinzione delle caratteristiche strutturali dei due modelli permette di rappresentare anche l'aspetto strategico particolarmente importante, relativo alla soglia minima di entrata nel mercato del lavoro delle persone svantaggiate.

FIGURA 1 – MODELLO TRADIZIONALE – INTERVENTI DI SOSTEGNO ALL'OFFERTA

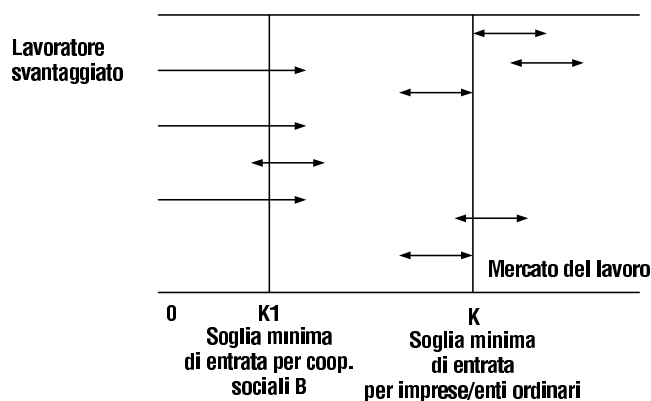


Nel caso del "modello tradizionale" (figura 1) gli interventi di sostegno all'offerta tendono a consentire ai lavoratori svantaggiati (vettori orizzontali), attraverso gli interventi degli operatori ed attraverso la formazione (vettori obliqui), l'accesso al mercato del lavoro, superando una soglia (K) piuttosto lontana dalle capacità di base dei lavoratori svantaggiati, in quanto determinata da un modello ordinario di organizzazione d'impresa.

Nel caso del "modello delle cooperative sociali", l'azione delle cooperative di inserimento lavorativo, attraverso l'espansione della domanda di lavoratori svantaggiati, abbassa sensibilmente la soglia minima di accesso al mercato del lavoro. La figura 2 rappresenta graficamente questa situazione ed indica come lo spostamento della soglia da K a K_1 , consenta un'entrata quasi fisiologica dei lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro.

Mi sembra che anche queste rappresentazioni contribuiscano ad evidenziare come le cooperative sociali di inserimento lavorativo possano essere considerate un vero e proprio settore economico, caratterizzato dall'occupare uno spazio specifico non tanto determinato dalla produzione realizzata, bensì dal modo di realizzarla e dalle caratteristiche affatto particolari della forza lavoro impiegata.

FIGURA 2 – MODELLO COOPERAZIONE SOCIALE - POLITICA DI CREAZIONE DI DOMANDA



4. Ma la peculiarità dell'area di attività economica rappresentata dalla cooperazione sociale di tipo B risulta segnata ancor più profondamente se si prende in considerazione un'altra caratteristica riguardante l'essenza profonda delle imprese che la formano. Si tratta di imprese che, al pari di tutte le altre imprese sociali, hanno realizzato una vera e propria rivoluzione copernicana.

Infatti la cooperazione sociale di inserimento lavorativo ha trasformato la creazione di lavoro per persone svantaggiate in funzione principale d'impresa, mentre ciò nell'impresa ordinaria è considerato un vincolo esterno, da subire e gestire con il minor impatto possibile sulla funzione principale rappresentata dalla generazione del profitto.

Le politiche tradizionali di promozione e sostegno dell'inserimento lavorativo non hanno mai messo in discussione questa logica: l'impresa opera liberamente per massimizzare la propria funzione economica, ma deve accettare dei vincoli di natura sociale, eventualmente accompagnati da specifici incentivi, affinché la sua attività risulti compatibile con il contesto socio-ambientale entro cui opera.

Tutta la normativa e l'azione pubblica si sono sempre sviluppate secondo questa impostazione. Ad ogni azienda viene imposto, in base ad un principio di equa ripartizione di oneri di natura sociale, il vincolo di assunzione di una percentuale di lavoratori svantaggiati (ora anche traducibile in onere economico attraverso la monetizzazione). Viene poi prevista la possibilità di alleviare tale onere e di

renderlo socialmente efficace, attraverso una serie di incentivi (borse di lavoro, sgravi, assistenza nella costruzione e gestione di progetti personalizzati) tutti finalizzati a ridurre il costo del lavoratore svantaggiato ed aumentarne le performance.

Questa è l'impostazione tanto della vecchia quanto della nuova legge in materia di collocamento obbligatorio e questa è l'impostazione dei vari servizi pubblici di sostegno all'inserimento lavorativo nati nel corso degli ultimi decenni.

La cooperazione sociale ribalta completamente un simile approccio: l'utilizzo di forza lavoro svantaggiata, che per l'impresa tradizionale e per le tradizionali politiche rappresenta un vincolo diviene, per la cooperativa sociale di tipo B, la funzione principale da massimizzare. Al contrario l'economicità della gestione non costituisce l'obiettivo da perseguire in modo prioritario, ma un vincolo da soddisfare, pena l'estinzione dell'impresa.

Veramente credo che Copernico possa essere evocato appropriatamente. Infatti profitto ed obiettivo sociale non vengono meno né si escludono vicendevolmente, ma invertono i loro rapporti: ciò che nell'impresa ordinaria è obiettivo, per l'impresa sociale si trasforma in vincolo, mentre viceversa ciò che è vincolo si trasforma in obiettivo.

Questo è ciò che si è prodotto, ed in modo clamoroso, anche nell'ambito dell'inserimento lavorativo con l'avvento delle cooperative di inserimento lavorativo. Ormai sono circa 2.000 le imprese sociali di questo tipo e presso di loro sono stabilmente occupati più di 24.000 lavoratori svantaggiati, su un totale di circa 45.000 lavoratori.

A tutto ciò va aggiunto anche un ulteriore e decisivo elemento, di norma incomprensibilmente sottostimato.

Mi riferisco al quadro economico. Per la cooperazione sociale di tipo B il costo dell'inserimento lavorativo costituisce un costo interno all'impresa che viene coperto con le entrate derivanti dall'attività produttiva. Anche i compensi a figure specialistiche ormai presenti in pressoché tutte le cooperative, quale il "responsabile sociale", risultano spesi tra i costi di produzione dell'azienda.

5. Un fenomeno come quello che ho sin qui rappresentato e che può contare ormai anche su numeri di grande rilievo dovrebbe aver riorientato da tempo ed in modo sostanziale le politiche e le azioni

pubbliche. Il poter contare su imprese per le quali l'inserimento di lavoratori svantaggiati non rappresenta infatti un onere sopportato, ma un obiettivo perseguito (oltretutto speso sul proprio bilancio ordinario), dovrebbe portare, sul piano dell'azione pubblica, ad alcune naturali conseguenze quali:

- a) il passaggio da un sistema di vincoli ad un sistema di incentivi, per permettere ad un soggetto privato che ha fatto di un obiettivo pubblico un proprio fine, di realizzarlo nel modo più compiuto e rilevante possibile, grazie al sostegno ad una sua sempre più larga diffusione ed all'incremento delle performance;
- b) l'organizzazione dell'attività degli specifici uffici pubblici in funzione della tecnologia organizzativa e delle scelte operative delle cooperative sociali, secondo uno schema di effettiva sussidiarietà.

Infatti l'emergere dal tessuto sociale di una comprovata ed efficace capacità di affrontare e risolvere un problema di interesse generale dovrebbe indurre la struttura pubblica che opera in quel settore a ricollocarsi in seconda battuta, sviluppando la propria capacità di subsidiare (*subsidium-dare*, dare aiuto) - in termini di riconoscimento, risorse, incentivi allo sviluppo, apporto tecnico - le organizzazioni che i cittadini hanno avuto la capacità di mettere in campo.

Purtroppo ben poco, anzi, quasi nulla di tutto questo è avvenuto né sta avvenendo.

Siamo di fronte ad un esempio di sussidiarietà incompiuta, al caso cioè di una sorta di testa di ponte che l'inventiva e lo spirito d'iniziativa della società civile hanno lanciato dentro le politiche di *welfare* (in questo caso delle politiche attive del lavoro), senza però riuscire ad aprire uno spazio adeguato ed a determinare una svolta definitiva e generalizzata.

Perché questa situazione? Il quadro legislativo continua ad essere caratterizzato da un'impostazione vincolistica, semplicemente resa più flessibile dalla legge 68/99 in materia di collocamento obbligatorio. Proprio questa legge ha rappresentato un'occasione persa. Se fosse stata ispirata al principio di sussidiarietà, o anche, molto più banalmente, da valutazioni di efficacia ed economicità, essa avrebbe dovuto dare riconoscimento e spazio adeguati alle cooperative sociali di tipo B, stabilendo per loro una serie di misure coerenti con la loro natura di imprese produttrici di opportunità di inserimento lavorativo.

Invece, a parte il confuso e pressoché inapplicabile art. 12 ed il tardivo e pure di difficile applicazione nuovo art. 14 del decreto legislativo n. 276 del 2003, nessun regime specifico è stato stabilito dalla legge per le cooperative sociali di inserimento lavorativo, considerate alla stregua o delle normali imprese, oppure delle altre strutture di supporto all'inserimento lavorativo nelle imprese ordinarie.

La situazione si presenta sostanzialmente simile anche al livello decentrato degli attori del territorio. Anche qui l'emersione del fenomeno, soprattutto laddove si presenta più efficace e rilevante, avrebbe dovuto portare ad un radicale ridisegno dell'attività delle strutture pubbliche. Invece, a parte l'esperienza dell'Agenzia del lavoro di Trento e del suo "Progetto 10", finalizzato al sostegno dello sviluppo delle cooperative sociali di tipo B, nulla di questo è avvenuto. Anche in territori dove l'impatto delle cooperative è veramente notevole (si pensi alla provincia di Brescia con oltre 100 cooperative e 1.000 lavoratori svantaggiati), a parte una certa propensione all'uso delle convenzioni di cui all'art. 5 della legge 381, non si è determinato un mutamento radicale e generalizzato delle politiche e dell'azione da parte di amministrazioni locali e servizi per l'inserimento lavorativo.

La resistenza al cambiamento da parte della pubblica amministrazione costituisce dunque il fattore principale della mancata rivoluzione nel segno della sussidiarietà delle politiche attive per il lavoro delle persone svantaggiate.

Per fortuna il panorama generale presenta anche alcuni segnali positivi. Il primo è rappresentato dall'entrata in scena di nuovi soggetti. Come nel caso della Fondazione Cariplo il cui impegno in questi anni è stato poderoso e segnato da una precisa visione dello sviluppo delle cooperative sociali sia sotto il profilo sociale che sotto quello economico. Sempre in Lombardia anche le fondazioni comunitarie stanno entrando in gioco: la gestione della Sovvenzione Globale Cres nel corso del 2004/2005 ha evidenziato la loro capacità di orientare nel modo migliore anche risorse pubbliche.

Il gioco della sussidiarietà sta quindi allargandosi e le potenzialità della società civile stanno trovando nuove forme per interagire e produrre solidarietà e sviluppo.

Il modello sociale europeo: quali opportunità occupazionali nel terzo settore?

Floro Ernesto Caroleo e Maria Rosaria Garofalo

Sommario

1. Introduzione - 2. Gli antefatti del modello sociale europeo - 3. Il modello sociale europeo: politiche di inclusione ed inserimento lavorativo, finalità ed interventi - 4. Una chiave di lettura dell'approccio integrato delle politiche di welfare e del lavoro - 5. Conclusioni

1. Introduzione

Il tema generale di questo lavoro è una riconsiderazione del processo attraverso cui l'Unione europea ha definito la propria riforma del "modello sociale europeo" (Buti et al., 1999; Barca, Franzini, 2005; Heckman, 2003). Tale modello prende corpo a partire dalla Strategia europea per l'occupazione (Lussemburgo, 1997) adottando una precisa opzione a favore di un "approccio integrato" tra le politiche per l'occupazione e le politiche di *welfare*. Queste, secondo il metodo del coordinamento aperto, vengono disegnate nelle linee generali a livello comunitario e, una volta condivise, sono attuate dai singoli Stati membri con propri piani nazionali per l'occupazione e, in seguito al Consiglio di Nizza (2001), anche con piani nazionali per l'inclusione. Il processo di definizione di tale approccio integrato alle *policies* ha avuto un percorso evolutivo

che ha avuto come punti miliari il Consiglio di Cardiff del 1998, il Consiglio di Lisbona del 2000, la definizione dell'Agenda sociale del 2006 ed il documento del nuovo Presidente della Commissione europea Barroso sul rafforzamento della Strategia di Lisbona del 2005. In sostanza esso focalizza l'attenzione su quelle misure di assicurazione sociale e di politiche attive del lavoro capaci, in modo o strategicamente o spontaneamente complementare, di garantire accessibilità ai servizi sociali e di cura e favorire l'inclusione sociale in senso produttivo.

Il criterio adottato dal decisore politico nell'individuare prestazioni e beneficiari di tali politiche integrate è quello del cosiddetto universalismo selettivo. In particolare, da un lato la Carta europea dei diritti fondamentali (2000) costituisce il sistema di metapreferenze che implica, sul piano delle scelte, la dimensione "universalistica" del criterio di *policy*; dall'altro lato, tuttavia, il cambiamento della struttura socio-demografica - invecchiamento della popolazione, partecipazione delle donne al mercato del lavoro, cambiamento della struttura familiare, ecc. - e la connessa articolazione sociale dei bisogni richiedono, nell'adottare il medesimo criterio universalistico, un approccio "selettivo" e differenziato che sovrintenda alle decisioni di offerta dei servizi e degli interventi a favore dell'inclusione attiva.¹ L'idea che legittima l'approccio integrato è l'obiettivo finale che accomuna le politiche per l'occupazione e le politiche di *welfare*. Esso consiste, infatti, nel promuovere e sostenere la partecipazione attiva degli individui su tutti i mercati, e non solo su quello del lavoro, attraverso il disegno di un sistema ampio di regole di accesso ad essi (Atkinson, 2000). Il fine, in buona sostanza, è quello di allargare e diversificare, ex ante, le opportunità di scelta tra gli individui, in modo da distribuire meglio i vantaggi derivanti dagli scambi. Infatti, come è noto, tanto minori sono le possibilità di scelta tanto più difficile è la possibilità di eliminare le asimmetrie e le disuguaglianze della dotazione iniziale delle risorse materiali, immateriali e monetarie. Le varie misure messe in campo per favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati - che peraltro costituiscono un gruppo piuttosto eterogeneo: giovani, anziani, disoccupati di lungo periodo, donne, disabili, minoranze etniche, ecc. - rappresentano un esempio rilevante nell'ambito di

¹ Non verranno discussi in questa sede tanto gli aspetti relativi all'area previdenziale e dei servizi sanitari che sono pertinenti alle politiche di *welfare*, quanto gli aspetti relativi al sistema di contrattazione salariale che è pertinente alle politiche del lavoro.

questi argomenti, ed esso verrà illustrato più approfonditamente con riferimento alla strategia attuata in Italia sulla base del suddetto approccio europeo di *policy*.

Con riferimento al caso italiano lo spazio aperto alle organizzazioni nonprofit, e soprattutto alle cooperative sociali nel processo di riforma del *welfare* è, come è noto, ampio e crescente. Sulla scia del processo avviato dalla L. 328/00 e nel quadro del Libro Bianco sul *welfare* (2003) che si focalizza sulla famiglia, il terzo settore viene riconosciuto, infatti, in modo formale come un'istituzione dell'economia. Vale la pena anticipare che tale ruolo istituzionale formale non riguarda solo la fase della progettazione ed implementazione degli interventi, ma anche quella strategica della rappresentanza e della negoziazione degli obiettivi di *policy*; fase disegnata secondo una logica "evolutiva" e secondo una più ampia strategia di sviluppo e di creazione di opportunità occupazionali.

In sintesi, il presente lavoro vuole essere una riflessione metodologica sull'impianto del modello sociale europeo e si articola nel modo seguente. Nel par. 2 si ricostruiscono gli antefatti storici che hanno portato alla definizione attuale del modello sociale europeo: dall'emergere del *welfare state* durante la cosiddetta età dell'oro del capitalismo europeo, al suo ridimensionamento, fino ai sentieri nazionali di riforma. Nel par. 3 si illustrano le tappe più recenti sia delle strategie, sia delle misure di *policy* individuate nell'ambito del modello sociale europeo, con particolare attenzione al fenomeno dell'esclusione sociale ed alle forme praticabili di inclusione attraverso l'inserimento lavorativo. Infine il par. 4 presenta una chiave di lettura per decodificare la corposa produzione di documenti di indirizzo e di piani di intervento, a livello comunitario e nazionale. In particolare viene data particolare enfasi alla dimensione territoriale dal momento che si considera che l'approccio integrato delle politiche sociali e del lavoro ha la sua maggiore efficacia a livello locale e può, quindi, costituire il perno fondamentale per lo sviluppo locale. Nel par. 5 viene sintetizzata l'idea che guida questo lavoro inteso come una riflessione metodologica avviata per reinterpretare le politiche pubbliche, e quindi anche quelle politiche intese all'innalzamento del benessere individuale dei soggetti svantaggiati perseguito in un'ottica "proattiva" e cioè attraverso l'allargamento delle opportunità di scelta.

2. Gli antefatti del modello sociale europeo

L'attuale modello sociale europeo nasce dalla crisi del modello di *welfare* degli inizi degli anni settanta. Tale sistema istituzionale, che potremmo definire di "centralizzazione keynesiana" (Eichengreen, Iversen, 1999), era basato sul sistema di produzione fordista, caratterizzato dalla produzione di beni di consumo di massa standardizzati, da una distribuzione dei benefici del progresso tecnico sia alle imprese che ai lavoratori, da processi di accumulazione del capitale di tipo estensivo, da un intervento pubblico consistente in politiche sociali e politiche di stabilizzazione della domanda aggregata. Il sistema di contrattazione in questo caso era fortemente centralizzato, all'interno del quale i sindacati e le associazioni degli imprenditori riuscivano ad attenuare la possibile nascita di conflitti distributivi scambiando norme a protezione dei lavoratori occupati con moderazione e compressione dei differenziali salariali. Dall'altro lato la necessità di garantire un elevato grado di equità sociale era delegata all'intervento pubblico. Ciò ha implicato l'adozione di politiche di garanzie di reddito ed un sistema di protezione sociale, come, per esempio, il sistema pensionistico, a carico dello Stato, che ha rappresentato la base dell'aggravamento dei *deficit* pubblici e la causa degli alti livelli di tassazione nei decenni successivi.

La rivoluzione tecnologica degli anni '80 e '90 ha cambiato rapidamente il modello di produzione, basato, infatti, su innovazioni tecnologiche che richiedono un'alta qualificazione della forza lavoro. In questo caso la ristrutturazione dei processi produttivi ha riguardato, in particolar modo, l'esternalizzazione ed il decentramento di funzioni, prima concentrate nelle imprese, che riguardavano soprattutto i servizi alla produzione. È, questa, una rivoluzione che cambia profondamente la composizione della forza lavoro non solo per quanto riguarda gli aspetti di genere e dell'età, ma anche per gli aspetti qualitativi del capitale umano. Il sistema di *welfare* precedente di tipo keynesiano, dall'altro lato, viene fortemente criticato sia per aver contribuito ad aumentare eccessivamente il peso della spesa pubblica, sia per aver introdotto rigidità istituzionali nell'ambito della contrattazione salariale tale da creare l'eccessivo aumento della disoccupazione strutturale degli anni ottanta e inizio anni novanta soprattutto nei paesi europei, laddove esso era più fortemente radicato. Il fenomeno è, infatti, noto come "euro-sclerosi" (Bean, 1994).

L'impostazione di *policy*, in risposta alle problematiche derivanti dal cambiamento nell'organizzazione produttiva, che potremmo definire di "decentralizzazione monetarista" si è concentrato, in particolare, su due priorità: (a) rendere il mercato del lavoro più flessibile al fine di poter accrescere l'occupazione e (b) ridurre il peso della spesa pubblica (Vercelli, 2003).

È indubbio che il processo di creazione dell'Unione europea, che si attua pienamente negli anni novanta, risenta di questi fattori problematici. Gli obiettivi, posti dalla Banca Centrale Europea, di perseguimento della stabilità dei prezzi, ed il recepimento del patto di stabilità e sviluppo da parte dei paesi membri dell'area comune europea, rientrano in tale impostazione di *policy*. In particolare, non viene dato spazio alle politiche della domanda aggregata da parte dei singoli paesi come risposta a *shock* idiosincratici; questi, inoltre, sono obbligati ad imporre vincoli stringenti alla spesa pubblica e all'indebitamento; s'impone il perseguimento della flessibilizzazione di tutti i mercati ed in particolare del mercato del lavoro. Solo rendendo il mercato più flessibile è possibile, infatti, minimizzare l'impatto e la persistenza di tali *shock* ed evitare che questi abbiano effetti perversi sull'occupazione.

Com'è noto, un largo consenso si coagula intorno alla posizione espressa dall'Oecd in occasione della pubblicazione del *Jobs Study* su quali debbano essere le politiche del lavoro per rendere più flessibile il mercato del lavoro in Europa (Oecd, 1994, 1999; Kohol, Elmeskov, 1998). L'idea centrale è che, quando vi è un processo di aggiustamento di prezzi e salari lento a causa dell'esistenza di varie forme di rigidità, non ultima la scarsa mobilità territoriale che caratterizza l'economia europea (Oecd, 1999), uno *shock* esogeno potrebbe creare un *gap* tra il livello di occupazione di equilibrio e quello effettivo, *gap* che non può essere colmato nel breve periodo. Nel contesto dell'Unione europea, le risposte dei mercati del lavoro regionali agli *shock* asimmetrici, specie se di tipo permanente e strutturale, diventano fondamentali dal momento che, in mancanza della politica del cambio, più velocemente è possibile ristabilire l'equilibrio nel mercato locale mediante la flessibilità salariale, o la riallocazione attraverso la mobilità del fattore lavoro, minore sarà l'impatto dello *shock* sull'intera area.

Da tale analisi discende una strategia di *policy* che consiste, essenzialmente, nel cercare di identificare tanto l'assetto istituzionale

quanto l'insieme delle politiche pubbliche, che contribuiscono a determinare questa sclerosi e nell'introdurre delle modifiche istituzionali, orientate ad una maggiore flessibilità, al fine di incrementare la capacità delle economie di adattarsi ai cambiamenti economici. Pertanto, la strategia di intervento proposta è concentrata soprattutto su una generalizzata deregolamentazione del mercato del lavoro, mentre alle politiche macroeconomiche ed alle politiche strutturali, volte a favorire innovazione tecnologica e creazione di nuove imprese, viene di fatto attribuita una funzione di puro sostegno.

Le autorità europee hanno intrapreso nella seconda metà degli anni novanta una strategia d'azione per l'occupazione che ha molti punti in comune con la riforma istituzionale individuata dal cosiddetto *Oecd consensus*, anche se molto timida nel prendere posizione verso una decisa riforma strutturale così come preconizzata dall'Oecd, anche perchè in Europa vi erano ancora forti resistenze verso politiche strutturali di flessibilità per gli effetti avversi sulla distribuzione del reddito e per il timore di diminuire la coesione sociale ed il *core* del *welfare state* (Saint Paul, 2000, 2004).

Il coordinamento delle politiche per l'occupazione è stato previsto, com'è noto, nel Trattato di Amsterdam del 1997 ed è stato attuato con la risoluzione del Consiglio di Lussemburgo dello stesso anno. In sostanza, è previsto che la Commissione europea non si occupi direttamente delle politiche del lavoro, ma, una volta individuate alcune linee generali che determinano anche l'ammissibilità ai finanziamenti del fondo sociale europeo, demandi ai singoli paesi l'onere di procedere alla riforma strutturale delle istituzioni che regolano il funzionamento del mercato del lavoro. La Commissione ha, quindi, il compito di verificare annualmente ex post lo stato d'attuazione dei programmi individuati nei piani d'azione nazionali. L'impostazione di *policy* adottata costituisce in sostanza il primo esempio del cosiddetto "metodo di coordinamento aperto" che, come vedremo, verrà ripreso ai nostri giorni e definito come strumento innovativo di sostegno ai paesi membri nel muoversi verso gli obiettivi di occupazione e delle politiche sociali condivisi dai paesi in ambito europeo.

Il metodo di coordinamento aperto consiste, essenzialmente, da un lato, nel definire obiettivi comuni, indicatori e *benchmarking*, apprendimento dalle *best practice* e monitoraggio a livello europeo; dall'altro lato, gli Stati membri sono liberi di scegliere ed implementare le modalità con cui intendono raggiungere gli obiettivi comuni. Queste

modalità vengono definite in programmi nazionali di riforma (piani di azione nazionali, rapporti di programmazione) che servono come base per poter valutare i loro sforzi.

La strategia di *policy* adottata in occasione del Consiglio di Lussemburgo si focalizzava sostanzialmente su alcune frammentate linee di intervento "di minima resistenza". Le linee guida, infatti, ruotavano intorno a quattro parole chiave: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità, laddove sembrava prevalere piuttosto (Jackman, 1998) la preoccupazione, in un'ottica tipicamente liberista, di far sì che nel mercato del lavoro si determinassero situazioni di pari opportunità, ovvero che i gruppi più svantaggiati (giovani, disoccupati di lungo periodo, donne, disabili) potessero aumentare le loro *chance* di essere occupati e di permettere l'espansione delle piccole imprese e dell'imprenditorialità diffusa. Tale strategia, tuttavia, non solo non affrontava pienamente il problema delle riforme strutturali, se non negli enunciati generali, ma non forniva neppure adeguate indicazioni sui settori produttivi che potessero avere potenzialità di fare ripartire l'economia europea e, per questa via, accrescere l'occupazione. In sintesi, la strategia al suo nascere non sembrava riuscire a dare risposte adeguate a risolvere l'elevata disoccupazione europea, né nel suo complesso né rispetto alle specifiche realtà dei singoli paesi.

Tuttavia, il processo di Lussemburgo non rappresenta l'unica strategia messa in campo dalle autorità europee. Intatti, più o meno nello stesso periodo dell'uscita del *Oecd Jobs Study*, era stato prodotto il Libro Bianco (1994) curato dall'allora presidente della Commissione europea Delors, che sembrava individuare un approccio più realistico nei confronti dell'insoddisfacente andamento dell'occupazione nei paesi dell'Unione europea. Il basso tasso di crescita dell'occupazione veniva collegato tanto al ruolo di importanti fattori strutturali, in gran parte diversi da quelli individuati dall'*Oecd consensus*, quanto di fattori esterni che hanno inciso sia sul tasso di crescita potenziale, sia sul contenuto occupazionale della crescita stessa. Il disegno generale della strategia d'intervento proposta nel Libro Bianco puntava su un modello di sviluppo centrato, non solo su interventi di liberalizzazione del mercato del lavoro, ma soprattutto, sull'utilizzo delle politiche strutturali e macroeconomiche per rilanciare uno sviluppo sostenibile, con precise indicazioni in tema di incentivi agli investimenti pubblici e privati, alla formazione del capitale sociale, alla realizzazione di grandi infrastrutture e per la salvaguardia ambientale.

È in questo ambito, in particolare con la successiva indagine della Comunità europea sulle "iniziative locali" (1995), che il terzo settore, denominato settore di produzione di "servizi di prossimità", comincia ad essere considerato un settore propulsivo sia per lo sviluppo locale, sia per la creazione di nuova occupazione.

Le potenzialità del terzo settore, a partire dagli anni novanta, sono state studiate essenzialmente in termini quantitativi. Le indagini e gli studi si sono, infatti, in prevalenza indirizzati sulla quantificazione sia delle dimensioni economiche, sia dell'occupazione creata. Solo più recentemente le capacità effettive del settore sono state indagate, differenziando tra le varie tipologie organizzative e concentrando l'attenzione su quelle potenzialmente più abili nel promuovere e nel sostenere processi di sviluppo a livello territoriale, anche creando forme di partenariato efficaci con il settore pubblico e con le imprese for-profit. Il terzo settore si candida a diventare, quindi, una delle istituzioni più efficaci della progettazione delle politiche sociali e dell'erogazione dei servizi di *welfare*. Grazie a regole istituzionali formali, diseguate per favorire partenariati nella coprogettazione degli interventi e nel cofinanziamento degli investimenti, e anche, o soprattutto, grazie a regole informali "ripetute" che governano le relazioni di scambio a livello sociale, il terzo settore potrebbe essere in grado di attivare un circuito virtuoso di interazione tra le politiche e gli obiettivi da perseguire.

3. Il modello sociale europeo: politiche di inclusione ed inserimento lavorativo, finalità ed interventi

Il quadro comunitario

Queste nuove problematiche diventano, tuttavia, oggetto di un disegno di *policy* in ambito europeo solo con l'inizio del nuovo millennio, in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, e ancor di più con il Consiglio di Nizza dell'anno successivo, con l'approvazione dell'Agenda Sociale Europea (2000), e con il Consiglio Europeo di Barcellona del 2002. Il processo di Lisbona attua, infatti, un ulteriore profondo cambiamento della strategia per l'occupazione allorquando si afferma che l'Europa deve diventare "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e

migliori posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale". In altri termini viene affermato il principio che il raggiungimento della piena occupazione non può essere solamente ottenuto attraverso obiettivi quantitativi, ma anche, e soprattutto, attraverso la promozione della "qualità" del lavoro ed in tutte le aree pertinenti della politica sociale: formazione, lavoro, relazioni industriali e servizi sociali e di cura. È solo combinando la flessibilità con la sicurezza, quindi, che diventa pensabile e perseguibile che un nuovo modello sociale possa svilupparsi ed adattarsi ai rapidi cambiamenti indotti dal nuovo modello di sviluppo economico. Nel Consiglio di Barcellona, infatti, viene affermato che tale modello sociale deve essere basato "su una buona performance economica, un alto livello di protezione sociale e formativo e sul dialogo sociale. Un sistema di *welfare* attivo deve incoraggiare le persone a lavorare dal momento che essere occupati è la migliore garanzia contro l'esclusione sociale". Come si intuisce, si apre lo spazio affinché ogni singolo paese disegni ed implementi un sistema istituzionale, adatto al proprio sistema di relazioni industriali, ai cambiamenti economici e, nel contempo, fornisca un insieme coerente di adeguate garanzie di reddito e di sicurezza ai lavoratori.

Il processo di Lisbona, come detto, passa attraverso successive tappe che vanno a definire sempre meglio la strategia europea per l'occupazione ed il legame con il nuovo modello di *welfare* che l'Unione considera da rinnovare ed adattare alle nuove esigenze produttive, e non certo da ridurre o, perfino, da eliminare. Un primo passo è costituito dall'approvazione dell'Agenda Sociale per il periodo 2000-05 ma, nel contempo, a ciò hanno concorso anche altre linee strategiche come, per esempio, quelle per lo sviluppo sostenibile (Conferenza di Helsinki, 1999) laddove, attraverso il perseguimento complementare di obiettivi economici, sociali ed ambientali e cioè la crescita, la coesione e la protezione ambientale, vengono individuate sei tendenze che costituiscono una minaccia allo sviluppo sostenibile tra cui, appunto, i fenomeni di povertà ed esclusione sociale ed i fenomeni di invecchiamento della popolazione.

Come si vede, la strategia di Lisbona punta ad una nuova visione di sviluppo, capace di accrescerne anche il contenuto occupazionale, imperniata sullo sviluppo sostenibile. L'obiettivo diventa, quindi, la costruzione di un modello sociale europeo, che sia tanto originale, rispetto a quello in vigore negli Stati Uniti, quanto esportabile ad altre realtà economiche (*European Union Sustainable Development Stra-*

tegy, 2001). Risulta abbastanza intuitivo immaginare come in questa nuova visione dello sviluppo dell'economia europea si aprano ancor più interessanti spazi per l'espansione del terzo settore, nella sua interna articolazione in organizzazioni con finalità di tutela, promozione e redistribuzione, da un lato, ed in organizzazioni produttive ed orientate al mercato, pubblico o privato, da un altro.

Tutti questi aspetti della strategia di Lisbona sono stati definiti infine nel documento della Commissione europea intitolato "Linee di orientamento per le politiche per l'occupazione per il triennio 2005-2008" (COM (2005) 141) che fa seguito alla Comunicazione del Presidente della Commissione europea al Consiglio europeo di primavera *Working Together for Growth and Jobs: a New Start for the Lisbon Strategy* (COM (2005) 24), sulla base della quale il Consiglio europeo ha ravvisato la necessità di rilanciare la strategia di Lisbona e di ridefinire le priorità di intervento. Tale documento contiene linee di orientamento "integrate" per la crescita e l'occupazione nel senso che esse raccolgono in un documento unico gli obiettivi programmatici di politica economica a livello sia macro che micro, nonché le proposte di linee di orientamento per l'occupazione.

Relativamente a queste ultime, in particolare, i punti su cui focalizzare la strategia per l'occupazione sono: (a) applicare politiche per l'occupazione volte a raggiungere la piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività del lavoro ed a potenziare la coesione sociale e territoriale; (b) favorire un approccio basato sul ciclo di vita con riferimento al lavoro; (c) creare mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento di chi cerca lavoro e delle persone svantaggiate; (d) migliorare la risposta ai bisogni del mercato del lavoro; (e) favorire la flessibilità conciliandola con la sicurezza del lavoro e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro; (f) controllare che l'evoluzione dei salari e degli altri costi del lavoro sia favorevole all'occupazione; (g) aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano; (h) adattare i sistemi di istruzione e di formazione ai nuovi bisogni in materia di competenze.

Quali sono dunque le politiche pubbliche con le quali l'Unione europea si propone di raggiungere l'obiettivo di Lisbona e cioè creare maggiori e migliori lavori e, nel contempo, assicurare la protezione sociale e promuovere uguali opportunità per tutti? In altri termini, quale è il *set* di politiche che definiscono la politica sociale europea?

Il primo *set* di politiche è costituito da quelle che fanno sì che sia possibile attrarre più persone nel mercato del lavoro e che vi possano rimanere. Sono queste politiche, infatti, che permettono di raggiungere l'obiettivo di limitare l'esclusione sociale, nella misura in cui è il lavoro o meglio la qualità del lavoro che viene considerato come il fattore cruciale di inclusione sociale. I punti attraverso cui è possibile raggiungere questo obiettivo sono riassunti dal seguente insieme di misure e di finalità: (a) allungamento del ciclo di vita lavorativa. Questo permetterebbe, da un lato, di affrontare il problema dell'invecchiamento della popolazione attraverso politiche che rendano per gli anziani più attraente restare al lavoro ed attraverso politiche di migrazione ed integrazione che facilitino il ricambio generazionale. Dall'altro lato, attraverso la riduzione dei periodi di inattività - pensionamenti anticipati, riduzione dei periodi di disoccupazione, un accesso più agevole delle donne nell'occupazione, con la conciliazione tra il lavoro e la famiglia, e dei giovani - si raggiungerebbe l'obiettivo di ridurre il peso del sistema di protezione sociale. (b) Adattabilità dei lavoratori e delle imprese. Questo permetterebbe di riuscire ad anticipare, attivare ed assorbire il cambiamento sociale ed economico dovuto ai fenomeni di globalizzazione ed accelerazione del progresso tecnologico. A questo fine si deve puntare alla qualità del lavoro, ovvero coniugare la flessibilità con la sicurezza dell'occupazione, migliorare l'accesso alla formazione ed in particolare la formazione lungo tutto l'arco di vita, rendere flessibile l'orario di lavoro, migliorare il sistema di protezione sociale. Inoltre altri obiettivi da raggiungere sono: quello di prevenire i rischi per la salute e la sicurezza del lavoro; riuscire ad anticipare e governare i processi di ristrutturazione industriale; migliorare il dialogo tra i sindacati ed i rappresentanti degli industriali; migliorare la mobilità geografica ed occupazionale. E, infine, (c) investire in capitale umano. Questo permetterebbe il raggiungimento dell'obiettivo di far sì che l'Europa diventi la più avanzata economia basata sulla conoscenza. A questo fine è necessario puntare a profonde riforme dei sistemi scolastici e della formazione (Caroleo, Pastore, 2005)

Il secondo *set* di politiche riguarda quelle che puntano ad un alto livello di protezione sociale. I punti da affrontare in questo caso sono: una riforma del sistema pensionistico per renderlo adeguato alle caratteristiche demografiche dell'Europa e che sia sostenibile dal punto di vista finanziario; provvedere ad un sistema sanitario qualitativamente elevato ed accessibile a tutti; combattere la pover-

tà e l'esclusione sociale attraverso politiche sociali in cui assume un ruolo fondamentale il partenariato sociale a livello locale.

Il terzo *set* di politiche si propone il raggiungimento delle pari opportunità e cioè, accanto all'ottica consueta di genere, definisce misure per combattere le varie forme di discriminazione e per integrare soggetti portatori di disabilità.²

Da ultimo, in continuità con il processo fin qui ricostruito, la nuova Agenda Sociale introduce tre nuove "condizioni di successo" quali indicazioni per il futuro del modello sociale europeo: l'attivazione di un partenariato intergenerazionale e di un partenariato per il cambiamento, nonché l'impatto del commercio estero sulla competitività. In particolare, tra le indicazioni di *policy* a cavallo tra politiche per la crescita, per la coesione e per l'occupazione l'*High Level Group Report* (2004) lancia l'idea di un "patto di solidarietà intergenerazionale", inteso come innovazione istituzionale informale necessaria, nel processo di allocazione delle risorse e nelle decisioni di investimento, per contrastare la povertà e la sua persistenza. I punti essenziali di questo patto sono schematizzabili nel modo seguente: (i) il mercato del lavoro continua ad avere un ruolo strategico e la politica sociale è sempre intesa come un fattore di crescita e competitività, oltre che di coesione, nella misura in cui favorisce apprendimento continuo e riorganizzazione del lavoro (flessibilità, allocazione del tempo, possibilità di uscita e meccanismi di rientro sul mercato del lavoro); (ii) l'allungamento della vita lavorativa; (iii) un livello crescente di investimenti in giovani e minori in quanto considerati soggetti a rischio di povertà.

Il quadro italiano

L'approccio integrato alle politiche non riguarda solo l'integrazione degli obiettivi, ma anche quella dei soggetti competenti nella programmazione e loro attuazione. In questo senso va inteso l'incentivo comunitario agli Stati membri affinché promuovano partenariati a diversi livelli decisionali ed operativi al fine di mobilitare le potenzialità occupazionali, soprattutto per soggetti ai margini del mercato del lavoro, che possono essere attivate solo a fronte della soddisfazione di una domanda di servizi fortemente localizzati.

² Gli strumenti messi a disposizione dall'Unione europea per aiutare i singoli paesi a raggiungere la costruzione del modello sociale europeo sono: fondi finanziari come il fondo sociale europeo, un'attività legislativa specifica e la promozione del dialogo sociale e del partenariato tra le organizzazioni della società civile.

In Italia nei piani di azione nazionale (NAP), del periodo 1998-2001, di prima generazione, ovvero definiti antecedentemente a quelli redatti con esplicito riferimento a misure di inclusione sociale (NAP/ incl. 2001-03 e 2003-05), vi è un esplicito riferimento alla necessità di mobilitare i soggetti del terzo settore e l'attivazione del mercato sociale a livello locale. In particolare, dalla *Review* sul recepimento delle linee guida per l'occupazione nei NAP dei vari Stati membri (2002) si evince che solo l'Italia, insieme a Spagna e Portogallo, hanno realizzato misure a sostegno dell'economia sociale con finalità occupazionali. Infatti nel NAP (1998-2001) è assegnato formalmente alla cooperazione sociale il ruolo di integrare sul mercato del lavoro soggetti ai margini attraverso il sostegno alla produzione di servizi per la comunità, siano essi di tipo tradizionale (assistenza, istruzione) o più innovativi (cultura, tempo libero, ambiente). Nella suddetta *Review* viene enfatizzato, inoltre, che l'Italia, insieme a pochi altri paesi, attiva interventi per favorire la parità di genere.

Per quanto riguarda i successivi NAP per l'inclusione redatti dall'Italia, emerge, contrariamente che al resto dell'Europa, la famiglia rappresenta il punto focale di attacco delle politiche sociali, per l'incidenza che l'appartenenza a famiglie vulnerabili ha nella trasmissione intergenerazionale della povertà e dell'esclusione; e ciò rappresenta un profondo cambiamento di indirizzo. Gli obiettivi previsti nella prima generazione dei NAP, infatti, coincidono ampiamente con la Legge quadro di riforma del *welfare* (L. 328/00) e con il conseguente piano sociale nazionale, entrambi centrati innovativamente sulla costruzione di un sistema integrato dei servizi sociali come strumento per promuovere le pari opportunità, la qualità della vita e la non discriminazione, per prevenire e ridurre condizioni di disabilità e bisogno causate da un reddito inadeguato e da difficoltà sociali legate al contesto. Com'è noto, l'idea innovativa di fondo consiste nel legare multidimensionalità ed integrazione degli obiettivi con il disegno di un assetto istituzionale basato sui principi della sussidiarietà. È utile sottolineare che un tale impianto segna l'arretramento dell'intervento dello Stato rispetto al tradizionale modello "statocentrico". D'altro lato, tuttavia i soggetti del terzo settore diventano formalmente un'istituzione delle politiche sociali, in quanto sono chiamati a coordinarsi ed a cooperare con i decisori pubblici. In altri termini, nel dibattito tra garanzia dell'universalismo e spinte al decentramento il terzo settore si integra nel disegno delle politiche sociali anche come istituzione che promuove la selettività delle prestazioni.

Diversamente, nei recenti NAP per l'inclusione il livello pubblico dell'intervento sociale in qualche modo arretra, mentre la famiglia viene considerata il soggetto cruciale delle politiche sociali. L'impianto di questi piani nazionali ricalcano, infatti, quello del Libro Bianco sul *welfare* (2003) che è il naturale proseguimento del Libro Bianco sul mercato del lavoro, centrato, appunto, sulla famiglia e su questioni demografiche, essenzialmente sull'invecchiamento della popolazione. La famiglia rappresenta, quindi, l'oggetto delle *policy*, che "nella sostanza" sono rappresentate da misure di sostegno al reddito familiare ed è, inoltre, il soggetto attuatore abilitato a ridurre ed a prevenire le forme di esclusione e di bisogno. In altri termini la famiglia diventa la soluzione dei problemi oltre che il soggetto portatore di bisogni.³

Senza voler entrare nel merito del confronto ideologico e politico tra le diverse impostazioni delle politiche sociali in Italia - ed in particolare in quale senso possa essere interpretata l'accentuazione del ruolo della famiglia nell'ambito dell'attuazione delle politiche sociali - vogliamo ora cercare di fornire piuttosto un quadro interpretativo dell'approccio integrato alle politiche del lavoro e sociali definito a livello europeo e vedere in che misura l'impianto scelto dalle autorità di *policy* italiane sia aderente a tale impostazione.

4. Una chiave di lettura dell'approccio integrato delle politiche di *welfare* e del lavoro

Il tema dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, più che uno studio di caso, rappresenta un'interessante occasione per elaborare uno schema interpretativo sul ruolo economico degli incentivi disegnati a tal fine all'interno del più ampio assetto istituzionale dei soggetti, delle regole e degli obiettivi che compongono il "disegno" del modello sociale europeo. L'approccio che si può adottare per chiarire i termini del modello sociale adottato dall'Unione europea può essere molteplice. In questa sede la chiave di lettura adottata è quella di descrivere in particolare lo schema delle politiche di inclusione disegnate in un'ottica produttiva, e cioè "per il tramite" dell'inserimento lavorativo.

³ Tralasciando, in questa sede, le misure monetarie di sostegno (il reddito di cittadinanza - L. 328 - ed il reddito di ultima istanza - Libro Bianco) gli interventi previsti - che riconducono povertà ed esclusione individuale alla tipologia familiare - riguardano essenzialmente i servizi per responsabilità familiari, minori soprattutto, e le misure a favore della conciliazione tra lavoro domestico e tempo di lavoro.

La letteratura economica che dalla seconda metà degli anni '90 in poi si confronta con il nuovo modello di strategia economica europea basato sul binomio "crescita-coesione" e sul nuovo impianto di politiche pubbliche, popolate da una pluralità di attori a differenti livelli decisionali e di intervento (Buti et al., 1999; Bertola et al., 2001; Esping Andersen, 2002; Hemerijk, 2002; Barca, Franzini, 2005; Sapir, 2004), è molto ricca. Di questa letteratura, piuttosto che farne una rassegna, si possono in questa sede individuare alcune idee ricorrenti, che possono essere schematizzate nel modo seguente:

- (i) tradizionalmente il sistema di *welfare* nei paesi dell'Unione europea, contrapposto a quello degli Stati Uniti, è stato ritenuto responsabile del rallentamento della crescita del Pil pro capite e delle sue determinanti, produttività del lavoro e ore lavorate;
- (ii) la relazione tra bassa crescita del reddito e dell'occupazione è imputata ad un sistema distorto degli incentivi sulla ricerca del lavoro (e sul risparmio) (Lindbeck, 1999) e, più recentemente, al ruolo delle "cattive" politiche (quali le ben note forme di rigidità istituzionali che regolano l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro) o delle abitudini sociali nell'allocazione del tempo (numero medio di ore lavorate per occupato) (Sapir, 2004);
- (iii) il disegno delle politiche di coesione comunitarie e l'erogazione di risorse (fondi strutturali, iniziative comunitarie) è considerato come una strategia per ricompensare aree o individui in ritardo che risulterebbero svantaggiati proprio dal processo di integrazione del mercato, per cui, paradossalmente, le politiche di coesione avrebbero come obiettivo quello di rafforzare le finalità e gli esiti dell'integrazione piuttosto che quelli della coesione sociale;
- (iv) il rispetto del vincolo imposto dagli obiettivi delle politiche macroeconomiche di stabilità è prioritario rispetto all'attuazione delle politiche di coesione e/o di *welfare*. L'idea base è che solo un livello sostenuto di crescita permette di liberare risorse per poter perseguire obiettivi di coesione e di *welfare*. La coesione sociale viene in sostanza considerata alla stregua di un bene di lusso.

In sintesi, secondo questo approccio, la politica di coesione diventa un meccanismo propagatore della crescita ovvero una sua conseguenza extra-economica, considerati esogeni sia l'allocazione di mercato delle risorse, sia il sistema delle preferenze.

Tuttavia per capire meglio le ragioni per cui si è scelto di adottare un simile modello sociale per l'Europa, fatto di "crescita, occupazione e coesione" è utile fare riferimento ad un'ulteriore idea innovativa, che si sta facendo strada nel dibattito tra gli studiosi, di considerare la politica sociale e la politica di coesione come una fase nel processo di costruzione della società civile europea, ovvero come un modo per colmare il "deficit di democrazia" dell'Unione europea, contrapposta alla visione della stessa come mera proliferazione di regole (Fitoussi, 2003). Sulla base di questo approccio consegue che si dovrebbero perseguire, a monte, l'allargamento dei diritti sociali e la garanzia della loro esigibilità e, a valle, la diversificazione delle opportunità individuali di scelta e lo sfruttamento dei benefici derivanti da tali opportunità, connessi ad una seconda cittadinanza, quella europea appunto (Ferrera, Granaglia, 2005). In tal senso si può affermare che questo nuovo approccio al modello sociale europeo costituisce un'alternativa al *mainstream* finora sostenuto. Infatti, sulla base di questa impostazione, il perseguimento della coesione diventa la forza trainante della crescita, e non solo un suo meccanismo propagatore e tanto meno una sua conseguenza extra-economica. In quest'ottica, gli interventi delle politiche sociali possono essere a ragione considerati come vere e proprie forme di investimento in quanto "creano" fattori produttivi poiché trasformano la disponibilità delle risorse inoccupate o sottoccupate di un'economia in dotazione aggiuntiva di capitale umano, finanziario, sociale per il processo di sviluppo.

In particolare, è sulla base di questa idea che diventa lecito ripensare il modello sociale europeo attuale secondo un approccio produttivo ed inclusivo. In altri termini le politiche del lavoro, integrate con le politiche di *welfare*, vengono formalmente considerate elemento fondamentale per le politiche dello sviluppo e, a sua volta, nel processo di sviluppo attivato contano sempre di più sia la dimensione territoriale sia la natura multidimensionale degli obiettivi, quale la sostenibilità ambientale e quella sociale.

In sintesi, se il *mainstream* cerca di dimostrare come la relazione tra *welfare* e crescita non sia univoca e che, soprattutto in periodi di crisi, il primo dovrebbe essere sacrificato alle ragioni della seconda, tuttavia la realtà economica europea è tale da rendere concordi i *policy maker* sul fatto che il sistema di *welfare* debba essere quasi un "oggetto inamovibile" delle economie europee avanzate. Pertanto, l'attuale modello sociale europeo è stato costruito con il fine di salvaguardare le più importanti conquiste dei sistemi di *welfare* (Hemerijck, 2002).

Infine, occorre sottolineare che il ruolo fondamentale che il suddetto approccio integrato alle *policy* può giocare nel processo di sviluppo territoriale è un tema che ricorre tanto insistentemente negli indirizzi comunitari (Programma Led, 2001), quanto nel recepimento nazionale di tali indirizzi. Esso può essere illustrato piuttosto schematicamente dalle tre seguenti opzioni: “integrazione delle politiche”; “multidimensionalità dell’obiettivo” ed “istituzioni per la *governance* delle *policy*”.

L’“integrazione delle politiche pubbliche” consiste innanzitutto nel superamento del tradizionale approccio alle politiche che in generale si presentano segmentate in una successione di interventi correttivi tra loro separati e che tuttavia solo congiuntamente comportano la risoluzione di uno specifico problema. Puntare all’integrazione tra le varie politiche significa adottare un metodo che riguardi sia l’integrazione tra i diversi soggetti decisionali ed erogatori delle *policy*, pubblici o privati, sia l’integrazione delle prestazioni programmate ed offerte. La *ratio* innovativa di tale opzione è, infatti, la “presa in carico” del soggetto-*target* di una *policy*; il che comporta che le prestazioni integrate sono mirate alle caratteristiche individuali del beneficiario (formazione, genere, etnia, reddito o sussidi, eventuale relazione occupazionale o natura della disoccupazione e durata nella condizione), ma anche la tipologia della famiglia di appartenenza (componenti, altre fonti di reddito, presenza di disoccupati, soggetti con bisogni di cura, ecc.) e sono collegate, inoltre, alle caratteristiche dell’offerta dei servizi già attivati nel contesto locale di appartenenza ed alla loro accessibilità. Il contesto familiare e locale è, quindi, rilevante sia in senso negativo perché è, almeno in parte, la causa del bisogno, della non partecipazione ai mercati e dell’esclusione, ma soprattutto in senso positivo nella misura in cui l’innalzamento del benessere individuale del beneficiario produce anche un aumento del benessere del contesto in cui esso vive. A sua volta l’integrazione dei soggetti decisori/erogatori sposta l’interesse della *policy* dal livello della spesa alla qualità della prestazione e, quindi, richiede l’integrazione delle risorse (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2005).

L’opzione sulla “multidimensionalità dell’obiettivo” porta a definire obiettivi più ampi dell’unica dimensione monetaria delle politiche sociali, per cui diventano rilevanti non solo la mancanza di redditi adeguati, ma anche l’assenza di occupazione. Un ulteriore passo rispetto all’approccio monodimensionale è, infatti, quello di conside-

rare la partecipazione al mercato del lavoro come una preconditione necessaria di inclusione, sia in quanto l'occupazione è fonte di reddito, e quindi canale di partecipazione attiva sui mercati, sia in quanto è in grado di allargare il *target* dell'intervento pubblico dal sostegno al reddito familiare o al consumo, alle condizioni di scelta individuale. Al contempo la partecipazione al mercato del lavoro realizza l'obiettivo micro di inclusione e, poiché lo fa in modo produttivo, realizza anche l'obiettivo macro di garantire risorse per finanziare politiche di inclusione.

La multidimensionalità dell'obiettivo di inclusione fa, dunque, riferimento in concreto ad un *set* di indicatori individuati in sede comunitaria che vanno dalla povertà monetaria, alla mancata partecipazione al mercato del lavoro, alla diseguale distribuzione del reddito, alle differenze territoriali, all'inadeguato capitale umano, alla speranza di vita, all'accesso ai servizi sanitari, alle condizioni abitative, alle condizioni del posto di lavoro. Ad essi ogni singolo Stato membro può aggiungere altri indicatori "nazionali" di esclusione, cui corrispondono condizioni di bisogno se non addirittura aspirazioni non soddisfatte, collegati a specifiche condizioni di contesto sia familiare che sociale.⁴

Gli aspetti innovativi della multidimensionalità dell'obiettivo delle politiche di inclusione attiva (*welfare to work*) sembrano due: il primo è che le misure integrate di *policy* sono definite sulla base delle "caratteristiche" del singolo individuo che è il beneficiario *target* delle politiche e non solo sulla base della tipologia familiare di appartenenza. Il secondo è che, sebbene il reddito e la spesa continuino ad essere rilevanti, gli interventi consistono nell'erogazione di servizi volti a migliorare le condizioni del contesto di scelta - servizi di informazione, accompagnamento, formazione, forme di flessibilità organizzativa, servizi di cura per responsabilità dei familiari, ecc. In tal modo si riesce a diversificare le scelte degli individui e si allargano le condizioni di accesso alle opportunità di scelta.

Sul piano teorico la multidimensionalità dell'obiettivo è coerente con la ben nota visione delle *capability* di Sen (2000) intesa, sinteticamente, come la libertà positiva di scegliere e perseguire ciò a cui l'individuo dà valore.⁵ Il dibattito controverso intorno all'idea della *capability* non viene ovviamente presentato, in questa sede, se non

⁴ Il Consiglio di Laeken (2001) ha individuato un insieme di diciotto indicatori comuni a tutti i paesi, rispetto ai quali ogni paese può specificare un ulteriore *set* di indicatori.

⁵ Un'applicazione puntuale di Sen al caso delle politiche sociali è in Chiappero Martinetti, 2004.

per richiamare alcune differenze fondamentali che Sen fa tra il vettore delle *capability* individuali, il vettore dei *functioning* e l'insieme delle risorse disponibili per la scelta. In altri termini, l'insieme delle risorse disponibili viene trasformato attraverso "personali fattori di conversione" (cultura, *status*, tipologia familiare, ecc.) in *capability* ed a sua volta in *functioning* cioè in risultati delle scelte. In questo senso, dunque, possiamo dire che la multidimensionalità dell'obiettivo perseguito dalle politiche di inclusione produttiva consente la partecipazione attiva su tutti i mercati (*functioning*) come risultato dell'esercizio individuale della libertà di scelta (*capability*). Ciò che va sottolineato, in questo schema è che dal confronto tra i due vettori individuali si apre lo spazio per il processo di formazione delle preferenze. A tal proposito contano non solo i fattori personali di conversione, ma anche il contesto sociale e territoriale nonché le politiche pubbliche che possono allargare l'insieme delle risorse disponibili - reddito da lavoro, servizi privati di cura, trasferimenti monetari, servizi sociali, beni pubblici, ecc. - e contano anche le istituzioni - quali le norme sociali, le abitudini, le credenze, le aspirazioni, la cultura, ecc. (Roquette, 2004).

Il terzo termine che ben sintetizza l'approccio integrato alle politiche fa riferimento all'"assetto istituzionale per la *governance* delle politiche pubbliche", che consiste nell'insieme delle regole che individuano soggetti e ruoli per realizzare gli obiettivi di *policy*. Anche per quest'ultimo termine, come per i due precedenti, la letteratura economica è molto ampia⁶ ed il riferimento alla ben nota posizione di North secondo cui le "istituzioni contano" (formali, informali ed i rispettivi meccanismi di garanzia) è ormai abbastanza condiviso. Un passo in più è comprendere "come" esse contano. Jutting (2003) elabora uno schema utile a spiegare come le istituzioni contano per la *governance* delle politiche pubbliche e per realizzare gli obiettivi da esse individuati. Un determinato assetto istituzionale è composto dai seguenti quattro livelli gerarchici interconnessi: il *local setting* e cioè l'insieme delle istituzioni informali che definiscono come si comporta una società; le "regole del gioco" e cioè i diritti di proprietà e l'assetto normativo; il "modo in cui il gioco è giocato" e cioè le regole contrattuali che portano alla costruzione delle organizzazioni; i "meccanismi allocativi" che specificano le relazioni

⁶ Rilevanti sono com'è noto sia i contributi di North (1990) e Williamson (2000) alla nuova economia istituzionale sia la rivalutazione della vecchia economia istituzionale ad opera di Hodgson (1993) e di Rutherford (1994).

prezzo-quantità e gli schemi di incentivo. Gli aspetti rilevanti di questo schema sono che: innanzitutto si assume che un sistema istituzionale sia popolato da una pluralità di agenti che interagiscono non casualmente, bensì sono governati da regole reciprocamente condizionate, e non deterministicamente, poiché l'interazione è dall'alto verso il basso (dalle regole formali) e dal basso verso l'alto (dal *local setting*). Inoltre, l'efficacia istituzionale nel perseguire gli obiettivi definiti ai vari livelli dipende dalla compatibilità tra il livello formale e quello informale, ipotizzando che mentre i livelli formali cambiano nel breve periodo, per effetto di decisioni ingegneristiche, il livello informale cambia e si adatta evolutivamente alle novità introdotte nel lungo periodo.

Nel nostro caso le implicazioni di questo schema sono che per il perseguimento di un determinato obiettivo multidimensionale (micro: l'inserimento lavorativo, e macro: un'economia coesa) non è sufficiente agire su un singolo aspetto o mercato indipendentemente dagli altri aspetti o mercati integrati con il primo. Gli attori pubblici e privati sono chiamati, infatti, a coordinarsi ed a cooperare per sfruttare le potenzialità di *job creation* a livello territoriale, favorendo l'entrata e la permanenza sul mercato del lavoro di risorse altrimenti inoccupate. Il modello sociale europeo, quindi, deve spostare il *focus* dal livello aggregato al livello microeconomico e questo, tra l'altro, comporta concentrare l'attenzione sul contesto familiare, sociale e di mercato in cui l'obiettivo micro di inclusione per il tramite dell'inserimento lavorativo è perseguito. Infine, sul piano del *design* politico-istituzionale, la *policy* sociale è un pezzo delle politiche per lo sviluppo locale ed il risultato di equilibrio finale dipende dal particolare meccanismo di causazione cumulativa rispetto al *local setting*. La causazione si attua attraverso l'aumento e l'accesso all'offerta dei servizi complementari rispetto all'inserimento lavorativo (di formazione, informazione, cura, credito, ecc.) quanto attraverso il cambiamento delle preferenze individuali (dipendenza dal sussidio, percezione dei benefici derivanti dal cambiamento, propensione al rischio, *fairness* percepita, costo opportunità del tempo libero, ecc.). E in effetti ciò sembra effettivamente in linea con l'articolazione del modello sociale europeo che, disegnato sulla triangolazione condivisa "povertà-disoccupazione-esclusione", intende comunque perseguire in misura cogente l'obiettivo della qualità del lavoro e della permanenza sul mercato del lavoro (Atkinson, 2000; Commissione Europea, 2005).

In sintesi, il modello sociale europeo, con le opzioni di "integrazione", "multidimensionalità" e "istituzioni", ha in sé l'idea che l'impianto di *policy* che ne deriva sia efficace e non deterministico. Da un lato, infatti, esso consente di ridurre i costi di transazione della politica attraverso il coordinamento dei decisori nella raccolta delle informazioni sui bisogni locali e nella mobilitazione del potenziale occupazionale e, da un altro lato, consente, attraverso il coordinamento delle politiche, di massimizzare i benefici, attivando un circuito virtuoso di allargamento delle opportunità di reddito ed occupazione e di partecipazione attiva su tutti i mercati nel contesto sociale locale per un numero crescente di soggetti.

Cercheremo ora di schematizzare l'impostazione di *policy* adottata dalle autorità italiane nei NAP/inclusione, ponendo l'attenzione sull'interazione dei vari soggetti istituzionali coinvolti in tale *policy*, avendo come riferimento uno schema *a là* Jutting. I NAP in Italia, come abbiamo detto, risentono come è ovvio di una forte continuità di impostazione con il Libro Bianco sul *welfare* e la Riforma Biagi nei quali l'esclusione sociale è spiegata essenzialmente dalle regole di accesso al mercato del lavoro, accesso che è condizionato non solo dalla struttura familiare, ma anche dalle regole di accesso ai mercati dei servizi sociali e di cura a livello locale. Tra le varie misure di inclusione sembrano rilevanti sia le misure contenute nel NAP/inclusione 2003-05 per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, sia la legge sulla conciliazione dei tempi (L. 53/2000, art. 9). A ciò si aggiunge una terza normativa, che sembra interpretare in senso ampio le misure a favore dell'inclusione sociale per il tramite dell'inserimento lavorativo, rappresentata dai programmi integrati territoriali (PIT) cruciale per le aree del Mezzogiorno.

Tutti e tre questi *set* di misure coinvolgono la cooperazione sociale (istituzionalmente con le cooperative di tipo B nel primo caso, e indirettamente nel secondo caso) sia dal lato dell'offerta dei servizi, sia dal lato della domanda di lavoro. Quest'ultima, in particolare è una domanda derivata, una volta attivato il circuito virtuoso di allargamento delle opportunità di reddito/occupazione promosso dalle suddette misure di *policy* a livello locale. Sembrerebbe, quindi, che si possa riscontrare una visione dello sviluppo locale promosso e sostenuto da nuove *policy* ed istituzioni, la cui efficacia e desiderabilità dipende non solo dai legami effettivi di complementarità tra queste ed il *local setting* delle preferenze individuali e familiari, ma soprattutto dal segno di tali legami, ovvero se nelle varie economie

locali prevalga la “trappola della povertà” o la propensione ad innovare i modelli di decisione in risposta alle mutate regole di accesso ai mercati.

In particolare, per l’inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati la legge Biagi prevede, nel quadro del contratto di inserimento, due modalità al momento sperimentali: la prima si attua attraverso “programmi specifici” gestiti da agenzie di somministrazione, la seconda eroga incentivi a quelle imprese che affidano commesse a cooperative sociali a patto che occupino dei lavoratori svantaggiati. L’agenzia di somministrazione gestisce “piani individuali” di inserimento con il sostegno di un *tutor* professionale e di un programma formativo per i singoli soggetti da inserire. La seconda previsione normativa prevede che l’inserimento lavorativo per il tramite delle cooperative di tipo B sia regolato da una convenzione quadro, stipulata dai centri per l’impiego o da associazioni datoriali o da associazioni di rappresentanza di cooperative sociali o di consorzi.

Particolarmente interessante per le potenzialità aperte al circuito “occupazione-inclusione” sembra essere la cosiddetta legge sui congedi parentali (L. 53/2000): essa promuove il finanziamento di progetti di flessibilità organizzativa (forme di *part-time*, telelavoro, flessibilità oraria, formazione durante il periodo di congedo o al rientro, figure di sostituzione) per incentivare e sostenere le imprese che progettino modelli di conciliazione del tempo di lavoro in relazione ai congedi parentali. Questa norma va intesa in senso ampio e cioè per la sua capacità di integrare varie misure di *policy* facenti capo ad un unico beneficiario e con la finalità di innalzare il benessere multidimensionale, per cui le condizioni di contesto, familiare e territoriale contano. La messa in campo di queste misure di flessibilità suggerisce dunque alcune considerazioni: in primo luogo, la conciliazione dei tempi va letta come una misura delle politiche familiari in quanto queste “assumono un ruolo fondamentale a carattere trasversale” tra vari bisogni/obiettivi/soggetti *target* delle politiche, e non va letta riduttivamente e cioè legittimando la centralità della famiglia a fronte di un arretramento del ruolo degli altri attori istituzionali pubblici e del privato sociale per il perseguimento degli obiettivi di inclusione sociale. In secondo luogo, se la finalità ultima della L. 53/00 è la partecipazione attiva sul mercato del lavoro di soggetti altrimenti esclusi o ai margini, allora nel rispetto della legge ciò richiede di rendere praticabile, nella realtà, il cambiamento del modello decisionale di uso del tempo da parte del soggetto da “includere”. In particolare

ciò comporta che l'allocazione del tempo tra lavoro per il mercato e cura familiare sia regolato non solo e sempre meno dal reddito familiare, ma anche e sempre più dalle condizioni locali che favoriscono o inibiscono l'accesso al mercato del lavoro, anche in base all'offerta ed alla qualità di servizi di cura e sociali ed in base alle condizioni di accesso a tali servizi. In altri termini, è il funzionamento del mercato di tali servizi ad indurre il processo di cambiamento delle preferenze individuali tra tempo di lavoro, tempo di cura e tempo libero (il costo opportunità dell'uso del tempo), incentivando e sostenendo la partecipazione attiva al mercato del lavoro per soggetti altrimenti esclusi o ai margini. Le condizioni di offerta ed erogazione dei servizi, a livello locale, possono rendere più conveniente accettare un lavoro anche a salario inferiore (per esempio, per il tramite di cooperative sociali) a patto che il soggetto esprima una preferenza a favore della partecipazione attiva sul mercato del lavoro, ovvero sia motivato ad accettare quella determinata occupazione in quanto ne riceve una soddisfazione maggiore anche a salario più basso.⁷

In quest'ottica, possiamo a ragione dire che le misure previste dalla L. 53/00 soddisfano l'obiettivo dello sviluppo multidimensionale a partire dal livello individuale della visione delle *capability* per cui il criterio dell'"universalismo selettivo" delle prestazioni ben si combina con l'allocazione del tempo tra lavoro, cura e tempo libero e non solo tra lavoro e cura. La legge sulla conciliazione dei tempi sembrerebbe, pertanto, una misura di inclusione sociale per il tramite dell'inserimento lavorativo in quanto sostiene le decisioni di offerta di lavoro sia incrementando il numero delle persone occupate altrimenti ai margini, sia migliorando la qualità del lavoro. Ovviamente il suo successo dipenderà dalla riuscita dell'incastro tra livello formale della *policy* e livello informale del *local setting* e dall'attivazione di un circuito virtuoso *local setting*/preferenze individuali. In breve, queste due misure sembrano riaffermare l'approccio dei quattro pilastri della rinnovata strategia europea per l'occupazione nonché la loro mutualità.

Anche i PIT sembrano interpretare, come abbiamo detto, in senso ampio le politiche a favore dell'inclusione sociale come una misura complementare per lo sviluppo locale, dal momento che prevedono premialità per le imprese sociali, per le organizzazioni del terzo settore, per l'emersione dal lavoro nero, per progetti presentati da soggetti deboli, disoccupati di lunga durata e donne. Il PIT non

⁷ Cfr. le indagini sul lavoro nelle cooperative sociali in Borzaga, Musella (2003).

dispone di risorse proprie e rappresenta una modalità innovativa per attuare la programmazione regionale proprio perché prevede l'“integrazione” delle risorse finanziarie tra più misure e perché prevede la formazione di un “partenariato istituzionale” tra soggetti pubblici e privati, incluso il privato sociale, al fine di mobilitare il potenziale occupazionale con finalità inclusive e per l'obiettivo comune dello sviluppo “multidimensionale” a livello locale.

5. Conclusioni

In conclusione, questo lavoro ha inteso aprire una riflessione metodologica per rileggere il processo in corso di disegno ed implementazione del modello sociale europeo e del suo recepimento a livello italiano, in cui sono previste misure atte a favorire l'inclusione attiva dei soggetti svantaggiati, intesa come l'allargamento della partecipazione non solo sul mercato del lavoro, ma su tutti i mercati per un numero crescente di soggetti. Partendo da una generale “contrapposizione” tra i diversi approcci, a favore o contrari, alle politiche sociali, è stato ricostruito il *design* del “modello sociale europeo” a partire dall'idea generale secondo cui gli interventi sociali non vanno considerati come spese, ma come investimenti che aumentano la capacità produttiva di un'economia ovvero la capacità di un'economia di produrre sempre più “cose” (servizi nel nostro caso) diverse e che, in tal senso, sono capaci di innescare un meccanismo virtuoso di causazione cumulativa tra le decisioni sui vari mercati di quell'economia (par. 1 e par. 3). L'idea generale che ha guidato la ricostruzione sia della *policy* a livello comunitario, sia di alcune misure per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati in Italia (par. 4), infatti, è che le politiche sociali sono (o meglio possono essere nella realtà) un fattore che promuove e sostiene lo sviluppo, non solo perché aumenta le opportunità di reddito e di occupazione, ma anche perché aumenta e diversifica le opportunità di scelta degli agenti tenendo conto della loro individualità. La nostra riflessione metodologica ha ricostruito, infatti, il suddetto modello intorno a tre elementi chiave tra loro collegati, e cioè l'integrazione delle politiche, la multidimensionalità dell'obiettivo e la rilevanza dell'assetto istituzionale: il collegamento tra questi tre elementi vuol dire, essenzialmente, che il disegno di un assetto istituzionale consiste non solo in un insieme di regole e di attribuzioni di ruoli, ma soprattutto consiste nell'effettivo

coordinamento e nell'interazione reciproca tra i vari livelli istituzionali, formali ed informali, di un'economia (Jutting, 2003).

Una delle implicazioni più interessanti di questa visione sul ruolo dell'assetto istituzionale nella performance di un'economia e nel perseguimento di obiettivi di *policy* è che essa supera decisamente una visione deterministica secondo cui un assetto istituzionale serve a superare le forme di fallimento del mercato e dello Stato. Diversamente, nella visione suggerita da Jutting, e qui seguita, l'efficacia di un assetto istituzionale dipende dalla coerenza tra i vari livelli decisionali e tra i vari insiemi di regole e di obiettivi. Questo ci è sembrato utile per spiegare sia l'obiettivo di *policy* del modello sociale europeo, sia lo studio di caso rappresentato da misure di politiche sociali per favorire l'inserimento lavorativo a livello italiano. Da ultimo, coerente con questo schema, il terzo settore si connota come un'istituzione dell'economia e cioè come un attore delle politiche sociali, comunitarie e nazionali, disegnate secondo una logica pro-attiva che promuove misure a favore dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati: l'efficacia della misura è sottoposta, comunque, alla "prova dei fatti" per cui occorre considerare le misure di inserimento lavorativo non isolatamente, ma integrate con altre misure che favoriscono sia la partecipazione attiva su tutti i mercati che lo sviluppo locale.

Bibliografia

- Atkinson A.B. (2000), *La povertà in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Barca L., Franzini M. (a cura di) (2005), *Legittimare l'Europa. Diritti sociali e crescita economica*, Il Mulino, Bologna.
- Bean C.R. (1994), "European Unemployment: A Survey", *Journal of Economic Literature*, 32, pp. 573-619.
- Bertola G., Boeri T., Nicoletti G. (2001), *Protezione sociale, occupazione e integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Borzaga C., Musella M. (a cura di) (2003), *Produttività ed efficienza nelle organizzazioni non profit*, Edizioni31, Trento.
- Buti M., Franco D., Pench L. (a cura di) (1999), *Il welfare state in Europa. La sfida della riforma*, Il Mulino, Bologna.
- Caroleo F.E., Pastore F. (2005), "La disoccupazione giovanile in Italia. La riforma della formazione come alternativa alla flessibilità", *Economia e Lavoro*, n. 2, pp. 49-66.

- Chiappero Martinetti E. (2004), *Multidimensionalità e povertà*, Ceis, Roma.
- COM (2000) 379, *Social Policy Agenda*, Bruxelles.
- COM (2001) 264 final, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Bruxelles.
- COM (2004), *Report of the High-Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*, Bruxelles.
- COM (2005), 141, *Linee di orientamento per le politiche per l'occupazione per il triennio 2005-2008*, Bruxelles.
- Commissione Europea (2005), *Social Agenda (2005-2010)*, Bruxelles.
- Eichengreen B., Iversen T (1999), "Institutions and Economic Performance: Evidence from the Labour Market", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, n. 4, pp. 121-138.
- Esping Andersen G. (a cura di) (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., Granaglia E. (2005), "Le sfide della legittimazione", in Barca L., Franzini M. (a cura di) (2005), *Legittimare l'Europa. Diritti sociali e crescita economica*, Il Mulino, Bologna.
- Fitoussi J.P. (2003), *Il dittatore benevolo: saggio sul governo dell'Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Heckman J. (2003), *Flexibility, Job Creation and Economic Performance*, Paper presentato al Summit Economico di Monaco, Monaco.
- Hemerijck A. (2002), "Come cambia il modello sociale europeo", *Stato e Mercato*, vol. 2, 65, pp. 191-235.
- Hodgson G.M. (1993), *Economics and Evolution*, Polity Press, Cambridge.
- Jackman R. (1998), "European Unemployment: Why Is it So High and What Should Be Done About it?" in Debelle G., Borland J. (a cura di), *Unemployment and the Australian Labour Market*, Reserve Bank of Australia.
- Jutting J. (2003), "Institutions and Development: A Critical Review", *Oecd Working Paper*, n. 210.
- Kohol R., Elmeskov J. (1998), *The Oecd Jobs Strategy: Progress Report on Implementation of Country-specific Recommendations*, Economic Dept. Working Paper, n° 196, Oecd, Parigi.
- Lindbeck (1999), "La dinamica del welfare state", in Buti M., Franco D., Pench L. (a cura di) (1999), *Il welfare state in Europa. La sfida della riforma*, Il Mulino, Bologna.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2003), *Libro Bianco sul Welfare*, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2005), *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali*, Roma.
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Oecd (1994), *Jobs Study: Evidence and Explanation*, Parigi.
- Oecd (1999), *EMU: Facts, Challenges and Policies*, Parigi.
- Roquette F. (2004), *Governance and Capability Approach: Relations and Implications for Development*, University of Cambridge, Cambridge.

- Rutherford M.C. (1994), *Institutions in Economics: the Old and the New Institutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sapir A. (2004), *An Agenda for a Growing Economy. The Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford.
- Saint Paul J. (2000), *The Political Economy of Labour Market Institutions*, Oxford University Press, Oxford.
- Saint Paul J. (2004), "Why are European Countries Diverging in Their Unemployment Expansion?", *CEPR Discussion Paper*, n. 4328.
- Sen A.K. (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.
- Unione Europea (1995), *Iniziative locali di sviluppo ed occupazione*, SEC 564(95), Brussels.
- Vercelli A. (2003), "Updated Liberalism vs. Neo-Liberism: Policy Paradigms and the Structural Evolution of Western Industrial Economies after II W.W.", *Quaderni del Dipartimento di Economia Politica*, Università di Siena, n. 398.
- Williamson O. E. (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, n. 38, pp. 595-613.

Le imprese sociali di inserimento lavorativo nell'Unione europea: i modelli

Catherine Davister, Jacques Defourny e Olivier Gregoire

Sommario

1. Introduzione - 2. Le imprese sociali di inserimento lavorativo in Europa: una tipologia
- 3. Le diverse forme di imprese di inserimento lavorativo e il concetto di impresa sociale -
4. Conclusioni

1. Introduzione

Nell'ambito delle molteplici aree di attività dell'economia sociale, l'inserimento sociale e professionale dei lavoratori svantaggiati non occupa che un piccolo spazio, che appare però - in un'epoca di elevata disoccupazione, come quella odierna - assai significativo. Basti dire che, nell'arco degli ultimi anni, questa componente dell'economia sociale ha cominciato ad essere designata con una terminologia specifica: quella delle "imprese sociali di inserimento lavorativo".

Si tratta di entità economiche autonome, che hanno quale primo obiettivo l'inserimento professionale - che sia al loro interno, o nelle "normali" imprese di mercato - di persone che incontrano gravi difficoltà nel mercato del lavoro. L'inserimento si può realizzare grazie ad attività produttive, con interventi di *follow up* personalizzati, o at-

traverso azioni formative, volte a qualificare i lavoratori. Le imprese di inserimento lavorativo si occupano di svariate attività, tra le quali prevalgono, nel contesto europeo, le seguenti: lavori manuali (edilizia, carpenteria, ecc.), recupero e riciclaggio dei rifiuti, manutenzione delle aree pubbliche (strade, parchi, ecc.), imballaggio.

Il presente lavoro attinge in parte ai dati raccolti nel corso del progetto Perse¹ (2001-2004), realizzato da molti dei membri della rete di ricerca europea Emes e si pone un duplice scopo. Nella prima parte, mettere in luce le diverse forme assunte da queste imprese nel contesto europeo, facendo ricorso a cinque chiavi di lettura distinte: modalità di inserimento lavorativo, *status* giuridico dei lavoratori in inserimento, modalità di formazione sociale e professionale, principali caratteristiche dei gruppi *target* e composizione delle risorse mobilitate da queste imprese. Nella seconda parte si analizzeranno gli elementi che accomunano le imprese di inserimento lavorativo dei diversi paesi, alla luce della definizione di impresa sociale elaborata dalla rete Emes (Borzaga, Defourny, 2001).

2. Le imprese sociali di inserimento lavorativo in Europa: una tipologia

Cominceremo col tracciare una “mappa” delle imprese di inserimento lavorativo a livello europeo, in funzione di alcuni criteri chiave. Nell’ambito dei dieci Stati membri presi in esame abbiamo individuato ben 39 categorie distinte, la cui posizione sulla mappa varia in relazione ai criteri impiegati.²

Questa classificazione permette di descrivere l’attuale percorso evolutivo di queste imprese, e quindi di compararle, sia pure al prezzo

¹ Tale progetto di ricerca aveva lo scopo principale di misurare l’impatto sociale ed economico delle imprese di inserimento lavorativo, grazie allo studio approfondito di oltre 150 casi (appartenenti a 11 Stati membri), analizzati a partire da “tre aspetti chiave”:

- l’analisi dei diversi tipi di risorse - di mercato, non di mercato o di capitale sociale - mobilitate da queste imprese;
- la misurazione degli effetti positivi da esse prodotti, a livello individuale (ossia per i lavoratori svantaggiati) e collettivo (per la società nel suo insieme);
- lo studio della loro evoluzione organizzativa nel corso del tempo, e dei loro rapporti con le politiche pubbliche.

² Al fine di snellire il testo, nelle pagine seguenti descriveremo queste categorie riferendoci alla loro sigla in lingua inglese. Per un quadro più dettagliato, vedi l’elenco esaustivo delle categorie in Appendice.

di un certo schematismo. Ci limiteremo, in altri termini, ad un'analisi comparativa di taluni aspetti, che non potranno certo rispecchiare il ricco quadro delle dinamiche e delle specifiche modalità di gestione, proprie di queste imprese.

Modalità di inserimento lavorativo

I modelli di inserimento lavorativo più diffusi, nell'ambito delle imprese analizzate, sono essenzialmente quattro.

1. *Occupazione transitoria.* Si punta a garantire al gruppo *target* un'esperienza di lavoro (sotto forma di occupazione transitoria) o di formazione *on the job*, in vista di un suo autonomo inserimento nel normale mercato del lavoro. L'occupazione, in questo contesto, assume spesso i contorni del lavoro atipico, come quello di chi è in tirocinio, o di chi ha un lavoro a tempo determinato.

Rientrano in questo modello, ad esempio, le imprese belghe di formazione sul lavoro e quelle portoghesi di inserimento lavorativo. Tali imprese, per il tramite di attività produttive e percorsi di formazione teorica personalizzati, offrono ai tirocinanti la possibilità di migliorare le proprie competenze personali, sociali e professionali; di rafforzare, in altri termini, la propria occupabilità.

2. *Creazione di posti di lavoro autofinanziati ed a tempo indeterminato.* Queste imprese hanno lo scopo di creare posti di lavoro stabili, ed economicamente sostenibili sul medio periodo, a favore di soggetti svantaggiati. Nella fase iniziale, le imprese beneficiano di agevolazioni pubbliche che compensano la scarsa produttività del gruppo *target*. Si tratta spesso di misure temporanee, destinate a diminuire nel tempo. Dopo questa fase iniziale, in ogni caso, le imprese debbono pagare i lavoratori in inserimento con le sole risorse di cui dispongono (ricavate prevalentemente dal mercato).

Questo secondo modello è esemplificato, nel caso della Francia, dalle imprese di inserimento lavorativo a lungo termine, che offrono ai disoccupati un lavoro a lungo termine che permetta loro di acquisire autonomia sociale e professionale, e di contribuire, come "attori economici" a se stanti, ad una struttura di *management* partecipativa. Anche in Germania ed in Gran Bretagna esistono imprese sociali che creano posti di lavoro duraturi per i soggetti in inserimento, in un contesto assai più vicino a quello delle imprese normali.

3. *L'inserimento professionale con sussidi permanenti.* Nel caso dei gruppi maggiormente svantaggiati, per i quali l'autonomia lavorativa sarebbe un obiettivo difficile anche nel medio termine, è prevista l'offerta di posti di lavoro stabili, sovvenzionati dall'ente pubblico e talvolta in condizioni "protette". Queste imprese occupano prevalentemente lavoratori disabili, ma anche soggetti con gravi handicap sociali.

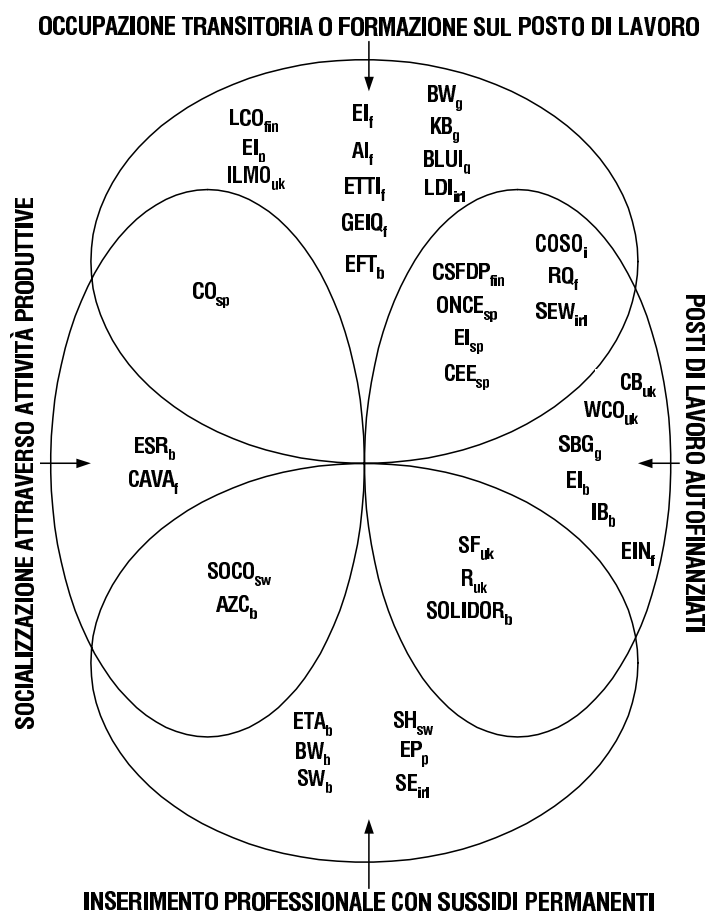
Grazie a contributi pubblici di notevole entità, i laboratori protetti (in Portogallo, Svezia e Irlanda) e le imprese protette (nel caso del Belgio) offrono un'ampia gamma di attività produttive a favore di persone in situazione di handicap, fisico o mentale.

4. *La socializzazione attraverso attività produttive.* Le imprese che rientrano in questa categoria non perseguono l'inserimento lavorativo nel mercato ordinario (pur non escludendo questa possibilità), bensì la (ri)socializzazione degli utenti attraverso il rispetto delle regole, l'acquisizione di uno stile di vita più regolare, e così via. Si tratta di attività lavorative "semiformali", nel senso che non hanno uno *status* giuridico preciso, né sono regolate da un contratto di lavoro. Queste imprese lavorano per lo più con persone che hanno problemi sociali gravi (alcolisti, tossicodipendenti, ex detenuti, ecc.), o gravi handicap fisici o mentali.

Questa categoria comprende diverse esperienze. Pensiamo anzitutto ai centri di adattamento alla vita lavorativa in Francia, che non hanno lo scopo di raggiungere un determinato livello di produttività, ma di "socializzare attraverso il lavoro" persone con problemi psico-sociali. Anche in Belgio vi sono imprese, attive nel settore del riciclaggio, che assumono soggetti con problemi sociali gravi, e puntano a restituire loro un certo livello di autonomia sociale e professionale. Infine, i centri occupazionali spagnoli offrono terapie occupazionali e servizi socio-assistenziali a favore di persone con handicap grave, come tali escluse dal mercato normale.

Nella figura 1 ripercorriamo la distribuzione delle imprese di inserimento lavorativo europee, in funzione del modello di inserimento prevalente.

FIGURA 1 - I PRINCIPALI MODELLI DI INSERIMENTO LAVORATIVO



Vale la pena ripercorrere brevemente i contenuti della figura.

La maggior parte delle imprese elencate (26 categorie su 39) si può ricondurre ad un unico modello di inserimento, ma ce ne sono altre che tendono a combinare modalità diverse all'interno della stessa categoria (o della stessa impresa). La combinazione più comune è quella che si crea tra un'occupazione temporanea ed un lavoro stabile ed autofinanziato; è questo il caso, ad esempio, delle cooperative sociali di tipo B in Italia, o delle imprese di prossimità in Francia.

La modalità di inserimento lavorativo più diffusa, nel novero delle imprese studiate, è quella dell'occupazione transitoria: quasi un ter-

zo delle imprese censite si identifica con questo modello soltanto, ed altre sette categorie rappresentano una combinazione tra questa modalità e quella del lavoro autofinanziato ed a tempo indeterminato. Le altre modalità più ricorrenti sono il lavoro con sussidi permanenti ed il lavoro autofinanziato ed a tempo indeterminato (con sei categorie per ciascuna modalità, e altre tre che le combinano entrambe). Dalla distribuzione delle imprese analizzate, in base alle diverse modalità di integrazione, emergono anche delle "linee di tendenza distinte" tra un caso nazionale e l'altro. Se Francia e Germania tendono ad investire di più sull'occupazione transitoria e sulla formazione *on the job*, Belgio e Irlanda puntano maggiormente sull'occupazione a lungo termine, sovvenzionata o autofinanziata che sia. In una posizione intermedia si colloca la Spagna: dei suoi quattro tipi di imprese di inserimento, tre rappresentano una combinazione di occupazione transitoria e di lavoro autofinanziato a tempo indeterminato.

Lo status giuridico dei lavoratori in inserimento

A giudicare dai risultati della ricerca, lo *status* giuridico dei lavoratori in inserimento si può ricondurre ad una delle tre fattispecie seguenti:

1. *Contratto di lavoro formale*. Il lavoratore è assunto con un contratto normale, a tempo determinato o indeterminato in conformità con la normativa del lavoro in vigore. Riceve una remunerazione che è equivalente, o di poco inferiore, a quella prevista dai contratti nazionali dei lavoratori.
2. *Tirocinio*. In questo caso, l'attività produttiva deve servire prima di tutto a formare il soggetto svantaggiato, attraverso l'esperienza concreta. Il tirocinante non riceve una remunerazione, ma in certi casi può beneficiare di un sussidio. Il periodo di tirocinio è normalmente compreso tra i dodici ed i ventiquattro mesi.
3. *Status occupazionale intermedio*. È quello tipico delle attività produttive che offrono al gruppo *target* opportunità di impiego e di risocializzazione. Le condizioni lavorative sono più agevoli rispetto a quelle del mercato ordinario. Il lavoratore non riceve un salario, ma talvolta un'indennità o una copertura delle spese di vitto ed alloggio. Si tratta di una condizione simile a quella degli assistiti dai servizi sociali.

Nella figura 2 proponiamo una ripartizione delle varie categorie di impresa tra le tre diverse fattispecie. Anche in questo caso, vale la

pena fare qualche nota di commento.

La grande maggioranza delle imprese di inserimento lavorativo prevede la "stipula di un contratto formale" con i lavoratori assunti. In alcuni paesi, del resto, le imprese di inserimento lavorativo utilizzano quasi esclusivamente contratti di questo tipo: è il caso di Italia, Gran Bretagna e Finlandia.

In cinque categorie di imprese sono presenti sia contratti formali, sia *status* giuridici di altro tipo. In una categoria soltanto - le imprese belghe di formazione sul lavoro - risulta che tutti i lavoratori abbiano lo *status* di tirocinanti. Al di là di questo caso, si riscontra spesso la compresenza di lavoratori dipendenti e di tirocinanti.

Le imprese di inserimento caratterizzate da uno "*status* occupazionale intermedio", invece, non prevedono quasi mai *status* di altro tipo. È questo il caso dei centri di adattamento alla vita lavorativa in Francia, delle imprese che si occupano di riciclaggio in Belgio, dei centri occupazionali in Spagna. Dal punto di vista della modalità di inserimento prevalente, queste imprese si inscrivono, come è ovvio, nella categoria della "socializzazione attraverso attività produttive".

FIGURA 2 – LO STATUS GIURIDICO DEI LAVORATORI IN INSERIMENTO

Tirocinio	Status occupazionale intermedio	Contratto di lavoro formale			
		A tempo determinato		A tempo indeterminato	
EFT _(Belgio)	ESR _(Belgio)	GEIQ _(Francia)	SE _(Irlanda)	EI _(Belgio)	SE _(Irlanda)
GEIQ _(Francia)	CAVA _(Francia)	EI _(Francia)	LD _(Irlanda)	ETA _(Belgio)	LD _(Irlanda)
RQ _(Francia)	SW _(Germania)	ETTI _(Francia)	SEW _(Irlanda)	BW _(Belgio)	EP _(Portogallo)
LD _(Irlanda)	SE _(Irlanda)	AI _(Francia)	EI _(Portogallo)	SW _(Belgio)	CEE _(Spagna)
SE _(Irlanda)	LD _(Irlanda)	LCO _(Finlandia)	EI _(Spagna)	IB _(Belgio)	ONCE _(Spagna)
EI _(Portogallo)	CO _(Spagna)	CSFDP _(Finlandia)	SH _(Svezia)	SOLIDR _(Belgio)	EI _(Spagna)
ONCE _(Spagna)	SOCO _(Svezia)	BLUI _(Germania)	SOCO _(Svezia)	AZC _(Belgio)	SH _(Svezia)
		KB _(Germania)	ILMO _(Gran Bretagna)	EIN _(Francia)	WCO _(Gran Bretagna)
		BW _(Germania)	SF _(Gran Bretagna)	RQ _(Francia)	Bretagna
		COSO _(Italia)	CB _(Gran Bretagna)	CSFDP _(Finlandia)	CB _(Gran Bretagna)
				SBG _(Germania)	SF _(Gran Bretagna)
				COSO _(Italia)	R _(Gran Bretagna)

Modelli di formazione professionale

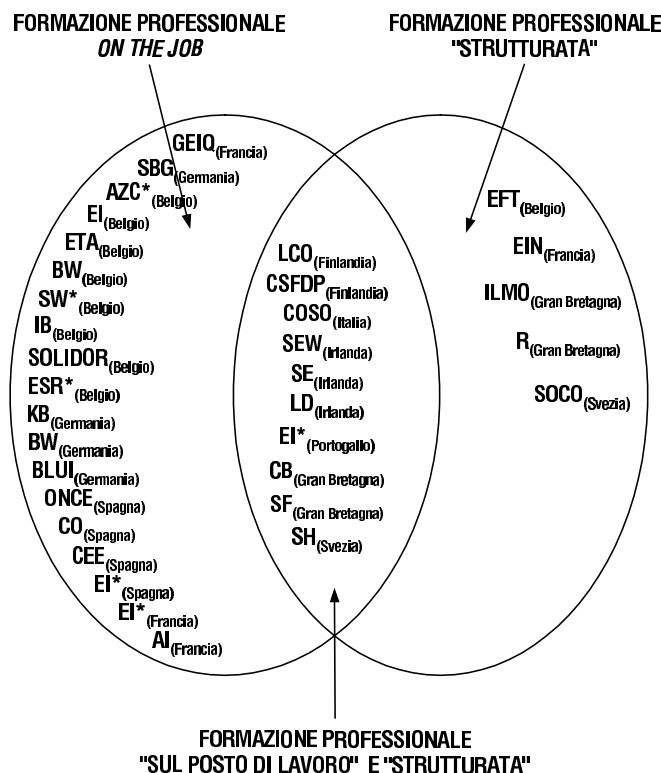
La formazione professionale tramite attività produttive non assume la stessa importanza per tutte le categorie di imprese considerate. È possibile mettere in luce diversi modelli formativi, riconducibili a due classi principali, in relazione alla forma assunta dai processi formativi:

- a) *formazione professionale sul posto di lavoro*: la formazione, in questo caso, rappresenta uno strumento per fornire al lavoratore le informazioni essenziali sui compiti da svolgere, sull'uso dei macchinari, sulle regole della sicurezza. Questi percorsi formativi, mediati dalla diretta esperienza sul campo, sono generalmente di breve durata: da un minimo di poche ore, ad un massimo di alcuni giorni. I contenuti della formazione non vanno oltre lo stretto necessario per lo svolgimento del lavoro. Se ne fanno carico, per lo più, i lavoratori più esperti;
- b) *formazione professionale "strutturata"*: in questo secondo caso, la formazione si pone esplicitamente lo scopo di migliorare le competenze (abilità manuali, uso del computer, lingue straniere, ecc.) e le qualifiche del lavoratore; al fine, tra l'altro, di rafforzarne l'occupabilità. La formazione, pur essendo basata su attività produttive in impresa, prevede anche una parte teorica di una certa consistenza. Gli attori dei processi formativi, in questo caso, sono formatori specializzati, che possono essere interni o esterni all'impresa stessa. Si tratta, in generale, di processi che si prolungano nell'arco di diversi mesi.

Come si può vedere dallo schema della figura 3, non sono più di cinque le categorie di imprese sociali di inserimento lavorativo che fanno soltanto formazione "strutturata". In quasi un terzo dei casi, invece, le imprese studiate si occupano soltanto di formazione *on the job*.

A ben vedere, la situazione più frequente - 20 categorie di imprese su 39 - è quella delle imprese che prevedono entrambe le modalità formative. In Francia, ad esempio, le associazioni di datori di lavoro per l'inserimento e la formazione lavorativa definiscono "percorsi di inserimento" che combinano formazione sul lavoro e formazione teorica. In taluni paesi, come Spagna e Finlandia, tutte le imprese sociali del settore prevedono l'integrazione tra le due modalità formative.

FIGURA 3 - I PRINCIPALI MODELLI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE



* Casi in cui si combinano anche socializzazione e formazione professionale.

Il tipo di formazione previsto dalle imprese di inserimento lavorativo dipende anche dalla modalità di inserimento prescelta. La pratica della formazione *on the job*, ad esempio, è prevalentemente legata all'inserimento in posti di lavoro stabili, autofinanziati o sovvenzionati. Questo tipo di formazione, inoltre, è l'unico previsto dalle imprese che perseguono la socializzazione attraverso attività produttive. Le imprese che puntano a creare occupazione transitoria, invece, privilegiano la formazione strutturata, eventualmente in combinazione con interventi formativi sul posto di lavoro. È una correlazione che non stupisce, visto che l'occupazione transitoria, per sua natura, serve a facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro ordinario; gli altri modelli di inserimento lavorativo, d'altro canto, prevedono per lo più che il lavoratore rimanga nell'impresa, spesso continuando ad occupare lo stesso posto di lavoro.

Se queste sono le due modalità di formazione professionale principali, occorre ricordare che vi sono imprese che cercano anche di potenziare le abilità sociali ed individuali del loro gruppo *target*. La formazione, in questi casi, persegue la "socializzazione" dei lavoratori coinvolti, puntando ad innalzare la loro capacità di gestire le relazioni sociali e di amministrare i beni di cui sono in possesso; puntando a promuovere, in altri termini, il loro senso di responsabilità e di cittadinanza.

Sotto il profilo della "socializzazione", le imprese di inserimento di Francia, Spagna e Portogallo realizzano, oltre che interventi mirati di formazione strutturata, programmi che rispondono allo scopo di migliorare le abilità sociali ed individuali dei lavoratori (in termini di autostima, relazioni sociali, ecc.). L'integrazione tra "oggetti di formazione" diversi - *expertise* professionale, formazione teorica, socializzazione relazionale - risponde all'obiettivo di soddisfare meglio le richieste delle imprese normali, che hanno bisogno di attori competenti, più che di semplici esecutori degli ordini impartiti dall'alto.

Le principali caratteristiche dei gruppi target

Per quanto riguarda le principali caratteristiche dei gruppi *target*, possiamo distinguere due situazioni contrapposte.

La prima è quella che vede la presenza di uno specifico "quadro normativo", che definisce con precisione le caratteristiche della forza lavoro che può essere assunta dall'impresa. È il caso, ad esempio, delle cooperative di inserimento lavorativo in Italia. Ai sensi della legge istitutiva, i lavoratori svantaggiati in inserimento presso le cooperative di tipo B devono appartenere ad una delle seguenti categorie: disabili fisici o mentali, tossicodipendenti, alcolisti, minori con problemi familiari, detenuti in regime di semilibertà. Anche paesi come Francia e Belgio sono caratterizzati da leggi *ad hoc* che definiscono i casi di disagio sociale o professionale per cui sono previste agevolazioni nell'inserimento lavorativo.

La seconda situazione è quella propria dei paesi che non hanno leggi specifiche sull'argomento. In questo caso, i dirigenti delle imprese di inserimento hanno facoltà di stabilire da soli, almeno in una certa misura, i confini del loro gruppo di riferimento. Ne deriva, in quanto alle caratteristiche dei lavoratori assunti, un panorama abbastanza variegato. Schematizzando al massimo, i gruppi *target* delle imprese sociali di inserimento lavorativo, nell'attuale scenario europeo, si possono ricondurre a due categorie principali: i soggetti disabili ed i disoccupati normodotati, con gravi problemi di inserimento.

Molte delle imprese che abbiamo studiato appartengono alla prima categoria: quasi un terzo del totale si occupa esclusivamente di inserimento lavorativo dei disabili, tanto che tutti i paesi considerati comprendono almeno un tipo di imprese che fa parte di questa categoria (ed è normato, generalmente, da una legge specifica). Si parla spesso, a proposito di queste imprese sociali, di "laboratori protetti", o di "lavori protetti", giacché si tratta di ambienti di lavoro adattati al tipo di disabilità - fisica, mentale o sensoriale - di cui soffrono i lavoratori. I livelli di produttività di queste imprese sono direttamente proporzionali al ritmo di lavoro che possono sostenere i diretti interessati; le regole di lavoro, di conseguenza, sono alquanto flessibili. Vi sono anche imprese sociali che assumono soggetti disabili insieme a soggetti con svantaggi diversi. In Germania, ad esempio, tre delle quattro principali categorie di queste imprese - imprese sociali di proprietà municipale, aziende sociali ed imprese sociali gestite dai servizi assistenziali - assumono lavoratori disabili, giovani debolmente qualificati e disoccupati di lunga durata.

Nell'ambito della seconda categoria indicata, è possibile distinguere diversi sottogruppi.

- a) *Disoccupati con difficoltà sociali gravi*: le persone in cerca di lavoro che soffrono di gravi difficoltà sociali e professionali. Oltre ad essere privi di titoli spendibili, e ad avere alle spalle periodi anche prolungati di inattività, costoro vivono situazioni di disagio sociale che ne rendono problematico il reinserimento lavorativo: alcolismo, tossicodipendenza, gravi problemi familiari, ma anche situazioni come quelle dei minori sotto tutela, degli ex detenuti (o dei detenuti in affidamento ai servizi), e così via. A questi problemi si aggiungono gli effetti della stigmatizzazione sociale.

Nel caso della Francia, i centri di adattamento alla vita lavorativa assumono "soggetti con handicap sociali" (secondo la formula di una legge del 1974): persone ritenute incapaci di svolgere un lavoro normale, a causa dei loro gravi problemi sociali, pur non essendo necessariamente prive delle competenze per farlo.

- b) *Disoccupati "difficili da collocare" e/o di lunga durata*: si tratta di persone che non svolgono attività lavorative da diversi anni (da due a cinque, a seconda del paese considerato), e sono debolmente qualificate. In questa categoria si fanno spesso rientrare i disoccupati di lunga durata *tout court*, quale che sia il loro livello di formazione.

Gli esempi, in questo caso, vengono anzitutto dalla Finlandia, paese in cui sono state create delle cooperative di lavoro per offrire un'alternativa ai disoccupati di lunga durata (specie se di età superiore ai 35 anni). C'è poi l'esperienza della Regione fiamminga del Belgio, dove i laboratori sociali assumono anche "disoccupati difficili da collocare", che soddisfino i criteri seguenti: almeno cinque anni ininterrotti di inattività (documentati presso gli Uffici del lavoro); scarsa qualificazione; difficoltà di tipo sociale, fisico o psicologico.

- c) *Disoccupati giovani e debolmente qualificati*: sono anzitutto giovani che abbandonano presto la scuola e rimangono disoccupati, non avendo alcuna qualifica professionale. Il loro inserimento lavorativo presuppone, in generale, un adeguato percorso di formazione, che sia "sul posto di lavoro" o "strutturata".

Tra le esperienze che vanno ricordate, in questo caso, figurano le imprese belghe di formazione *on the job* e le organizzazioni britanniche di intermediazione sul mercato del lavoro. Entrambe offrono formazione strutturata e percorsi di qualificazione professionale a favore di giovani disoccupati e debolmente qualificati, al fine di metterli nelle condizioni di inserirsi nel mercato del lavoro ordinario. Nel caso del Belgio, le imprese citate utilizzano lo strumento del tirocinio, mentre in Gran Bretagna è previsto l'impiego di contratti d'assunzione a tempo determinato.

- d) *Disoccupati appartenenti a minoranze svantaggiate*: i disoccupati che appartengono a determinate minoranze (specie quelle etniche) e sono esposti più degli altri a discriminazione, anche nella ricerca del lavoro. A fronte di questo dato critico, vi sono imprese sociali di inserimento che offrono a questi disoccupati delle opportunità di lavoro o, comunque, di formazione.

L'esempio prescelto, in questo caso, è quello delle cooperative di lavoro britanniche, che tendono - al fine di creare posti di lavoro, nel rispetto dei principi etici - a reclutare per lo più disoccupati appartenenti a minoranze, specie se si tratta di donne.

- e) *Donne disoccupate*: per molteplici ordini di ragioni, i paesi europei sono caratterizzati da un'elevata disoccupazione femminile. Vi sono certe categorie di imprese sociali di inserimento che hanno proprio lo scopo di ridurre i rischi di esclusione sociale a cui sono (sovra)esposte le donne.

In Francia, ad esempio, le imprese di prossimità assumono soggetti con problemi di inserimento lavorativo, tra i quali figurano molte donne. Costoro, assunte con contratti a tempo indeterminato, svolgono attività che contribuiscono allo sviluppo delle comunità in cui vivono: manutenzione e pulizie degli edifici, dei giardini pubblici, delle aree urbane, ecc.

Riepilogando, vale la pena ricordare che gran parte delle imprese sociali studiate non si occupa di un unico gruppo *target*. Nella generalità dei casi, esse danno occupazione a persone con diversi problemi di ordine sociale e professionale. Le imprese di inserimento lavorativo di Spagna e Portogallo, ad esempio, hanno dei gruppi *target* "misti": le une assumono disoccupati da minoranze svantaggiate, giovani sottoqualificati, soggetti con gravi problemi sociali; le altre si rivolgono a disoccupati di lunga durata, che risultano "difficili da collocare" o soffrono di gravi difficoltà sociali. Gran parte delle imprese sociali di inserimento, in definitiva, mantengono un orientamento "generico"; soltanto in una minoranza di casi si hanno imprese specializzate rispetto ad un determinato gruppo *target*.

I tipi di risorse mobilitate

Per finanziare le attività tutte le imprese sociali di inserimento lavorativo fanno leva su diversi tipi di risorse. Tali risorse possono essere di natura monetaria o non monetaria. Nella tabella 1 riepiloghiamo le principali risorse impiegate nell'uno e nell'altro caso.

In base alla distribuzione delle risorse impiegate dai 39 tipi di imprese di inserimento individuati emergono tre gruppi di imprese sociali:

- a) *le imprese di inserimento finanziate prevalentemente da risorse di mercato*. Tali risorse derivano dalla vendita di beni e/o servizi, anche ad enti pubblici, all'interno di una cornice contrattuale definita. Rientrano in questo primo gruppo le imprese di inserimento di Belgio e Spagna, le imprese di inserimento lavorativo temporaneo, le associazioni di datori di lavoro per l'inserimento e la formazione lavorativa (nonché le imprese per l'inserimento a lungo termine) in Francia, le cooperative di lavoro in Gran Bretagna ed in Finlandia;
- b) *le imprese di inserimento sovvenzionate prevalentemente da contributi pubblici*. Le imprese di inserimento tedesco sono prevalente-

mente finanziate (in tre delle quattro tipologie censite) dagli enti pubblici. Altrettanto si può dire della Gran Bretagna, per quanto riguarda le organizzazioni di intermediazione sul mercato del lavoro: in questo caso, i contributi pubblici si traducono per lo più in forme di incentivo alle attività svolte, più che nell'acquisto di beni e servizi;

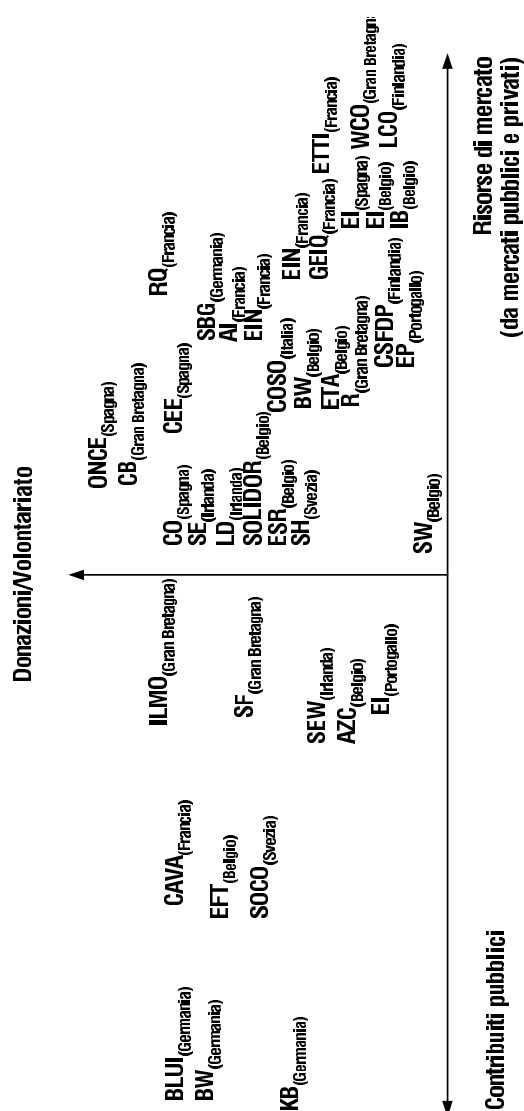
- c) *le imprese di inserimento che mobilitano quote elevate di donazioni e di volontariato.* In Spagna, fatta eccezione per le imprese di integrazione sociale, le imprese di inserimento lavorativo beneficiano di un notevole contributo di donazioni e di volontariato. L'esempio più noto è forse quello dell'Organizzazione nazionale spagnola a favore dei cechi (nota come Once). In questo stesso gruppo si inscrivono le imprese di comunità della Gran Bretagna.

TABELLA 1 - TIPI DI RISORSE MOBILITATE

Risorse monetarie	Risorse non monetarie
<p><i>Risorse di mercato</i> Queste risorse provengono dalla vendita di beni e/o servizi sul mercato, o da un rapporto contrattuale con gli enti pubblici.</p> <p><i>Risorse non di mercato</i> Queste risorse derivano, in vario modo, da politiche pubbliche (sotto forma di sovvenzioni, contributi o agevolazioni indirette), a livello europeo, nazionale, regionale, municipale, ecc. Il volume di queste risorse ed i criteri per accedere a contributi pubblici variano notevolmente a seconda del paese e del tipo di impresa.</p> <p><i>Donazioni</i> Alcune imprese sociali di inserimento lavorativo beneficiano di donazioni da parte dei soci, di altri soggetti o di persone giuridiche (come le fondazioni).</p>	<p><i>Volontariato</i> Alcune imprese sociali di inserimento lavorativo possono contare sulla presenza di persone che contribuiscono al loro funzionamento a titolo gratuito. I volontari possono agire su molteplici livelli: negli organi direttivi (come avviene il più delle volte), nelle fila dei formatori o dei <i>tutor</i> (situazione meno frequente), o con contributi professionali più specifici e mirati.</p> <p><i>Capitale sociale</i> Molte imprese sociali di inserimento lavorativo mobilitano anche altre risorse non monetarie: reti di relazioni e di partenariati locali, rapporti fiduciari con altri soggetti, e così via. Si tratta di un "capitale sociale" che può essere impiegato in molti modi diversi, e può influire sul buon funzionamento dell'impresa, ad esempio, contribuendo alla riduzione dei costi (Laville, Nyssens, 2001, pp. 317-318).</p>

Benché questi tre gruppi abbiano contorni ben definiti, le modalità di finanziamento di queste imprese variano profondamente da un caso all'altro. Come è ovvio, il contesto istituzionale (*status* giuridico, orientamento delle politiche pubbliche, ecc.) e socio-culturale influenzano decisamente la composizione delle risorse.

FIGURA 4 - TIPI DI RISORSE IMPIEGATE



3. Le diverse forme di imprese di inserimento lavorativo e il concetto di impresa sociale

Nella prima parte dell'articolo abbiamo descritto le 39 categorie di imprese sociali di inserimento, da noi identificate a livello europeo, a partire dalle modalità di integrazione occupazionale che le caratterizzano. Da queste classificazioni è emerso un universo composito e differenziato. Di seguito valuteremo quindi se, e in che misura, le diverse forme di impresa analizzate - nonostante gli elementi che le distinguono - condividano la stessa identità di imprese sociali.

La nozione di impresa sociale, da una decina d'anni a questa parte, è ormai entrata nell'uso comune, almeno nei paesi industrializzati. Talvolta, però, si riferisce a realtà assai diverse tra loro, a seconda del contesto in cui è impiegata. Negli Stati Uniti, ad esempio, qualsiasi individuo che intraprenda una qualche iniziativa con finalità sociali può essere definito "imprenditore sociale". In altri casi, questa espressione è riferita soltanto alle organizzazioni che si occupano di inserimento sociale ed occupazionale (come avviene per le aziende sociali in Germania); in altri casi ancora, essa può indicare l'insieme delle attività imprenditoriali che si sviluppano nel settore dell'economia sociale.

Una polisemia così accentuata non deve sorprendere: soprattutto all'inizio, era inevitabile che l'unione di due parole dal significato così generico, come "impresa" e "sociale", generasse una certa confusione ed ambiguità, specie nel dibattito internazionale. Se questo è vero, il lavoro condotto nel corso degli anni dalla rete europea Emes è comunque servito a definire un *benchmark* più definito e condiviso proponendo una definizione di "impresa sociale" che è diventata il punto di riferimento di tutto il dibattito sull'argomento.³

È quindi opportuno fare riferimento a questa definizione, visto anche, tra l'altro, che le ricerche europee sulle imprese di inserimento lavorativo, rielaborate in questa sede, si sono pienamente attenute al quadro concettuale tracciato da Emes.

Occorre sottolineare che la definizione di impresa sociale adottata dalla rete Emes non ha alcuna valenza normativa; non risponde, cioè, allo scopo di distinguere le imprese sociali autentiche dalle altre forme dell'economia sociale. Si tratta piuttosto di un tipo ideale weberiano, ossia di un'elaborazione teorica che ci permette di classi-

³ Vedi Borzaga, Defourny, 2001. Prima ancora della pubblicazione di questo studio, l'Ocse (Oecd, 1999) aveva già cominciato a fare riferimento alla definizione elaborata dalla rete Emes, nel corso della sua ricerca (Emes, 1999).

ficare, entro un quadro concettuale condiviso, realtà sociali inevitabilmente più complesse.⁴

Una volta messi a confronto i criteri definatori dell'impresa sociale e le organizzazioni studiate, proporremo alcuni esempi concreti di sintesi, per poi ricondurre la definizione di Emes al contesto delle imprese di integrazione sociale e lavorativa delle persone in difficoltà.

Cominciamo a ripercorrere, uno dopo l'altro, i nove criteri prescelti dalla rete Emes per definire l'impresa sociale (Defourny, 2001, pp. 16-18), a partire da quelli che abbiamo riscontrato più spesso nelle imprese studiate.

a) *La produzione di benefici per la comunità come obiettivo esplicito.* Tutte le imprese di inserimento lavorativo studiate, avendo come *mission* l'inserimento lavorativo e/o la formazione professionale di soggetti in difficoltà, perseguono l'esplicito obiettivo di produrre benefici a favore di persone svantaggiate che, generalmente, non rientrano tra i soci fondatori, né tra i dirigenti dell'impresa. Si tratta quindi di imprese che perseguono un interesse collettivo, o, per lo meno, un interesse più ampio di quello particolare dei soci fondatori, dei proprietari o dei dirigenti.

b) *Una limitata distribuzione degli utili.* Gran parte delle imprese di inserimento lavorativo analizzate rispetta il vincolo distributivo, totale o parziale. Gli utili sono per lo più reinvestiti nei progetti di inserimento sociale ed occupazionale. In molti casi, il divieto alla distribuzione degli utili è la diretta conseguenza dello *status* giuridico di queste imprese: è quanto avviene per le organizzazioni nonprofit, le cooperative e le fondazioni, ossia le forme giuridiche più diffuse tra le imprese studiate.

c) *Un governo non basato sulla proprietà del capitale.* Nella maggior parte delle imprese di inserimento lavorativo, i poteri decisionali non sono necessariamente attribuiti ai proprietari del capitale. La partecipazione agli organi decisionali può anche essere correlata alla quota di capitale sociale sottoscritta (come avviene nelle cooperative), ma, in tal caso, i poteri decisionali non sono proporzionali al numero di quote possedute.

In generale, il Consiglio di Amministrazione comprende non solo figure come *manager*, formatori e *tutor* (che possono anche essere dei volontari), ma anche lavoratori in inserimento. Nel processo decisionale, inoltre, si applica spesso la regola "una testa, un voto", e l'elezione dei rappresentanti avviene in forma democratica.

⁴ È lo stesso procedimento con cui, ad esempio, si classificano i punti dello spazio geografico, in relazione ai punti cardinali.

- d) *Un'attività di produzione di beni e/o servizi in forma continuativa.* Nella grande maggioranza dei casi, le imprese sociali di inserimento lavorativo svolgono attività continuative di produzione di beni e/o di servizi, con lo scopo di offrire un posto di lavoro, o un percorso di formazione *on the job*, ai rispettivi gruppi *target*. L'attività produttiva, peraltro, non assume la stessa importanza per tutte le categorie di impresa considerate.

Nel caso delle cooperative di lavoro (in Gran Bretagna ed in Finlandia), così come in quello delle imprese di inserimento lavorativo *stricto sensu* (in Portogallo, Spagna, Francia e Belgio), questa attività produttiva - da cui la vendita di beni o servizi - è veramente fondamentale, giacché la maggior parte delle loro risorse proviene dal mercato.

In altri casi, il principale obiettivo è rappresentato dalla formazione (come per le imprese di formazione sul posto di lavoro, in Belgio) o dall'occupazione dei lavoratori in inserimento (per i centri occupazionali in Spagna). L'attività produttiva, in questi casi, non è che lo strumento impiegato al fine di raggiungere gli obiettivi previsti. In questi casi, le risorse di mercato assumono importanza relativa; si tratta infatti di organizzazioni che ricevono anche contributi pubblici significativi, oltre a beneficiare di donazioni e dell'apporto del volontariato.

- e) *La presenza di un certo ammontare di forza lavoro retribuita.* Tutte le imprese studiate richiedono la presenza di lavoro retribuito; non esiste alcuna impresa sociale di inserimento lavorativo che operi esclusivamente su base volontaria. Ciò non vuol dire, però, che tutte queste imprese combinino forza lavoro retribuita e volontaria (o di altro tipo) nella medesima misura.

Vi sono infatti imprese di inserimento che si basano prevalentemente sul lavoro retribuito (come avviene per lo più in Francia, Italia, Portogallo e Finlandia) ed altre che sono caratterizzate da un'elevata presenza di volontari (pensiamo, ad esempio, alle imprese di comunità in Gran Bretagna, alle cooperative sociali in Svezia, all'organizzazione nazionale per i ciechi ed ai centri occupazionali in Spagna).

Molte imprese di inserimento lavorativo, inoltre, non prevedono salari nel senso stretto del termine, ma solo un qualche tipo di indennità. Vi sono imprese, infine, in cui i lavoratori in inserimento non vengono stipendiati, ma ricevono - in cambio della propria attività produttiva - soluzioni alloggiative in comune, in risposta

ai loro bisogni primari. In situazioni di questo tipo, però, vi sono quasi sempre dei membri dello *staff* (formatori, orientatori, ecc.) impiegati come lavoratori retribuiti.

f) *Un elevato grado di autonomia.* La maggior parte delle imprese studiate gode di un elevato livello di autonomia nella gestione delle attività, grazie all'esistenza di organi decisionali indipendenti. I dirigenti hanno quindi facoltà di stabilire gli obiettivi, le strategie e le modalità di gestione dell'impresa.

g) *Un livello significativo di rischio economico.* Le imprese studiate si assumono, per lo più, livelli di rischio significativi, legati talvolta alle loro attività commerciali in mercati aperti alla competizione, talvolta alle incertezze relative all'assegnazione, o al rinnovo, dei contributi pubblici.

Nell'insieme, i paesi le cui imprese sociali assumono i minori livelli di rischio sono Germania, Gran Bretagna, Irlanda e Svezia. Benché non manchino, in questi paesi, le categorie di imprese *market-oriented*, l'impressione è che molte di esse vivano essenzialmente di contributi pubblici, ed operino in settori di attività poco esposti alla concorrenza.

h) *Un'iniziativa promossa da un gruppo di cittadini.* Nei dieci paesi europei studiati, le imprese sociali di inserimento lavorativo sono spesso l'esito di dinamiche collettive avviate da imprenditori sociali (operatori sociali, formatori, responsabili di associazioni, ecc.) e dai rappresentanti di un determinato gruppo o di una specifica comunità (genitori di disabili, disoccupati di lunga durata, ecc.). Vi sono anche casi di imprese sociali create da un'organizzazione, che spesso, peraltro, nasce a sua volta dalla combinazione di molteplici interessi.

Esistono poi delle imprese sociali che non sono state fondate da persone fisiche, bensì da enti pubblici. L'ente pubblico in questi casi è il fondatore ed il proprietario esclusivo della rete, benché gli organi direttivi dei singoli laboratori godano di una certa autonomia rispetto alle strategie sociali e commerciali. Un caso sostanzialmente analogo, in Gran Bretagna, è quello di *Remploy*, un'enorme impresa semistatale che garantisce un impiego "protetto" ai disabili.

i) *Una partecipazione allargata, che coinvolga tutte le persone interessate dall'attività.* Sono relativamente pochi i casi di imprese sociali di inserimento lavorativo che incoraggiano (e traducono in realtà) la partecipazione dei lavoratori, e/o degli utenti, ai processi decisionali. Nell'ambito di questi casi si possono citare le varie categorie di

imprese sociali finlandesi, le imprese di inserimento lavorativo belghe firmatarie della Carta Solid'r, le cooperative sociali svedesi, le imprese di comunità e le cooperative di lavoro in Gran Bretagna.

Si riscontrano meccanismi decisionali assai meno partecipativi, invece, tra le imprese sociali della Francia e del Belgio.

Nelle altre categorie di imprese analizzate, i livelli di partecipazione dei lavoratori, seppur variabili, sono generalmente assai modesti. D'altra parte, alcune di queste imprese tendono ad offrire un'occupazione transitoria, che permetta ai soggetti in inserimento di trovare lavoro altrove; avrebbe poco senso, in questi casi, coinvolgere nelle decisioni sul futuro dell'impresa persone che, di lì a poco, dovrebbero passare ad imprese ordinarie.

Tra le imprese che dipendono più strettamente dagli enti pubblici, infine, gli spazi di partecipazione dei lavoratori in inserimento sono pressoché inesistenti.

4. Conclusioni

Le imprese sociali di inserimento lavorativo sono presenti in Europa da quasi mezzo secolo, benché molte di esse siano nate negli ultimi vent'anni, nel quadro delle nuove politiche di contrasto della disoccupazione. Pur essendo legate, in molti casi, a queste politiche, le imprese studiate sono organizzazioni economicamente autonome, accomunate dall'obiettivo di promuovere l'inserimento lavorativo - al proprio interno o in altre organizzazioni - di soggetti disabili, o comunque svantaggiati.

Attraverso l'analisi delle 39 categorie di imprese individuate, spaziando tra dieci paesi europei diversi, abbiamo cercato di comprendere sia gli aspetti distintivi dei vari modelli imprenditoriali, sia gli elementi che essi hanno in comune.

I principali modelli di inserimento lavorativo

Le diverse categorie di imprese considerate rispondono tutte, attraverso modalità diverse, al problema della disoccupazione di lunga durata e dell'inattività dei soggetti svantaggiati. I gruppi *target* a cui queste imprese si rivolgono, peraltro, sono estremamente differenziati: da

persone in grave situazione di handicap, fino ai giovani debolmente qualificati. Di qui l'esigenza di modelli di inserimento lavorativo altrettanto differenziati. Esiste una certa varietà di esperienze anche con riguardo alle tipologie di contratto di lavoro, da una parte, ed all'importanza assegnata alla formazione, dall'altra. Le stesse risorse mobilitate da queste imprese (risorse di mercato, contributi pubblici, volontariato, ecc.) possono combinarsi tra loro in modo assai diverso.

Nell'insieme, le organizzazioni studiate danno luogo ad uno scenario estremamente composito, in cui è possibile, nondimeno, distinguere quattro principali gruppi di imprese, in relazione al modello di inserimento lavorativo perseguito.

Il primo gruppo comprende le imprese che realizzano attività di inserimento lavorativo sovvenzionate in modo permanente. Si tratta delle esperienze più tradizionali, rivolte prevalentemente ai disabili. Organizzazioni di questo tipo esistono in gran parte dei paesi europei, e cercano di porre rimedio alla discrepanza tra i livelli di produttività richiesti dal mercato normale e quelli compatibili con le capacità delle persone con handicap. Attualmente, queste organizzazioni garantiscono contratti di lavoro a tempo indeterminato e percorsi di formazione professionale *on the job*. Per effetto della crescente professionalizzazione, però, esse non attraggono più molti volontari, e dispongono di risorse di mercato ormai considerevoli (nell'ordine di più del 50% delle risorse complessive).

Il secondo gruppo è costituito da imprese che creano posti di lavoro stabili ed autofinanziati, a favore di soggetti svantaggiati. A paragone dei laboratori protetti, si tratta di organizzazioni relativamente giovani. Sono imprese che prevedono, per lo più, contratti di lavoro a tempo indeterminato, e si rivolgono a disoccupati di lunga durata, soggetti in assistenza ai servizi sociali, giovani debolmente qualificati o persone vittime di discriminazione (minoranze etniche, donne e così via). Per quanto riguarda la formazione, alcune di esse si occupano soltanto di formazione *on the job*, mentre altre realizzano interventi professionalizzanti mirati. Più di tutte le altre imprese di inserimento lavorativo, quelle comprese in questo gruppo sono esposte alla concorrenza del mercato, e la "pressione alla remuneratività" rende il coinvolgimento dei volontari piuttosto marginale.

Un terzo, ampio gruppo include le imprese che fanno delle attività produttive uno strumento di (ri)socializzazione dei soggetti svantaggiati. Pensiamo, ad esempio, ai centri di riadattamento alla vita

lavorativa in Francia; ai centri occupazionali in Spagna; alle cooperative sociali svedesi. Esse assumono prevalentemente lavoratori normodotati con gravi difficoltà psicosociali, o persone in situazione di handicap. Le attività che realizzano hanno valenza occupazionale, più che lavorativa in senso stretto; più che di un contratto di lavoro, i soggetti in esse coinvolti beneficiano di uno "status occupazionale intermedio" (ad esempio, nella formula del vitto ed alloggio, in cambio del lavoro). La formazione che esse offrono ai lavoratori è tipicamente *on the job*; la presenza di volontari è significativa, mentre le risorse ricavate dal mercato sono relativamente limitate.

Il quarto gruppo, di fatto il più esteso, comprende le organizzazioni che si occupano di attività occupazionali transitorie. Queste imprese, pur accomunate dall'obiettivo di facilitare il reinserimento nel mercato ordinario, possono seguire strategie assai diverse le une dalle altre. Alcune svolgono esclusivamente interventi formativi, altre prevedono contratti di lavoro della durata di un anno. A queste diverse strategie d'azione corrispondono diverse combinazioni di risorse. In certi casi, queste imprese vivono soltanto, o quasi, dei contributi degli enti pubblici; in altri casi esse sono pressoché indipendenti da sovvenzioni pubbliche. Anche il peso del volontariato può variare in misura considerevole. In quanto ai modelli di formazione professionale, vi sono imprese che puntano esplicitamente sulla formazione strutturata, mentre altre privilegiano l'esperienza lavorativa, supportandola, al più, con limitati interventi formativi *on the job*. In ogni caso, queste imprese si rivolgono prevalentemente a giovani sottoqualificati, o a disoccupati di lunga durata. È meno frequente, invece, incontrare nel loro gruppo *target* persone disabili, o con problemi sociali gravi. Ciò si spiega con il fatto che queste imprese tendono a svolgere una funzione "ponte" (ossia a promuovere il reinserimento nel mercato normale), più che "inclusiva".

Alcune categorie di imprese sociali, infine, non si possono ricondurre ad alcuno di questi gruppi, perché sono caratterizzate dalla presenza di diversi modelli di inserimento lavorativo.

Le imprese di inserimento lavorativo sono imprese sociali?

Un'altra chiave di lettura delle diverse organizzazioni analizzate è quella che le mette a raffronto con la definizione di "impresa sociale" elaborata da Emes. Visto che molti dei criteri previsti da quella definizione sono soddisfatti da queste imprese (sebbene in misura varia-

bile), è possibile tracciare un profilo di impresa sociale che si presti ad abbracciarle tutte. Le imprese studiate, in primo luogo, sono tutte accomunate dallo scopo esplicito di produrre benefici a favore della comunità, o per lo meno di un gruppo svantaggiato all'interno di essa. A questo fine, esse sviluppano la capacità imprenditoriale di produrre, in modo continuativo, determinati beni o servizi, con una certa componente di lavoro retribuito, un *management* sostanzialmente autonomo ed un livello significativo di rischio economico. Il vero elemento peculiare di queste organizzazioni, però, sta nella loro esplicita finalità sociale, a favore di soggetti svantaggiati rispetto al mercato del lavoro. Alla nascita di queste organizzazioni concorre, il più delle volte, l'iniziativa di molteplici soggetti; la priorità della finalità sociale, inoltre, fa sì che la quota di capitale posseduta non sia determinante per la partecipazione ai processi decisionali, né per la distribuzione degli eventuali utili.

Al contrario di quanto avviene in altri campi di attività delle imprese sociali, però, la finalità sociale rappresentata dal reinserimento lavorativo (e sociale) risulta poco compatibile con un attivo coinvolgimento dei lavoratori svantaggiati nel *management* di impresa; vuoi per la situazione di handicap di molti di loro, vuoi perché si tratta di persone che dovrebbero rimanere in impresa per un arco di tempo limitato.

Dall'analisi delle 39 categorie di imprese di inserimento lavorativo emerge una nuova conferma della validità e della funzionalità dell'approccio analitico proposto da Emes. Questa nuova forma di imprenditorialità sociale corrobora le ipotesi di Emes anche per quanto riguarda i modi in cui essa è nata, che sono essenzialmente due (Defourny, 2001, p. 2): o dalla fondazione di nuove organizzazioni produttive, o dalla "rivalizzazione" in senso imprenditoriale di organizzazioni di economia sociale preesistenti.

Infine, vanno ricordati i provvedimenti normativi che più hanno contribuito, nell'arco degli ultimi anni, allo sviluppo di queste nuove imprese: sulla scia della legge italiana sulle cooperative sociali (1991) e di quella belga sulle società a finalità sociale (1995), hanno visto la luce negli ultimi anni le società cooperative di interesse collettivo in Francia, le cooperative di solidarietà sociale in Portogallo, le cooperative di imprenditorialità sociale in Spagna e le *Community Interest Companies* in Gran Bretagna. Una situazione analoga si riscontra in Finlandia, così come in altri paesi. Tutte queste iniziative stanno a testimoniare la crescente diffusione dell'orientamento a promuovere e ad attuare progetti di imprenditorialità sociale in tutta l'Unione europea.

Appendice

Abbreviazioni delle 39 categorie di imprese analizzate

BELGIO

- EI^(Belgio) = Entreprises d'Insertion = Imprese di inserimento lavorativo
 ETA^(Belgio) = Entreprises de Travail Adapté = Imprese di adattamento al lavoro
 EFT^(Belgio) = Entreprises de Formation par le Travail = Imprese di formazione sul posto di lavoro
 SOLIDR^(Belgio) = Entreprises Sociales d'Insertion Solid'r = Imprese sociali di inserimento Solid'r
 ESR^(Belgio) = Entreprises Sociales d'Insertion actives dans la Récupération et le Recyclage = Imprese sociali di inserimento attive nel riciclaggio
 SW^(Belgio) = Sociale Werkplaatsen = Laboratori sociali
 IB^(Belgio) = Invoegbedrijven = Imprese di inserimento
 BW^(Belgio) = Beschutte Werkplaatsen = Laboratori protetti
 AZC^(Belgio) = Arbeidzorgcentra = Centri di assistenza lavorativa

FINLANDIA

- LCO^(Finlandia) = Cooperative di lavoro
 CSFDP^(Finlandia) = Imprese sociali cooperative per i disabili

FRANCIA

- CAVA^(Francia) = Centres d'Adaptation à la Vie Active = Centri di adattamento alla vita lavorativa
 EI^(Francia) = Entreprises d'Insertion = Imprese di inserimento lavorativo
 AI^(Francia) = Associations Intermédiaires = Associazioni di intermediazione
 RQ^(Francia) = Régies de Quartier = Imprese di prossimità
 ETTI^(Francia) = Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion = Imprese di inserimento lavorativo temporaneo
 GEIQ^(Francia) = Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification = Associazioni di datori di lavoro per l'inserimento e la formazione lavorativa
 EIN^(Francia) = Entreprises Insérantes = Imprese di inserimento lavorativo a lungo termine

GERMANIA

- SBG^(Germania) = Soziale Betriebe und Genossenschaften = Aziende e cooperative sociali
 KB^(Germania) = Kommunale Beschäftigungsgesellschaften = Imprese sociali di proprietà municipale
 BW^(Germania) = Beschäftigungsgesellschaften von Wohlfahrtsverbänden = Imprese sociali organizzate dai servizi sociali
 BLUI^(Germania) = Beschäftigungsgesellschaften von Lokalen, Unabhängigen Initiativen = Imprese sociali organizzate da soggetti locali

IRLANDA

- SE_(Irlanda) = Organizzazioni per l'impiego protetto
LD_(Irlanda) = Imprese sociali per l'inserimento lavorativo e lo sviluppo locale
SEW_(Irlanda) = Imprese sociali di inserimento lavorativo nell'economia sociale (programma nazionale)

ITALIA

- COSO_(Italia) = Cooperative sociali di tipo B

PORTOGALLO

- EI_(Portogallo) = Empresas de Inserção = Imprese di inserimento
EP_(Portogallo) = Emprego Protegido = Laboratori protetti

SPAGNA

- CEE_(Spagna) = Centros Especiales de Empleo = Centri occupazionali speciali
CO_(Spagna) = Centros Ocupacionales = Centri occupazionali
ONCE_(Spagna) = Empresas de la Organización Nacional de Ciegos de España = Imprese dell'organizzazione nazionale spagnola per i ciechi
EI_(Spagna) = Empresas de Inserción = Imprese di inserimento sociale per soggetti a rischio di esclusione sociale

SVEZIA

- SOCO_(Svezia) = Cooperative sociali
SH_(Svezia) = Samhall = Laboratori protetti per i disabili

GRAN BRETAGNA

- WCO_(Gran Bretagna) = Cooperative di lavoro
CB_(Gran Bretagna) = Imprese di comunità
SF_(Gran Bretagna) = Aziende sociali
ILMO_(Gran Bretagna) = Organizzazioni di intermediazione del mercato del lavoro
R_(Gran Bretagna) = Remploy (Grande impresa semistatale)

Bibliografia

- Borzaga C., Defourny J. (a cura di) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londra.
- Defourny J. (2001), "From Third Sector to Social Enterprise", in Borzaga C., Defourny J. (a cura di), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londra, pp. 1-28.
- Laville J.L., Nyssens M. (2001), "The Social Enterprise: Towards a Theoretical Socio-economic Approach", in Borzaga C., Defourny J. (a cura di), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londra, pp. 312-332.
- Ocde (1999), *Les entreprises sociales*, Ocde, Parigi, p. 77.

Le imprese sociali di inserimento lavorativo tra mercato, politiche pubbliche e comunità

Monica Loss

Sommario

1. Introduzione - 2. Imprese sociali multi-obiettivo e multi-stakeholder - 3. Il mix di risorse - 4. I benefici individuali dei soggetti svantaggiati occupati nelle imprese sociali di inserimento lavorativo - 5. Conclusioni ed implicazioni politiche

1. Introduzione

Le imprese sociali di inserimento lavorativo sono imprese sociali definite, in accordo con i principi Emes (Borzaga, Defourny, 2001), come organizzazioni finalizzate a facilitare l'ingresso o il re-ingresso nel mercato del lavoro e l'integrazione sociale di persone svantaggiate, a rischio di esclusione dal mercato del lavoro e dalla società in generale, attraverso l'attività produttiva. La ricerca Perse (*The Socio-Economic Performance of Social Enterprises in the Field of Integration by Work*), sulla base di un'indagine empirica che ha coinvolto le imprese sociali di inserimento lavorativo di quindici paesi europei, ha cercato di verificare se esse:

- operano a beneficio della comunità e, quindi, perseguono più obiettivi sociali, economici e politici, attraverso una struttura organizzativa di natura *multi-stakeholder*;

- mobilitano diversi tipi di risorse, monetarie e non monetarie e quindi si vengono a collocare in uno spazio intermedio tra lo stato, il mercato e la comunità;
- generano benefici collettivi in favore della comunità e dei soggetti svantaggiati inseriti.

A tal fine sono stati utilizzati, come strumenti metodologici, questionari relativi ai tre aspetti, che sono stati somministrati ai *manager* di quasi mille imprese sociali di inserimento lavorativo operanti in diversi paesi europei.

In questo articolo, partendo da quanto esaurientemente presentato nei due articoli a cura di Jacques Defourny e di Marthe Nyssens (coordinatrice del progetto), riguardanti, rispettivamente, la descrizione delle diverse tipologie di impresa sociale che esistono in Europa e la definizione teorica di impresa sociale, si presentano i principali risultati raggiunti con la ricerca.

Il primo paragrafo entra nel dettaglio dell'analisi della natura multi-obiettivo e *multi-stakeholder* delle imprese sociali di inserimento lavorativo; il secondo presenta i risultati che riguardano la struttura delle risorse mobilitate e infine, prima delle conclusioni, il terzo paragrafo riporta i risultati dell'indagine sui lavoratori svantaggiati.

2. Imprese sociali multi-obiettivo e *multi-stakeholder*

La natura multi-obiettivo

Complessivamente, i risultati dell'indagine confermano l'ipotesi che le imprese sociali di inserimento lavorativo perseguono più di un obiettivo tra quelli indicati come possibili per questo tipo di imprese, ovvero: un obiettivo sociale, riconducibile alla definizione stessa di impresa sociale, ovvero l'agire a favore della comunità; un obiettivo economico, che rispecchia la natura imprenditoriale delle organizzazioni ed infine un obiettivo socio-politico legato al fatto che queste organizzazioni operano in attività che tradizionalmente vedono la presenza e l'azione delle autorità pubbliche. Quasi tutte le organizzazioni censite perseguono almeno due obiettivi: di integrazione sociale e lavorativa, che risulta essere anche l'obiettivo principale, e di produzione di beni e servizi. Interessante notare la mancanza

di correlazione tra l'importanza relativa assegnata agli obiettivi e la natura dei beni o servizi prodotti dall'impresa stessa. L'origine degli obiettivi, per la quasi totalità delle imprese sociali di inserimento lavorativo intervistate risale ai fondatori e, in minor misura ai bisogni della comunità o a problemi specifici legati alla situazione del mercato del lavoro.

L'indagine per singolo paese, invece, presenta casi in cui esiste una netta prevalenza dell'obiettivo economico su quello sociale (Finlandia, Irlanda e Inghilterra).

Analogamente a quanto accade a livello europeo, anche in Italia le imprese sociali di inserimento lavorativo non hanno come obiettivo specifico attività o azioni di *lobbying* e *advocacy*. Se, da una parte, è difficile identificare questa attività come obiettivo specifico di queste organizzazioni, dall'altra, è importante ricordare il ruolo che in Italia hanno i consorzi territoriali e nazionali in questo campo, e che non sembra essere presente in nessun altro paese europeo.

In Italia le cooperative sociali di inserimento lavorativo si sono costituite con l'obiettivo principale dell'integrazione lavorativa, rispetto a cui l'attività economico-produttiva risulta funzionale. Nel loro percorso di sviluppo le cooperative sociali hanno rafforzato l'attività produttiva a seguito delle forti pressioni del mercato, mantenendo comunque un rapporto equilibrato tra i due obiettivi.

La natura multi-stakeholder

Per perseguire la pluralità di obiettivi che le caratterizza, le imprese sociali dovrebbero avere una struttura proprietaria di tipo *multi-stakeholder*. Tale ipotesi è confermata dai risultati della ricerca, secondo cui la maggioranza (58%) delle imprese sociali di inserimento lavorativo vedono coinvolti al loro interno più di una (almeno due, per la precisione) categoria di *stakeholder*. Riguardo ad altri indicatori in grado di categorizzare le organizzazioni come *multi-stakeholder*, in base ai dati raccolti si evince che la ragione sociale non orienta in modo univoco, mentre ha maggiore influenza l'originaria intenzione dei fondatori, che si traduce soprattutto nella loro facoltà di favorire o ostacolare l'ammissione di una o più categoria di soci. Allo stesso modo confermano la natura *multi-stakeholder* la presenza di un processo decisionale democratico governato dal principio "una testa, un voto", che sancisce il fatto che il coinvolgimento degli *stakeholder* nel processo decisionale porta ad un loro reale coinvolgimento nel-

la gestione dell'organizzazione. Tra le varie categorie censite quali *stakeholder*, lavoratori e volontari sono il gruppo più influente (20 e 21% rispettivamente), mentre i clienti e gli utenti sono quelli meno influenti (5 e 7% rispettivamente). Tuttavia, contrariamente all'ipotesi assunta dalla ricerca, la natura *multi-stakeholder* non è un carattere necessario a garantire il perseguimento degli obiettivi sociali. Infatti non si rilevano differenze significative nell'importanza assegnata ai diversi obiettivi tra le organizzazioni *single* e *multi-stakeholder*.

Nel caso delle imprese sociali italiane, la quasi totalità ha dichiarato di riconoscersi in una struttura *multi-membership* e *multi-stakeholder*, essendo imprese nate per soddisfare i bisogni della comunità e quindi naturalmente portate a coinvolgere più soggetti, anche nel processo decisionale. In molti casi nelle imprese sociali intervistate sono coinvolti diversi *stakeholder*, (soci, lavoratori, volontari e anche utenti), portando gli amministratori ad affrontare problemi gestionali non indifferenti e a dover quindi ricorrere anche a forme di coinvolgimento più informali (come, ad esempio, riunioni interne, comitati, ecc.). Non sono invece risultati presenti, nelle imprese sociali italiane, rappresentanti degli enti pubblici.

3. Il mix di risorse

Le imprese sociali di inserimento lavorativo, oltre ad avere natura multi-obiettivo e *multi-stakeholder*, dovrebbero essere anche organizzazioni "multi-risorsa". Esse infatti, per il perseguimento dei propri scopi, mobilitano diversi tipi di risorse: di mercato, vendendo i propri prodotti e servizi al mercato, pubbliche, cioè da redistribuzione e volontarie, in forma di donazioni o lavoro gratuito. Si collocano quindi in uno spazio intermedio tra lo stato, il mercato e la comunità. Nella ricerca si è cercato di capire come le imprese sociali intervistate combinino mercato, redistribuzione e reciprocità.

Nel complesso, la maggior parte delle risorse delle imprese sociali intervistate hanno origine dalla vendita di beni e/o servizi. Per quanto riguarda invece le risorse non monetarie, che costituiscono il 12% sul totale delle risorse, la loro presenza è confermata dai dati raccolti nell'indagine, anche se è probabile che esse siano sottostimate per la grande difficoltà a monetizzare e comparare tra i diversi paesi, ad esempio, sostegni pubblici indiretti quali l'esenzione dalla contribuzione o le riduzioni fiscali.

TABELLA 1 - MIX DI RISORSE

Tipo/origine risorse	Da singoli	Da privati	Dal pubblico	Dal terzo settore	Totale
1. monetarie	16%	15%	51%	6%	88%
1.1. vendite	15%	15%	19%	4%	53%
1.2. sussidi	0%	0%	32%		32%
1.3. donazioni	1%	0%	0%	1%	2%
2. non monetarie	5%	0%	5%	2%	12%
2.1. sussidi indiretti	0%	0%	4%	2%	6.5%
2.2. volontariato	5.5%	0%	0%	0%	5.5%
Totale	21%	15%	56%	8%	100%

Fonte: Perse Final Report, 2005

Le risorse di mercato

Rispetto alle risorse monetarie provenienti dalla vendita di beni e servizi, effettuata sia a clienti privati che pubblici, le motivazioni che spingono questi ultimi a rivolgersi alle imprese sociali di inserimento lavorativo, piuttosto che ad altre organizzazioni sono per la maggior parte frutto di valutazioni di tipo qualità/prezzo, piuttosto che di motivazioni di natura sociale; e questo è vero soprattutto nel caso di consumatori privati, siano essi imprese o singoli. Ciò conferma ovviamente la natura *market-based* di questi acquisti. Un caso particolare, che si differenzia dalla media europea è l'Italia, dove la motivazione che spinge i consumatori, siano essi pubblici che privati (singoli o di terzo settore, in prevalenza), è legata più agli obiettivi di inserimento e, quindi, sociali dell'organizzazione che non a valutazioni di tipo qualità/prezzo.

Nelle cooperative sociali italiane oltre il 71% delle risorse provengono dal mercato e per oltre il 36% a seguito della vendita di beni e servizi al settore pubblico. In misura minore sono clienti delle cooperative sociali il settore privato, i singoli individui ed altre organizzazioni di terzo settore.

La natura di reciprocità delle risorse di mercato si determina guardando anche alle motivazioni che stanno dietro l'azione di rivolgersi alle imprese sociali, piuttosto che ad altri fornitori sul mercato, per

l'acquisto di beni e servizi. Nonostante l'incidenza sul totale delle risorse delle imprese sia limitato al 4%, le organizzazioni nonprofit sono risultate le più motivate a rivolgersi alle imprese sociali di inserimento lavorativo per rispondere alle proprie esigenze di acquisto di beni e servizi, spinte dalla finalità sociale e dagli obiettivi socio-politici di queste imprese.

Le risorse pubbliche

Il settore pubblico è, con il 56% sul totale, la principale fonte di risorse per le imprese sociali di inserimento lavorativo del campione. Di queste risorse pubbliche, il 19% è costituito da vendite, il 32% sono sussidi o contributi indiretti, erogati per la maggior parte a livello statale e, in minor misura, dalle istituzioni pubbliche locali.

Oltre il 70% dei sussidi vengono erogati come misure a sostegno del mercato del lavoro, ovvero finanziamenti di contratti di lavoro a tempo determinato, sostegno alla creazione di nuovi posti di lavoro stabili, servizi di *placement* e servizi di consulenza.

I contributi indiretti sono elargiti prevalentemente sotto forma di indennità ai dipendenti, oppure attraverso la concessione dell'utilizzo a titolo gratuito di immobili e/o attrezzature o, infine, in forma di esenzioni fiscali o dal pagamento degli oneri sociali per i dipendenti.

Le risorse ottenute in base al principio di reciprocità

Le risorse che non derivano direttamente dalla vendita di beni e servizi, ma dal lavoro volontario sono molto importanti per le imprese sociali, benché non costituiscano una fonte di finanziamento rilevante. Il lavoro volontario garantisce infatti solo il 4% delle risorse delle imprese sociali di inserimento lavorativo; di questo il 34% è offerto dai volontari, il 28% dai lavoratori stessi sotto forma di lavoro straordinario non retribuito ed il 26% dagli amministratori.

Oltre che attraverso gli acquisti di beni e servizi, le organizzazioni nonprofit sostengono le imprese sociali di inserimento lavorativo con donazioni e sottoscrizioni, prevalentemente nella forma di prestito di attrezzature o di personale. Anche in questo caso l'Italia presenta un'eccezione, con una percentuale piuttosto alta di donazioni (11% rispetto alla media europea dell'1,7%) effettuate da organizzazioni nonprofit e, in particolare, dalle fondazioni.

In conclusione

L'analisi del mix di risorse permette di identificare cinque macro-tipologie di imprese sociali di inserimento lavorativo.

Il primo gruppo è costituito dalle imprese sociali di inserimento lavorativo che mobilitano solo risorse redistributive, ovvero reperiscono le risorse quasi esclusivamente dagli enti pubblici sotto forma di sussidi. Queste imprese non sono numerose e sono presenti solo in Germania, Portogallo, Svezia e Irlanda. La loro comune caratteristica è di essere state costituite per iniziativa di enti pubblici o di grandi organizzazioni nonprofit con l'obiettivo, da una parte, di integrare persone disoccupate a bassissima qualificazione e con scarse abilità, dall'altra, di fornire servizi sociali a persone in stato di bisogno estremo.

Nel secondo gruppo rientrano le imprese sociali di inserimento lavorativo che mobilitano un mix di risorse di mercato e da reciprocità, ovvero caratterizzate da una forte motivazione "sociale". Per la maggior parte si tratta delle *integration companies* portoghesi create da associazioni di genitori. Esperienza analoga è quella dei centri occupazionali finlandesi, che non mobilitano risorse volontarie se non nella fase di avvio, sotto forma di donazioni. Entrambe queste tipologie di imprese occupano soggetti disoccupati a bassa qualificazione ed erogano prevalentemente servizi sociali.

Nel terzo gruppo rientrano le imprese sociali di inserimento lavorativo che recuperano oltre il 90% delle risorse dalla vendita di beni e servizi, con una quota minima di risorse da reciprocità e da redistribuzione. Queste imprese vendono i propri beni e servizi prevalentemente al settore pubblico che riconosce gli obiettivi socio-politici delle imprese sociali di inserimento lavorativo, fatto che in parte compensa la mancanza di sussidi pubblici. La maggior parte di queste imprese sociali di inserimento lavorativo sono cooperative attive in Italia, Finlandia e le *community businesses* in Inghilterra.

Il quarto gruppo di imprese sociali di inserimento lavorativo è caratterizzato dalla capacità di integrare risorse da reciprocità con risorse da redistribuzione. Sono imprese che operano nell'ambito dei servizi sociali o della raccolta rifiuti, occupando però in misura minore rispetto ad altre tipologie di impresa, lavoratori con gravi difficoltà.

Infine il quinto gruppo di imprese sociali di inserimento lavorativo è caratterizzato dalla capacità di attivare sia risorse da reciprocità che di mercato e rappresentano il gruppo più numeroso. A loro volta

queste imprese, che hanno successo nel vendere prodotti e servizi facendo emergere la loro finalità socio-politica, sono distinte in due sottogruppi, in base all'intensità con cui mobilitano le risorse da reciprocità. Il primo sottogruppo è costituito dalle imprese in cui parte rilevante delle risorse mobilizzate derivano o da donazioni da parte di altre imprese nonprofit o dal volontariato (le cooperative sociali di inserimento lavorativo italiane sono risultate la tipologia di imprese sociali di inserimento lavorativo in cui le risorse da reciprocità superano le risorse da redistribuzione). Nel secondo sottogruppo la reciprocità è presente, ma solo per sopperire alla mancanza di risorse di mercato o da redistribuzione. È il caso, ad esempio, di alcune imprese spagnole e delle imprese tedesche *market-oriented*.

4. I benefici individuali dei soggetti svantaggiati occupati nelle imprese sociali di inserimento lavorativo

La ricerca conferma che le imprese sociali di inserimento lavorativo sono in grado di generare, a favore dei soggetti svantaggiati inseriti in percorso di inserimento lavorativo, benefici di natura sia monetaria che non monetaria. Esse offrono ai lavoratori inseriti strumenti, non solo professionali, ma anche riferiti alla sfera personale, spendibili sia nell'impresa sociale che nel mercato del lavoro aperto, migliorando così la qualità della loro vita.

Dalla ricerca si possono individuare diverse traiettorie seguite dai lavoratori: alcuni sono entrati in cooperativa sociale e dopo un breve periodo di tempo ne sono usciti con la prospettiva di occupazione nel mercato del lavoro aperto. In alcuni casi le persone non mostrano particolari miglioramenti nelle proprie abilità e tendono a rimanere inserite nell'impresa sociale per lungo tempo e senza la prospettiva di trovare un altro lavoro. Le situazioni sono differenti le une dalle altre e diventa difficile quindi proporre una valutazione univoca dei benefici individuali per i lavoratori inseriti all'interno delle imprese sociali analizzate. Tuttavia, l'entità degli effetti positivi non sembrano dipendere solo dall'azione dell'impresa sociale, ma dal più complessivo percorso di inserimento lavorativo.

Le imprese sociali di inserimento lavorativo differiscono, infatti, prevalentemente dal punto di vista dei tipi di percorsi o schemi di inserimento lavorativo proposti. Nella maggior parte dei casi i lavoratori svantaggiati non decidono autonomamente di lasciare l'impresa di

inserimento lavorativo, ma questa decisione è spesso influenzata o indotta dal tipo di programma di inserimento adottato. Ad esempio, se l'impresa sociale di inserimento lavorativo è uno strumento delle politiche del lavoro destinate a specifici gruppi (normalmente si tratta di disoccupati di lungo periodo), con l'obiettivo specifico di occuparli per un periodo di tempo determinato, una volta terminato il periodo il lavoratore è obbligato a lasciare l'organizzazione. Per contro se l'obiettivo dell'impresa sociale è l'inserimento stabile di persone svantaggiate, è prassi abbastanza consolidata che esse rimangano nell'organizzazione a lungo o a vita. Un risultato interessante della ricerca è che non pare esserci una forte correlazione tra i profili dei soggetti inseriti ed i programmi adottati dalle imprese sociali, nel senso che i risultati non sembrano essere influenzati dalle caratteristiche dei lavoratori quali età, sesso, educazione, tipologia di svantaggio e precedente stato occupazionale. Uno dei fattori a maggiore incidenza è invece il programma di inserimento definito dalle politiche pubbliche per supportare certe tipologie di soggetti svantaggiati, oppure il canale attraverso cui il soggetto svantaggiato accede all'impresa sociale. I canali di accesso dei soggetti svantaggiati, come risulta dall'indagine, sono a loro volta influenzati dai rapporti tra le imprese sociali di inserimento lavorativo ed i servizi sociali, che costituiscono peraltro, il canale di accesso privilegiato all'impresa.

Rispetto al campione europeo, l'Italia presenta alcuni caratteri distintivi. In primo luogo è il paese nel quale le imprese sociali di inserimento lavorativo non hanno come *target group* principale i disoccupati di lungo periodo, prevalentemente per il fatto che essi non sono una categoria prevista dalla legge 381.

Una seconda peculiarità è rappresentata dai canali di accesso all'impresa sociale. A livello europeo sono prevalenti, infatti gli uffici del lavoro oltre a domande autonome da parte degli stessi lavoratori. In Italia invece la maggior parte dei lavoratori svantaggiati (57%) sono stati segnalati all'impresa sociale dai servizi sociali, prevalentemente dai servizi di assistenza sociale e da altre agenzie locali. Questo è innanzitutto dovuto al fatto che le cooperative sociali sono considerate ancora soprattutto come attori delle politiche sociali e non (anche) come strumento di politica attiva del lavoro. Inoltre, a differenza di altri paesi europei (come, ad esempio, la Germania), l'impresa sociale italiana non inserisce, se non in minima parte, disoccupati di lungo periodo, i quali vengono segnalati appunto dagli

Uffici competenti in materia. Esistono inoltre casi significativi e peculiari, oltre a quello italiano, in particolare quello tedesco, dove la maggior parte dei lavoratori sono segnalati dall'Ufficio del lavoro, e spagnolo, dove i soggetti svantaggiati sono segnalati, per la maggior parte, da altre organizzazioni di terzo settore.

Altro elemento che contraddistingue la situazione italiana dal resto dell'Europa sono i percorsi di inserimento lavorativo offerti alle persone svantaggiate, sempre individualizzati e non standardizzati come in molti paesi europei. Il responsabile sociale, figura professionale preposta quasi esclusivamente a seguire i percorsi dei lavoratori inseriti è una peculiarità del modello italiano di impresa sociale di inserimento lavorativo, e lo rende più flessibile rispetto al resto dei paesi europei.

Infine il modello italiano si distingue anche in base alla prospettiva occupazionale offerta ai lavoratori svantaggiati. Rispetto al 35% della media europea, in Italia oltre il 60% dei lavoratori sono inseriti con la prospettiva di rimanere nell'organizzazione senza limiti di tempo.

5. Conclusioni ed implicazioni politiche

In conclusione il successo delle imprese sociali di inserimento lavorativo a livello europeo può essere valutato in diversi modi e da diversi punti di vista e dipende molto dalle caratteristiche delle imprese stesse: alcune hanno l'obiettivo di offrire un'alternativa temporanea ad una situazione di bisogno di alcune persone, in altri casi la *mission* è di re-integrare questi soggetti non solo nel lavoro, ma anche nella società e sono più attente alla persona ed alla sua riabilitazione che al miglioramento delle sue performance professionali.

Studiando le imprese sociali di inserimento lavorativo nei paesi dell'Unione europea, il primo dato che emerge è il loro coinvolgimento a livello politico, tanto che molto spesso il livello di interazione tra i promotori delle imprese sociali ed i rappresentanti delle istituzioni pubbliche è stato determinante per lo sviluppo delle imprese sociali stesse. Le interazioni sono molto diverse tra paesi ed in alcuni, caratterizzati da particolari modelli di *welfare*, l'influenza dei poteri pubblici è molto più pressante, rispetto ad altri dove invece tale influenza è marginale. Ciò che appare evidente è la necessità che le politiche pubbliche, a partire dal livello europeo per arrivare fino

alle politiche locali, continuano nello sforzo di avvicinarsi sempre più alle esigenze delle imprese sociali di inserimento lavorativo per perseguire i loro obiettivi specifici e, in particolare dell'inserimento lavorativo, rendendole sempre più strumenti efficaci di politica attiva del lavoro.

Riassumendo, rispetto al contesto europeo, il caso italiano presenta delle specificità che sono riconducibili alla peculiarità stessa della forma organizzativa che si occupa dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati: la cooperativa sociale di tipo B. La cooperativa sociale di inserimento lavorativo, infatti, è dotata di una maggiore flessibilità organizzativa che le deriva dalla sua natura. Essa infatti:

1. è attore di politiche sociali attive, ed in alcuni contesti (vedi il caso trentino) è anche attore di politiche attive del lavoro;
2. riesce ad inserire al lavoro persone anche molto compromesse, sia sul piano lavorativo che relazionale e personale; questa capacità deriva dal fatto che la cooperativa è un'organizzazione che non si concentra su un'unica tipologia di svantaggio e non è, a differenza di molti paesi europei in cui operano organizzazioni simili, strumento di specifiche politiche nazionali rivolte a particolari tipologie di soggetti (ad esempio, disoccupati di lungo periodo, disabili, ecc.);
3. pur operando in forte connessione con le agenzie pubbliche (servizi socio-sanitari, uffici del lavoro, ecc.), non è un'appendice della pubblica amministrazione, ma mantiene la propria natura privata ed imprenditoriale;
4. è un modello di impresa sociale che, meglio di altri, è capace di offrire ai lavoratori un percorso di inserimento in grado di garantire loro non solo benefici economici e personali, ma anche la prospettiva di mantenere nel tempo la condizione lavorativa.

Le perplessità più frequenti che emergono dall'analisi derivano dalla temporaneità degli interventi delle imprese sociali, per cui l'inserimento lavorativo è spesso visto più come uno degli interventi occasionali che si utilizzano per offrire ai lavoratori svantaggiati (soprattutto disoccupati di lungo periodo) una pausa rispetto alla loro condizione, che non come un intervento volto a fornire ai lavoratori una serie di requisiti, professionali e personali per entrare e rimanere stabilmente nel mondo del lavoro. Da questo punto di vista è

emblematico il caso del recente provvedimento adottato dal governo tedesco per inserire al lavoro i soggetti che hanno portato a termine il progetto di inserimento, denominato *One Euro Job*. Il far lavorare le persone a qualunque condizione, non giova ai lavoratori e non è un obiettivo delle imprese sociali.

Si possono individuare delle differenze tra modelli di impresa sociale di inserimento lavorativo. Diversi sono i modelli organizzativi e le forme giuridiche, ma anche i sistemi di politiche che stanno dietro ed a supporto dell'inserimento lavorativo nei vari paesi e che si traducono, ad esempio, in una diversificazione dei canali di accesso dei lavoratori all'impresa sociale e dei percorsi di inserimento lavorativo che le imprese sono in grado di proporre ai lavoratori inseriti (in Italia il canale di accesso per eccellenza sono i servizi sociali, mentre negli altri paesi il principale interlocutore delle imprese sociali sono gli Uffici del lavoro o altre imprese sociali e non).

L'aspetto per cui invece non si rilevano differenze tra i paesi oggetto dell'indagine è l'effetto che l'inserimento lavorativo produce sui soggetti inseriti, valutato sia in termini monetari che non monetari. Dall'analisi emerge infatti che, a seguito del periodo di inserimento nell'impresa sociale, le condizioni personali e professionali dei lavoratori migliorano indistintamente in tutti i casi considerati.

Bibliografia

Aa.Vv. (2005), *Perse Final Research Report*, marzo.

Borzaga C., Defourny J. (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge Londra/New York.

Le imprese sociali di inserimento lavorativo in Vallonia

Andreia Lemaître, Marthe Nyssens e Alexis Platteau

Sommario

1. Premessa - 2. Le imprese sociali d'inserimento lavorativo multi-stakeholder a risorse multiple: il prototipo - 3. Politiche pubbliche ed imprese sociali di inserimento lavorativo - 4. I lavoratori in inserimento: come tenere in considerazione gli effetti delle disuguaglianze e farvi fronte? - 5. Imprese sociali e stakeholder: quali sono i loro sistemi di governance? - 6. L'ibridazione delle risorse da parte delle EI e la necessità di riconoscere il loro carattere atipico - 7. Conclusioni

1. Premessa

Il concetto di impresa sociale raggruppa le organizzazioni private che realizzano un'attività continua di produzione di beni o servizi che le induce a ricorrere al lavoro remunerato mantenendo un livello elevato di autonomia e di assunzione di rischio economico. Sul piano sociale, tali imprese conciliano l'iniziativa proveniente da un gruppo di cittadini e l'obiettivo di rendere un servizio alla collettività, facendo attenzione a non basare il potere decisionale sulla proprietà del capitale e limitando la distribuzione degli utili (Borzaga, Defourny, 2001). Un numero significativo di imprese sociali opera nel campo dell'inserimento sociale e professionale con l'obiettivo di

inserire persone svantaggiate nel lavoro attraverso lo svolgimento di un'attività produttiva.

Innanzitutto, approfondiremo il prototipo dell'impresa sociale *multi-stakeholder* a risorse multiple, com'è descritta in dottrina. Descriveremo poi l'insieme delle politiche pubbliche nell'ambito del quale si collocano le imprese sociali di inserimento lavorativo. Le modalità organizzative tipiche del prototipo sono profondamente influenzate dal ruolo esercitato dalla politica su tali iniziative. Infatti, l'analisi deve tener conto del fatto che la costruzione delle imprese sociali è frutto di un processo di interdipendenza tra iniziative locali e politiche pubbliche. È per questa ragione che, nel prosieguo del saggio, valuteremo la capacità delle imprese sociali di inserimento lavorativo di realizzare la finalità di servizio alla collettività analizzando: (1) i soggetti accolti nell'ambito di queste imprese; (2) la configurazione degli *stakeholder* nelle strutture decisionali; (3) le risorse messe in campo da tali imprese. Il tutto prendendo le mosse da una ricerca condotta in Vallonia. Il nostro proposito consiste nel mettere in luce i comportamenti delle imprese sociali, che riflettono le tensioni tra gli obiettivi degli attori locali e quelli perseguiti dalle politiche pubbliche.

2. Le imprese sociali d'inserimento lavorativo *multi-stakeholder* a risorse multiple: il prototipo

L'impresa sociale è caratterizzata da "una dimensione di servizio alla collettività" (Laville, Nyssens, 2001). Contrariamente a quanto accade nelle imprese capitaliste, le motivazioni dei proprietari non si concretizzano principalmente nel perseguimento dell'interesse finanziario individuale, che subordina le scelte imprenditoriali alla probabilità di ottenere guadagni rilevanti a fronte dell'investimento effettuato. Inoltre, contrariamente a quanto accade nei servizi pubblici, l'impresa sociale non è nemmeno soggetta ad una definizione di interesse collettivo stabilita attraverso i meccanismi della democrazia rappresentativa. Nel caso delle imprese sociali d'inserimento lavorativo, è del tutto chiaro che la loro finalità principale non consiste nell'arricchimento dei soci, ma nell'inserimento di lavoratori svantaggiati, che avviene attraverso la realizzazione di un'attività produttiva. Gli attori si mettono in movimento sulla base di una reazione condivisa al fenomeno della disoccupazione di lunga durata, con la volontà di agire a livello

locale a favore del bene comune costituito dall'inserimento lavorativo. Gli sforzi profusi dalle persone sono rivolti alla ricerca di tale beneficio. Quest'ultimo non è una conseguenza dell'attività produttiva, ma una dimensione rivendicata dai promotori delle imprese sociali stesse. Sulla base di questa finalità di servizio alla collettività può farsi derivare il prototipo di impresa sociale *multi-stakeholder* a risorse multiple (Bacchiega, Borzaga, 2001; Laville, Nyssens, 2001).

Inoltre, lo sviluppo di imprese sociali *multi-stakeholder*, che mette in luce una forma organizzativa i cui membri sono, a seconda dei casi, beneficiari, volontari e lavoratori subordinati, può costituire una strada per conciliare i diversi aspetti dei benefici collettivi. Il termine *stakeholder* si riferisce, in generale, ad ogni attore socio-economico per il quale gli obiettivi e l'attività dell'organizzazione costituiscono la posta in gioco: i consumatori, i benefattori, i poteri pubblici, gli investitori privati, i lavoratori, i volontari, ecc. Nel caso delle imprese *multi-stakeholder* molte di queste categorie sono rappresentate negli organi decisionali (Assemblea dei Soci e Consiglio di Amministrazione). La mobilitazione di una pluralità di attori attorno ad un progetto caratterizzato da una finalità di servizio alla collettività permette di rispondere meglio ad esigenze collettive, assai spesso latenti. Ciò che è determinante nelle organizzazioni *multi-stakeholder* è proprio l'impegno personale che va al di là dei ruoli istituzionali, poichè consiste nel mettere in relazione strutture e logiche normalmente separate, modifica i problemi, permette di affrontarli diversamente, mette in luce nuove potenzialità. Questa interazione tra lavoratori, volontari, beneficiari o, ancora, rappresentanti dei poteri pubblici può essere definita come una "costruzione congiunta dell'offerta e della domanda" (Laville, 1992). Il progetto collettivo di un'impresa sociale non può dunque riassumersi nell'aggregazione di interessi individuali identici come quelli dei componenti di un'assemblea di azionisti o di lavoratori. Nelle imprese sociali d'inserimento lavorativo la pluralità degli *stakeholder* aiuta a costruire i diversi aspetti della *mission* d'inserimento: lo sviluppo di un'attività produttiva, l'inserimento sociale e professionale dei lavoratori, ecc.

Inoltre, anche la mobilitazione di una pluralità di forme di scambio può costituire un tratto tipico delle imprese sociali, tenuto conto della loro finalità di servizio alla collettività. Di fatto, se i meccanismi del mercato fanno incontrare l'offerta e la domanda privata di beni e servizi, non sono però in grado di internalizzare la produzione di benefici collettivi, ad esempio, nell'ambito delle imprese di inserimento

lavorativo, essi non permettono di compensare i *deficit* di produttività dei lavoratori inseriti né di finanziare la loro formazione ed il loro accompagnamento. Le imprese sociali devono allora ricorrere ad un altro genere di meccanismi. Si possono distinguere, secondo Polanyi (1983) ed il suo approccio all'economia, diverse logiche di scambio di beni e servizi: il mercato, la redistribuzione e la reciprocità. Il principio del mercato fa riferimento allo scambio di beni e servizi attraverso il meccanismo dei prezzi. Il rapporto tra il venditore e l'acquirente è stabilito su base contrattuale. Quello della redistribuzione è un principio secondo il quale le risorse sono raccolte da un'autorità centrale il cui compito è di ripartirla, fatto che presuppone la fissazione di regole di tassazione e di trasferimento. Quanto al principio di reciprocità, esso individua una modalità specifica di circolazione di beni e servizi che si fonda su un legame sociale particolare tra i gruppi o gli individui ed è basato sull'idea che la donazione è un fatto sociale totalizzante. I gruppi o gli individui che ricevono le donazioni si suppone offrano liberamente, a loro volta, una controdonazione.

Secondo questa concezione pluralistica dell'economia, la capacità di un'impresa sociale di sostenere il proprio progetto in accordo con la logica di produzione di benefici collettivi attraverso un'attività di mercato, presuppone la sua capacità di ibridare i tre poli dell'economia (Laville, Nyssens, 2001). L'intervento pubblico permette a sua volta di tenere conto di alcuni tra i benefici collettivi negati dai meccanismi di mercato. Tuttavia, la natura standardizzata dell'azione pubblica e la sua dipendenza dai processi politici limitano la sua capacità di identificare molte problematiche sociali emergenti. Le risorse reciproche dell'impresa (ad esempio, sotto forma di volontariato, di donazioni) possono allora introdurre alcune innovazioni (Salamon, 1987). Peraltro, anch'esse hanno dei limiti, quali la loro base volontaria ("insuccesso filantropico"), l'orientamento verso gruppi specifici ("particolarismo filantropico") o ancora il fatto che il progetto dipenda da alcuni individui soltanto ("paternalismo filantropico").

L'impresa sociale *multi-stakeholder* a risorse multiple è un prototipo. Abbiamo già sottolineato che le imprese sociali d'inserimento lavorativo hanno implicazioni in termini di benefici collettivi che richiedono, tra gli altri, un intervento dei poteri pubblici. È pertanto necessario considerare, per completezza d'analisi, il fatto che tali iniziative sono influenzate sotto il profilo politico; la loro attività, cioè, è il frutto di un processo d'interdipendenza tra le iniziative stesse e le politiche pubbliche che le influenzano. Le pratiche delle imprese sociali costitui-

scono quindi il riflesso delle tensioni tra gli obiettivi degli attori locali e delle politiche pubbliche, la cui intensità e le cui modalità variano considerevolmente nel tempo. È per questa ragione che, prima di intraprendere l'analisi delle capacità di realizzare le finalità di servizio alla collettività vogliamo prendere in esame il panorama delle politiche pubbliche nell'ambito del quale tali imprese si collocano.

3. Politiche pubbliche ed imprese sociali di inserimento lavorativo

A fronte di limiti delle politiche pubbliche tradizionali negli anni '70 ed '80 gli attori della società civile hanno dato vita alle prime imprese sociali. Radicandosi in diversi settori del lavoro sociale, questi attori operavano a favore di soggetti ai margini della società: protezione dei giovani, educazione permanente legata al movimento operaio o servizi associativi meno istituzionalizzati (Fusulier, Mertens, 1995). Queste iniziative sono nate in una prospettiva di contestazione dei poteri pubblici e di autonomia degli stessi ed hanno contribuito al rinnovamento delle politiche di lotta contro la povertà e l'esclusione, sviluppando anche una seconda generazione di iniziative di "concertazione" ed aprendosi alla collaborazione con altri attori, in particolare i poteri pubblici. In effetti, poichè tali iniziative si sono moltiplicate nel corso della prima metà degli anni '80, i poteri pubblici decisero di riconoscerle e di dotarle di un quadro giuridico specifico. Così, esse furono progressivamente fatte rientrare nell'azione pubblica. Se lo sviluppo di qualche iniziativa pionieristica condusse all'emanazione di norme specifiche - nella forma dell'accreditamento - il loro riconoscimento comportò una crescita di tali iniziative. Altre imprese sociali tuttavia, per la maggior parte associazioni senza scopo di lucro, continuano ad operare nell'inserimento di persone svantaggiate senza aver richiesto l'accreditamento. Inoltre, accanto all'istituzionalizzazione di matrice giuridica, si sono sviluppati processi di "autoriconoscimento" e di messa in rete di imprese, come, ad esempio, il network delle imprese sociali fondato sulla base di una "carta dell'impresa sociale". Coesistono diversi gradi di identificazione con queste reti e con queste forme di autoriconoscimento, a seconda dell'importanza data dalle imprese sociali a tale appartenenza. Per alcune, l'autoriconoscimento è la prima forma di identificazione, per altre esso è secondario ed il quadro giuridico è ritenuto più importante.

Le imprese sociali di inserimento si sono dunque inserite nel lungo processo di istituzionalizzazione. Questo riconoscimento deve essere collocato nel contesto di evoluzione delle politiche pubbliche. Dalla fine degli anni '90 il concetto di Stato sociale attivo è stato posto al centro della filosofia delle politiche. In questa prospettiva, lo Stato è chiamato non solo a garantire un livello sufficiente di reddito, ma anche a sviluppare un insieme di misure volte ad indurre le persone ad integrarsi nella vita attiva e, in particolare, nel mercato del lavoro. Lo Stato sociale attivo, secondo Vandembroucke (1999), deve anche "dare vita a misure volte alla realizzazione dei suoi obiettivi": ciò significa che i gruppi interessati dalle suddette misure e gli obiettivi devono essere individuati con estrema cura. I beneficiari sociali hanno, dal canto loro, il dovere di cogliere le opportunità che si presentano. Ed è proprio in questo che risiede l'ambivalenza della nozione di Stato sociale attivo, la quale si esplica nel ripensamento della nozione di responsabilità nel campo delle politiche sociali e dell'impiego e, come corollario, nel rischio, da una parte, di far portare ai soli "esclusi" il peso della precarietà professionale e delle difficoltà di inserimento professionale e, d'altra parte, di occultare le responsabilità degli altri attori socio-economici. Un altro rischio latente è quello di scivolare verso una logica esclusiva di controllo dei gruppi "messi in disparte", suscettibili di divenire "ad inserimento permanente" nell'ambito di misure d'inclusione più o meno precarie (Liénard, 2001).

Nel quadro dello Stato sociale attivo, le imprese sociali di inserimento lavorativo rappresentano uno degli strumenti per realizzare le politiche attive del lavoro. L'istituzionalizzazione di tali imprese ha permesso loro di essere riconosciute dalle autorità pubbliche per il ruolo da esse svolto nel difficile settore dell'inserimento delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro. Esse beneficiano, così facendo, di una maggiore visibilità, di un riconoscimento giuridico e, soprattutto, di un accesso più stabile alle risorse pubbliche necessarie al perseguimento dei loro obiettivi. Contemporaneamente, tale istituzionalizzazione ha un impatto anche sugli obiettivi e sulle risorse di queste imprese.

Nell'ambito della ricerca denominata Perse,¹ ci siamo concentrati sull'analisi delle imprese sociali d'inserimento che hanno come obietti-

¹ La ricerca europea Perse raggruppa dodici centri di ricerca ripartiti in undici paesi dell'Unione europea operanti nell'ambito della rete europea Emes, rete che si occupa dello studio dell'emersione dell'impresa sociale in Europa. Svoltasi dal 2001 al 2004, la suddetta ricerca si concentra sulla performance socio-economica delle imprese sociali attive nel campo dell'inserimento lavorativo. Una prima parte della ricerca consiste nell'analisi degli obiettivi di queste

vo la creazione di posti di lavoro per lavoratori a rischio di esclusione dal mercato del lavoro,² trascurando allo stesso tempo le strutture per l'inserimento dei disabili. Il campione della ricerca è così costituito da dieci imprese vallone che hanno ricevuto l'accreditamento quali "imprese di inserimento" e da cinque altre imprese sociali che non hanno cercato tale accreditamento, ma che sono ugualmente delle imprese sociali che perseguono l'obiettivo di creare posti di lavoro per soggetti svantaggiati.

Il riconoscimento legale delle *entreprises d'insertion* (EI) risale, in Vallonia, al 1998³ (legge rivista nel 2004). La *mission* delle EI è chiaramente identificata nella creazione di posti di lavoro per "soggetti in cerca di lavoro particolarmente difficili da collocare".⁴ Il riconoscimento permette loro di accedere a contributi finanziari pubblici durante un periodo iniziale ed in funzione dell'assunzione di nuovi lavoratori particolarmente svantaggiati, dovendo la minore produttività dei lavoratori essere del tutto recuperata entro 4 anni. Concluso questo periodo, i lavoratori possono restare nell'impresa o lasciarla. Queste imprese devono adottare lo statuto legale di società commerciale "a finalità sociale" (SFS).⁵ Le EI devono rispettare tutte le norme in vigore per il settore, soprattutto dal punto di vista salariale. La revisione del 2004 del decreto sulle EI prevede, tra l'altro, il sovvenzionamento

imprese e delle loro caratteristiche (struttura proprietaria, ecc.). Un secondo aspetto concerne le risorse specificatamente messe in campo da queste imprese: la loro origine, la loro natura, la loro articolazione specifica. Una terza parte analizza il profilo ed i percorsi dei lavoratori in inserimento. Infine, studi empirici approfonditi permettono di comprendere e di analizzare l'evoluzione organizzativa, nel tempo, di queste imprese.

² Non tutte le imprese di inserimento lavorativo hanno questo obiettivo: le EFT, ad esempio, sviluppano *stage* a durata determinata.

³ *Décret de la Région wallonne* del 16 luglio 1998 relativo alle condizioni alle quali le imprese di inserimento sono accreditate e sovvenzionate.

⁴ Per soggetto in cerca di lavoro particolarmente difficile da collocare (*demandeur d'emploi particulièrement difficile à placer*, DEPP), la Regione Vallona intende "ogni soggetto in cerca di lavoro iscritto al Forem da 24 mesi, non in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore e che, nel corso degli ultimi 12 mesi, non ha beneficiato di un insegnamento a tempo pieno nè ha lavorato più di 150 ore come lavoratore subordinato o più di un trimestre come lavoratore autonomo (Grégoire, 2003, p.6).

⁵ Nell'aprile 1995 in Belgio è stata votata una legge per permettere la creazione di società commerciali "con finalità sociale". Questa legge riguarda l'insieme delle forme delle società commerciali (società cooperativa, società per azioni, società di persone a responsabilità limitata, ecc.) di cui essa modifica diversi aspetti. Il suo art. 2 stabilisce che a partire dal primo luglio 1996 tali società possono essere chiamate "società con finalità sociale" qualora esse "non siano volte all'arricchimento dei loro associati" ed i loro statuti rispettino una serie di condizioni.

di una posizione lavorativa che ha il compito di seguire le persone in inserimento. Le cinque organizzazioni del nostro campione che non hanno optato per l'accREDITAMENTO hanno uno statuto d'associazione senza scopo di lucro, tranne una che è una società cooperativa.

4. I lavoratori in inserimento: come tenere in considerazione gli effetti delle diseguaglianze e farvi fronte?

Il collocamento di soggetti svantaggiati ed il loro inserimento professionale è al centro della missione delle E.I. Tanto i poteri pubblici che gli operatori privati sono d'accordo su questo punto. Tuttavia, si rilevano alcune differenze nel modo di intendere l'inserimento. Il tipo di inserimento previsto dal decreto potrebbe definirsi "inserimento trampolino", secondo il quale il lavoratore è tenuto ad acquisire, in quattro anni, l'esperienza necessaria per il proprio inserimento nel mercato del lavoro ordinario - o per restare nell'impresa di inserimento, ma senza sussidi - e per lasciare così, all'interno dell'impresa, il posto ad altri lavoratori svantaggiati. Ciò presuppone che queste imprese accolgano lavoratori che presentino un profilo più o meno simile e senza svantaggi troppo gravi. Tuttavia, l'esperienza delle EI dimostra che questo profilo non corrisponde sempre ai soggetti realmente accolti e che, per un certo numero di lavoratori particolarmente svantaggiati, questo concetto di inserimento trampolino si rivela inadeguato.

In effetti, secondo i dati del progetto Perse,⁶ i soggetti inseriti nelle EI vallone, accreditate e non, sono fortemente eterogenei. Essi presentano situazioni molto differenti rispetto al mercato del lavoro e almeno certi gruppi di lavoratori hanno un'esperienza limitata di occupazione protetta che gli permette di riguadagnare il mercato del lavoro classico, mentre per altri essa si rivela insufficiente. Questi lavoratori non soffrono soltanto di un problema di "occupabilità", ma anche di altri problemi (bassa qualificazione, situazioni e

⁶ Nell'ambito di questo progetto, per ottenere un campione totale di 103 lavoratori, sono stati raccolti dati su sette lavoratori in media per EI, generalmente entrati nell'impresa entro il 2000 ed il 2002. Si è dunque deciso di adottare un approccio di flusso, rispettando, laddove possibile, la proporzione tra lavoratori ancora presenti o usciti al momento della ricerca in ciascuna impresa. Per ogni lavoratore selezionato abbiamo intervistato il responsabile delle risorse umane al fine di conoscere il suo profilo ed il suo percorso. In 85 casi su 103, abbiamo anche potuto intervistare i lavoratori stessi per cogliere la loro percezione personale del proprio percorso nelle EI.

status sociale precari, handicap mentali, ecc.) che influenzano durvolmente il loro livello di produttività. Il carattere temporaneo delle sovvenzioni rischia dunque di provocare un fenomeno di scrematura. In effetti, le imprese sono indotte ad inserire soltanto i lavoratori con maggiori possibilità di diventare "redditizi" nel breve periodo ed a considerare solamente quelli che possono raggiungere tale livello di redditività quando il periodo sovvenzionato arriva a scadenza.

I sussidi all'inserimento dovrebbero allora essere differenziati a seconda dei soggetti coinvolti, permettendo ad alcuni di conservare un posto di lavoro "protetto". Esperienze straniere, come quella delle cooperative sociali d'inserimento italiane, dimostrano che è efficace un sistema in cui può svilupparsi una compresenza di soggetti differenti, purchè essa sia accompagnata da sovvenzioni diverse nell'ambito delle stesse strutture. Fino ad oggi tuttavia non è questa la strada scelta dal Belgio. Solo le imprese sociali d'inserimento non accreditate possono combinare diverse tipologie di soggetti, destreggiandosi tra le molte misure di politica attiva del lavoro cui possono accedere.⁷

Al di là dell'inserimento nel mercato del lavoro, gli imprenditori sociali insistono sul fatto di perseguire allo stesso tempo altri obiettivi quali il rafforzamento del capitale umano e del capitale sociale dei lavoratori. Per capitale umano intendiamo le competenze relative al lavoro, mentre il capitale sociale è misurato dal grado di inserimento delle persone nelle reti sociali. I dati del progetto Perse dimostrano che il capitale umano, così come il capitale sociale, ma in misura minore, aumentano in modo significativo durante la permanenza nell'EI.

⁷ Da questo punto di vista, il rafforzamento della misura Sine - misura d'attivazione dei sussidi di sostituzione e riduzione dei contributi dei datori di lavoro calibrati sui disoccupati di lunghissima durata - costituisce senza dubbio uno spiraglio aperto dalla Conferenza nazionale per l'occupazione dell'autunno 2003 nei confronti di questa coesistenza di soggetti relativamente eterogenei nell'ambito in particolare delle EI. L'accesso a questa misura è facilitato, fatto che dovrebbe permettere di coinvolgere un più ampio numero di persone. Tuttavia, la misura Sine, che era illimitata nel tempo, sarà d'ora innanzi limitata a quelle persone che hanno meno di 45 anni, con tuttavia una possibilità di prolungamento accordata dal servizio pubblico per l'impiego. Così facendo si perde il carattere automatico di occupazione protetta in modo indeterminato sebbene la sovvenzione, che non decresce, sia concessa per almeno 11 trimestri e possa essere prolungata nel tempo se il servizio pubblico per l'impiego ritiene che la persona ne necessiti.

5. Imprese sociali e *stakeholder*: quali sono i loro sistemi di *governance*?

Una delle caratteristiche del prototipo dell'impresa sociale è quella di essere *multi-stakeholder*. Come si traduce tale situazione nel nostro campione? L'analisi della composizione dei Consigli di Amministrazione mette in luce che più del 90% delle imprese è composto da diverse tipologie di *stakeholder*: membri di altre organizzazioni di economia sociale,⁸ settore pubblico, settore privato lucrativo, gruppo permanente dell'EI (direttore, contabile, dirigenti, ecc.), lavoratori in inserimento, volontari. Alcune persone partecipano ai Consigli di Amministrazione a titolo personale, in quanto simpatizzanti del progetto o clienti dell'impresa. Infine, sono a volte presenti anche rappresentanti degli organismi finanziari (ad esempio, la *Société Wallonne d'Économie Sociale Marchande*).

Le due categorie di *stakeholder* presenti nella maggior parte dei Consigli di Amministrazione sono le organizzazioni di economia sociale ed il gruppo permanente di lavoro. I lavoratori in inserimento sono invece molto meno rappresentati, sebbene la legislazione sulle società con finalità sociale preveda che ogni lavoratore possa acquisire, al più tardi un anno dopo il suo ingresso nella società, la qualità di socio. Questa possibilità è, nei fatti, poco esercitata dai lavoratori in inserimento. Una tale constatazione suscita perplessità dal momento che l'inserimento delle persone svantaggiate è al centro della *mission* delle EI e la partecipazione dei lavoratori costituisce uno dei principi fondanti dell'etica cooperativa. È quindi necessario analizzare più approfonditamente se, al di là di questa debole partecipazione nel Consiglio di Amministrazione, nell'EI siano attivi altri canali di partecipazione. Essi esistono in alcune imprese, ma sono quasi assenti in altre. In effetti, le ricerche

⁸ Da qualche anno, il riconoscimento dell'esistenza di un terzo settore, che si differenzia tanto dal settore pubblico che da quello privato lucrativo si è affermato a livello internazionale. Questo terzo settore, generalmente denominato, in Belgio, "economia sociale", raggruppa le organizzazioni private senza fini di lucro, che hanno, abitualmente, uno statuto giuridico di Asbl, di fondazione, mutualistico, di cooperativa o di società a finalità sociale. Queste organizzazioni di economia sociale possono essere raggruppate tenendo in considerazione tre caratteristiche principali: la finalità di servizio ai soci o alla collettività, il processo di decisione democratica e l'autonomia di gestione. Le imprese sociali rientrano nelle iniziative di questo terzo settore, caratterizzate da una chiara dimensione d'interesse generale, un'attività continua di produzione di beni e/o servizi ed una reale assunzione di rischio economico.

mettono in luce che la partecipazione dei lavoratori in inserimento è lontana dall'essere universalmente condivisa tra le imprese sociali. Anche se, per tutte le imprese, la finalità principale è la creazione di posti di lavoro per soggetti svantaggiati, secondo alcuni l'impresa sociale d'inserimento deve avvicinarsi il più possibile all'impresa classica, secondo altri la partecipazione dei lavoratori è al centro delle preoccupazioni. I rappresentanti di imprese private ed i privati cittadini sono presenti in più di un terzo di queste imprese. Inoltre, quando essi sono presenti, la loro partecipazione nel Consiglio di Amministrazione è significativa. Le autorità pubbliche sono relativamente poco presenti e sono espressione, nella maggior parte dei casi, delle autorità locali. Esse dunque non partecipano per verificare il corretto utilizzo dei fondi (che provengono dalle autorità regionali o federali), ma piuttosto perché interessate alla lotta contro l'esclusione sociale a livello locale.

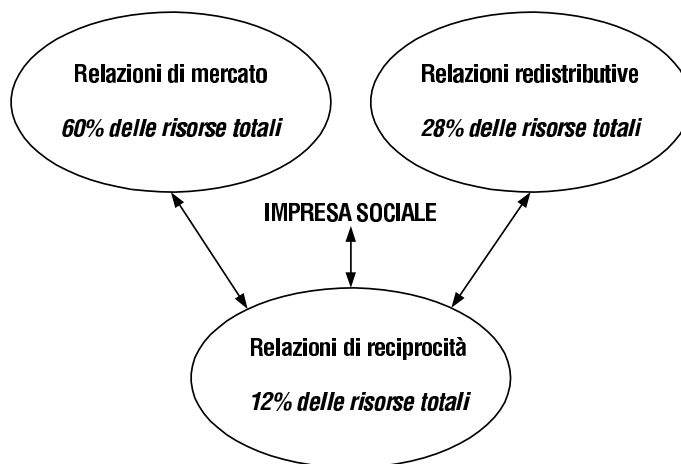
È interessante notare che, dal punto di vista della composizione del Consiglio di Amministrazione, possono distinguersi quattro gruppi di EI. Due di essi sembrano più importanti ed emergono soprattutto per il fatto che presentano legami molto significativi con l'obiettivo perseguito. La caratteristica principale del primo gruppo è la presenza, nel Consiglio di Amministrazione, di rappresentanti del settore privato lucrativo a fianco di altri *stakeholder*. Queste imprese danno un peso maggiore all'obiettivo della produzione di beni e servizi. Il secondo gruppo comprende le imprese in cui i lavoratori in inserimento siedono nel Consiglio di Amministrazione. Queste imprese hanno, dal canto loro, come obiettivo principale, nella maggior parte dei casi, l'inserimento socio-professionale. Esiste dunque un chiaro legame tra la finalità dell'organizzazione e la composizione del Consiglio di Amministrazione. Le imprese del primo gruppo sono state tutte costituite dopo il decreto che ha istituzionalizzato le EI inserendole tra i dispositivi di inserimento socio-professionale di natura pubblica. Le "nuove" EI danno dunque maggiore peso alla dimensione produttiva. Ciò è senza dubbio una conseguenza del fatto che il legislatore ha iscritto le EI nel campo dell'economia sociale "di mercato", incentivandole ad accedere a diversi mercati, privati e pubblici. L'istituzionalizzazione attuale tende dunque ad accentuare la dimensione di mercato ed imprenditoriale delle EI.

6. L'ibridazione delle risorse da parte delle EI e la necessità di riconoscere il loro carattere atipico

Un'altra caratteristica dell'impresa sociale è la sua capacità di ibridare diversi tipi di risorse. Analizziamo ora il modo in cui le EI movimentano le risorse per perseguire la loro finalità di servizio alla collettività, tenendo conto delle possibili tensioni connesse ai processi di istituzionalizzazione.

Secondo la ricerca Perse sulle 15 EI della Vallonia, le diverse risorse movimentate dalle imprese sociali di inserimento, nel 2001, provenivano da quattro attori economici diversi: i privati cittadini, il settore pubblico, il settore privato lucrativo e l'economia sociale. Esse beneficiano di "risorse monetarie" (che appaiono nel bilancio contabile) e di "risorse non monetarie" (che noi abbiamo riportato al prezzo di mercato, cioè all'ammontare che l'organizzazione avrebbe dovuto pagare se avesse acquisito tali risorse sul mercato). Per quanto attiene ai tipi di risorse, le vendite di beni e servizi e le relative entrate costituiscono le "risorse di mercato" delle organizzazioni. I sussidi diretti e quelli indiretti costituiscono le "risorse redistributive". Le donazioni ed i contributi, così come gli aiuti non monetari ed il lavoro volontario, costituiscono le "risorse da reciprocità".

L'analisi del campione mostra che, di fatto, tutte le EI tranne una ibridano diversi tipi di risorse, ciascuna secondo una propria logica. La figura 1 riporta la media dei risultati, in percentuale, delle risorse totali per ciascuna impresa del campione. Ognuna delle relazioni economiche è giudicata essenziale dagli attori al fine del perseguimento della loro finalità di servizio alla collettività. In effetti, se le risorse di mercato permettono l'inserimento attraverso un'attività produttiva, esse non consentono di compensare il costo del lavoro supplementare dovuto al *deficit* di produttività dei lavoratori svantaggiati. Le relazioni di mercato non bastano quindi per produrre benefici collettivi. Le risorse redistributive permettono allora di sostenere l'obiettivo dell'inserimento, ma esse dipendono dalle norme in vigore e dai processi istituzionali. Le risorse da reciprocità vengono allora movimentate per affrontare i limiti di queste norme, consentendo azioni innovative.

FIGURA 1 - IBRIDAZIONE DELLE RISORSE DA PARTE DELLE IMPRESE SOCIALI DI INSERIMENTO

Fonte: Perse, 2004

Le relazioni di mercato garantiscono una parte importante delle risorse delle EI (in media il 60% delle loro risorse totali). Esse sono motivate talvolta solo dal rapporto qualità/prezzo del prodotto, talvolta da considerazioni di natura sociale e derivano dall'insieme degli attori economici rappresentati dai privati cittadini, dal settore privato for-profit, dal settore pubblico e dal settore dell'economia sociale. Le relazioni di reciprocità rappresentano in media il 12% delle risorse totali delle imprese. Esse sono non monetarie e sono spesso costituite dalla messa a disposizione di beni da parte di una struttura d'economia sociale collegata e da lavoro volontario. Le relazioni redistributive che le EI intrattengono con i poteri pubblici (in media il 28% delle risorse totali) derivano principalmente dalle politiche per l'occupazione a livello regionale o federale.

I diversi tipi d'ibridazione delle risorse da parte delle EI

Il modo di integrare i diversi tipi di risorse differisce da un'EI all'altra. Si possono individuare in proposito quattro gruppi di orga-

nizzazioni a seconda dei diversi tipi di produzione di beni e servizi. Alcune organizzazioni sono qualificabili come “organizzazioni a finalità sociale semplice” se perseguono solo l’obiettivo sociale di inserimento dei lavoratori, altre come “organizzazioni a finalità sociale multipla” se combinano l’obiettivo sociale dell’inserimento con l’obiettivo di una produzione di rilevanza sociale.

Il primo gruppo di EI, che abbiamo chiamato le “organizzazioni quasi di mercato” si distingue per avere una parte rilevante di risorse di mercato, provenienti dalla vendita di beni e servizi e per la presenza di risorse da redistribuzione, che permettono l’inserimento di persone svantaggiate sul mercato del lavoro, mentre sono assenti, con un’eccezione, le risorse da relazioni di reciprocità. Questo gruppo è composto, principalmente, dalle EI istituzionalizzate come “imprese di inserimento (*entreprise d’insertion*)”.

Esse sono attive in campi produttivi assai diversi, come la costruzione e la ristrutturazione di edifici, i lavori nei boschi, la tenuta di parchi e giardini, la pulizia di uffici, il riciclo ed il recupero di rifiuti ed occupano numerosi stagisti anziani, il che si può spiegare con il fatto che la maggior parte di esse intrattiene rapporti con le “imprese di formazione tramite il lavoro (*entreprises de formation par le travail*)”. I loro lavoratori hanno titoli di studio molto bassi (diploma solo eccezionalmente più elevato di quello secondario inferiore). Questo gruppo di organizzazioni si rivolge ai soggetti più svantaggiati del nostro campione.

Tra le “organizzazioni quasi di mercato” alcune possono essere qualificate come “organizzazioni a finalità sociale multipla” in quanto operanti in un settore - riciclo o recupero dei rifiuti - in cui è possibile coniugare obiettivi produttivi ed attività di interesse collettivo. La dimensione collettiva di questo tipo di produzione è sostenuta da risorse quasi di mercato, ma è internalizzata, per lo meno in parte, a seguito degli interventi pubblici volti a favorire il riciclaggio di alcuni tipi di rifiuti e la gestione dei rifiuti stessi. Così, al momento dell’acquisto di alcuni prodotti, i consumatori pagano un premio all’impresa, premio che serve a finanziare sia i servizi di inserimento che il riciclo dei rifiuti. Infine, il quadro giuridico dell’“impresa di inserimento” adottato da molte imprese di questo gruppo riconosce loro una finalità sociale, quella dell’inserimento lavorativo. È dunque riconosciuta la loro duplice produzione a carattere collettivo rappresentata dall’inserimento di un pubblico svantaggiato sul mercato del lavoro e nella protezione dell’ambiente.

Il campione è composto anche da una EI qualificata come "organizzazione di mercato", per il fatto che essa sviluppa in pratica soltanto relazioni di mercato e ha risorse provenienti da relazioni distributive (decontribuzione e defiscalizzazione, ma non sussidi diretti) molto limitati e nessuna risorsa da relazioni di reciprocità. Ciò è spiegato, da una parte, da un forte desiderio di autonomia, tanto nei confronti dei poteri pubblici che dei privati cittadini o di altre organizzazioni. Questa società commerciale non ha neppure cercato di ottenere l'accreditamento come "impresa di inserimento". D'altra parte, sembrerebbe che questa impresa, pur perseguendo un obiettivo di inserimento attraverso un'attività lavorativa, si rivolga ad un pubblico relativamente meno svantaggiato di quello delle "organizzazioni quasi di mercato".

Un terzo gruppo, quello delle "organizzazioni ibride", presenta un relativo equilibrio tra risorse di mercato e redistributive. La parte di risorse di reciprocità resta, come nel primo gruppo, relativamente minoritaria. Si può capire il ruolo più importante giocato dalle relazioni redistributive in questo gruppo se si analizza il particolare tipo di produzione. Infatti, queste organizzazioni che sono "a finalità sociale semplice" (l'inserimento) operano su mercati poco remunerativi, poiché non possono recuperare tramite il prezzo di vendita (detto altrimenti, tramite relazioni di mercato) l'intero costo di produzione del servizio offerto. È il caso, ad esempio, di una EI operante nell'offerta dei servizi di mobilità a persone con mobilità ridotta (anziani, handicappati, ecc.). Le organizzazioni ibride occupano numerosi lavoratori in "articolo 60"⁹ (si tratta per la maggior parte di beneficiari di reddito d'integrazione qualificati ed esperti), il che spiega l'importanza delle risorse redistributive per queste organizzazioni. Tuttavia, esse hanno poche risorse da reciprocità poiché la loro produzione non è percepita dalla società civile come socialmente rilevante.

L'ultimo gruppo, quello delle "organizzazioni in cui non predomina il mercato" si caratterizza per una parte importante di risorse redistributive e da reciprocità essendo dunque le relazioni di mercato meno importanti. Queste EI sono "organizzazioni a finalità sociale multipla", perché combinano un obiettivo di inserimento attraverso il lavoro di persone svantaggiate e la produzione di servizi sociali per utenti disagiati (vendita a basso prezzo di elettrodomestici recu-

⁹ Si tratta di contratti a tempo determinato tra il lavoratore ed il Centro per l'impiego (Cpas), nell'ambito dei quali è quest'ultimo a pagare il lavoratore ed a metterlo a disposizione dell'impresa per permettergli di giustificare un periodo di lavoro sufficiente al fine di recuperare il diritto al sussidio di disoccupazione. Questi contratti coprono dunque un periodo relativamente breve.

perati a favore di persone con basso reddito, alfabetizzazione, biblioteca per un pubblico svantaggiato, ecc.). Queste organizzazioni non possono generare risorse di mercato significative perché ciò andrebbe contro il loro obiettivo sociale di offrire servizi a persone a reddito particolarmente basso. La produzione, portatrice di una sfida di equità, è quindi in parte finanziata tramite risorse redistributive e da reciprocità. La parte più importante delle risorse da reciprocità deriva dalle loro finalità multiple, che permette la mobilitazione di volontari e di aiuti provenienti da altre organizzazioni dell'economia sociale. Il perseguimento contestuale di questi due obiettivi di inserimento e di produzione è di particolare valore, nel senso che persone escluse dal mercato del lavoro si inseriscono grazie alla produzione di un servizio per altre persone svantaggiate, dando così vita ad una catena di solidarietà orizzontale, di mutuo aiuto tra persone che condividono difficoltà simili. Tuttavia può anche accadere che questi due obiettivi di inserimento e di produzione entrino in tensione. Così, una certa selezione dei soggetti in inserimento può a volte essere giustificata dalla necessità di garantire la qualità del servizio reso. I lavoratori in inserimento di questa quarta classe di organizzazioni tendono ad essere meno svantaggiati che nel caso delle "organizzazioni quasi di mercato". Queste EI occupano infatti lavoratori tra i meno svantaggiati del campione.

Gli effetti delle diverse forme di istituzionalizzazione sull'ibridazione delle risorse delle EI e sulle loro finalità

L'istituzionalizzazione delle EI nell'ambito del quadro giuridico dell'"impresa di inserimento", che le obbliga ad adottare la forma di società commerciale, ne influenza la composizione delle risorse. Le "impresе di inserimento", il cui obiettivo riconosciuto è l'inserimento, beneficiano di sussidi diretti. Una parte di questi sussidi deriva dall'accreditamento come "impresa di inserimento". Tuttavia, l'analisi mette in luce che i sussidi diretti non rappresentano, in media, che un terzo del totale dei sussidi di queste imprese, ovvero il 7% delle risorse totali. In effetti, la maggioranza delle sovvenzioni è legata a politiche di attivazione, accessibili a tutte le imprese a condizione che vi sia inserita una persona svantaggiata sul mercato del lavoro. Queste "impresе di inserimento" accreditate sono "impresе quasi di mercato a finalità sociale semplice (l'inserimento)" e "impresе ibride a finalità sociale semplice (l'inserimento), ma che forniscono servizi più redditizi". La quota delle risorse di mercato

è importante nell'ambito del primo gruppo. In effetti, in Vallonia, la maggior parte dei dibattiti sulle esperienze d'inserimento si fonda sulla scissione tra l'economia sociale detta "di mercato" e l'economia sociale detta "non di mercato". Le "imprese di inserimento" devono collocarsi nell'economia sociale detta "di mercato". Esse accedono così a diversi mercati privati o pubblici, ma i sostegni finanziari pubblici specifici per la loro attività non possono giustificarsi se non per un periodo limitato o in funzione dell'inserimento di nuovi lavoratori particolarmente svantaggiati. Nel breve termine, la vocazione di queste imprese è quella di operare su mercati classici e di reperirvi le risorse che sono loro necessarie. Quanto alle imprese del terzo gruppo, presenti su mercati più redditizi, esse hanno dovuto trovare un *escamotage* per movimentare mezzi finanziari supplementari (attraverso l'articolo 60) e per colmare così la mancanza di redditività tipica di questo genere di mercati.

Le EI dell'ultimo gruppo - le "imprese a predominanza non di mercato con finalità sociale multipla" (l'inserimento e la produzione di servizi sociali) - non hanno adottato l'accreditamento come "imprese di inserimento". In effetti, queste organizzazioni, associazioni senza scopo di lucro, mantengono un duplice ancoraggio alle politiche sociali e all'occupazione. Non accreditate in quanto "imprese di inserimento", esse non dispongono di sussidi specifici derivanti da questo accreditamento, ma possono beneficiare di sussidi provenienti da altre politiche pubbliche, soprattutto dai programmi di riassorbimento della disoccupazione che sono concessi in modo più durevole per finanziare l'occupazione nel quadro di progetti che si ritiene apportino un plusvalore sociale. Questi programmi di riassorbimento della disoccupazione sono, in effetti, a metà strada tra le politiche sociali tradizionali e le politiche di impiego, perché si tratta, per lo Stato, di finanziare la creazione di posti di lavoro per disoccupati in settori di "interesse collettivo" che sono trascurati dal mercato e dagli interventi pubblici tradizionali.

7. Conclusioni

L'impresa sociale ha una finalità di servizio alla collettività, combinata ad una reale assunzione di rischio economico. Numerose imprese sociali operano nell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Per perseguire la loro *mission* attraverso un'attività chiaramente di

mercato, queste organizzazioni tendono ad adottare una struttura che varia a seconda dei soggetti inseriti, degli *stakeholder* coinvolti nei processi decisionali e delle risorse movimentate.

In generale, le politiche pubbliche hanno riconosciuto in modo crescente, negli ultimi anni, il ruolo svolto da queste imprese sociali nel sostegno all'inserimento dei soggetti meno qualificati. La tendenza è verso lo sviluppo di rapporti contrattuali tra i poteri pubblici e le EI nel quadro delle politiche dell'impiego. Una tale contrattualizzazione ha il vantaggio di garantire mezzi finanziari calibrati a seconda degli obiettivi perseguiti dalla legge. Essa influenza tuttavia, sull'altro versante, le forme organizzative di queste imprese, il che può causare dei problemi se la loro capacità di innovazione non viene riconosciuta.

Si può, in primo luogo, fare l'ipotesi che l'istituzionalizzazione delle EI abbia avuto un impatto non trascurabile sulla selezione dei soggetti beneficiari. Sebbene le EI si rivolgano, in generale, a soggetti relativamente svantaggiati sul piano dell'inserimento, sia professionale che sociale, che non beneficiano delle politiche tradizionali di impiego e formazione, le norme possono indurre a pratiche di scrematura. Anche per quanto riguarda le "imprese di inserimento", la legislazione, attraverso le sue modalità di sovvenzionamento, incoraggia a selezionare soggetti che sono più vicini ad un inserimento "normale" sul mercato del lavoro, senza riconoscere le peculiarità dei soggetti accolti.

Inoltre, dal punto di vista degli *stakeholder*, se tutti i Consigli di Amministrazione sono effettivamente composti da una pluralità di soggetti che permettono di apprezzare meglio la realtà multidimensionale dell'inserimento, le EI costituite in seguito all'approvazione del decreto sono caratterizzate dalla presenza in senso al Consiglio di Amministrazione di rappresentanti del settore privato lucrativo accanto ad altri *stakeholder*, dando così un peso maggiore all'obiettivo produttivo.

Infine, se le EI utilizzano diversi tipi di risorse, questa ibridazione si rivela a geometria variabile. L'effetto senza dubbio più importante dell'istituzionalizzazione è il mancato riconoscimento di questa capacità di attivare diverse risorse, di mercato, redistributive e di reciprocità, forzando queste imprese a collocarsi nell'"economia di mercato". I diversi mix di risorse possono essere compresi sulla base del tipo di "finalità sociale" perseguito: l'inserimento per le imprese "a finalità sociale semplice"; l'inserimento e la produzione di beni e servizi per le imprese "a finalità sociale multipla".

L'istituzionalizzazione delle EI tende quindi a privilegiare le organizzazioni prevalentemente di mercato, condotte da gruppi imprenditoriali il cui obiettivo è l'inserimento professionale di soggetti svantaggiati. Possono così comprendersi le ragioni della decisione delle EI non istituzionalizzate di rimanere autonome. Queste ultime tendono ad adottare obiettivi sociali multipli. Tuttavia, l'obiettivo di produzione di servizi a finalità sociale potrebbe trovarsi in tensione con l'obiettivo dell'inserimento, poiché esso non è più subordinato a quest'ultimo e può dunque determinarsi una certa selezione dei soggetti da inserire, al fine di garantire la qualità del servizio reso.

Uno dei tratti più importanti dell'insieme di queste imprese è costituito dalla combinazione indissolubile di un valore aggiunto di mercato e di un valore aggiunto non di mercato (in termini di inserimento di soggetti svantaggiati, di produzione di beni e servizi a finalità sociale). Se si riuscisse ad integrare meglio questi due aspetti, alcuni problemi relativi all'inserimento, di tipo essenzialmente finanziario, sarebbero di più facile soluzione.

Bibliografia

- Bacchiega A., Borzaga C. (2001), "Social Enterprises as Incentive Structures", in Borzaga C., Defourny J. (a cura di), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londra/New York, pp. 273-295.
- Borzaga C., Defourny J. (a cura di) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londra/New York.
- Fusulier B., Mertens S. (1995), *Les entreprises de formation par le travail*, Rapport final au projet d'évaluation des pratiques des EFT, EFT Consultance.
- Grégoire O. (2003), *Profils nationaux des entreprises sociales d'insertion: Belgique*, Emes Working Papers, Liège, 03/08.
- Laville J.L. (1992), *Les services de proximité en Europe*, Syros Alternatives, Parigi.
- Laville J.L., Nyssens M. (2001), "The Social Enterprise. Towards a Theoretical Socio-economic Approach", in Borzaga C., Defourny J. (a cura di), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londra/New York, pp. 312-332.
- Liénard G. (2001), *L'insertion: défi pour l'analyse, enjeu pour l'action*, Mardaga, Sprimont.
- Polanyi K. (1983), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard (1944), Parigi.
- Salamon L. (1987), "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State", *Journal of Voluntary Action Research*, Vol. 16, 2, pp. 29-49.
- Vandenbroucke F. (1999), *L'État social actif: une ambition européenne*, Exposé Den Uyl, Amsterdam.

Inserimento lavorativo e politiche attive del lavoro: dove si colloca la cooperazione sociale?¹

Gianfranco Marocchi

Sommario

1. Premessa: quanto, come o, piuttosto, con che ruolo? - 2. Perché la cooperazione sociale o sta al centro delle politiche o rischia di essere marginale? - 3. La storia - 4. Cosa è accaduto? - 5. Proposte per ripartire - 6. Conclusioni

1. Premessa: quanto, come o, piuttosto, con che ruolo?

Partiamo nel nostro ragionamento dal distinguere due piani, pur tra loro interconnessi: la qualità di un'esperienza e la sua centralità rispetto ad un ambito di ragionamento. Si può essere ottimi autori o esecutori di un genere musicale che, in una certa epoca, risulta ignorato e marginale; magari si sarà apprezzati da qualche critico specializzato, ma non si dirà nulla rispetto allo sviluppo dei gusti musicali del proprio tempo. Lo si può fare richiamandosi alla coerenza, consapevoli di essere "fuori moda", o per isolamento, per avere perso il contatto con il mondo circostante.

¹ Questo articolo rappresenta un approfondimento ed uno sviluppo delle argomentazioni presentate in "Le questioni aperte. Rapporto Federsolidarietà", presentato nel corso dell'Assemblea Organizzativa "Sentimenti di Responsabilità" del 17-18 gennaio scorso, cui si fa riferimento per i dati quantitativi citati.

Si può al contrario, buoni o mediocri musicisti, cogliere “cosa c’è di nuovo” e dare il proprio piccolo o grande contributo a svilupparlo.

Definire i limiti tra coerenza, ostinazione ed isolamento non sempre è facile. Questione di punti di vista. Quello qui esposto, ovviamente, è uno di questi.

Fuori di metafora, le argomentazioni qui proposte sono così riassumibili:

- la cooperazione sociale è un fenomeno rilevante nell’ambito delle strategie di inserimento delle fasce deboli del mercato del lavoro non solo e non tanto per il fatto di contribuire direttamente in modo significativo alla loro occupazione, ma in quanto esperienza in grado di portare contenuti innovativi nell’ambito di tali strategie;
- è quindi centrale interrogarsi non solo su cosa la cooperazione sociale di inserimento lavorativo faccia e su come lo fa, ma anche su come ciò si inserisca nell’ambito delle politiche attive del lavoro;
- negli anni “fondativi” della cooperazione sociale, l’esperienza delle cooperative di inserimento lavorativo si è inserita in modo rilevante ed innovativo nell’ambito delle strategie volte a favorire l’occupazione delle fasce deboli; questo è stato il motivo per cui la cooperazione sociale di inserimento lavorativo ha riscosso un notevole interesse da parte degli studiosi e degli amministratori pubblici e, in una certa fase, ha visto riconosciuto un ruolo politico crescente;
- verso la fine degli anni novanta, la cooperazione sociale si è però progressivamente separata dal flusso centrale delle politiche attive del lavoro; ciò non ha impedito di sviluppare esperienze ammirevoli, ma rischia oggi di produrre un confinamento ed una marginalizzazione della cooperazione sociale come attore di tali politiche;
- è quindi prioritario agire per riposizionare l’esperienza della cooperazione sociale in posizione centrale rispetto alle politiche attive del lavoro così come si sono evolute in questo ultimo decennio, individuando quanto della sua esperienza rappresenti una peculiarità significativa ed inserendola nell’ambito di strategie di servizio innovate rispetto a quelle sino ad ora messe in campo.

2. Perché la cooperazione sociale o sta al centro delle politiche o rischia di essere marginale?

La cooperazione sociale, se disconnessa dalle politiche attive del lavoro rischia di essere un'esperienza lodevole, ma marginale. Certo, a chi è dentro l'esperienza cooperativa, essa apparirà soggettivamente sempre e comunque centrale; ma di fatto è, oggettivamente, un'esperienza relativamente piccola. Intendiamoci: la cooperazione sociale non è certo invisibile o insignificante, ma non è in grado di essere riconosciuta come protagonista "in forza dei soli numeri" pur considerevoli, se essi sono disgiunti dalla capacità di portare contenuti innovativi nelle strategie di lotta all'esclusione sociale e lavorativa.

In altre parole: non che circa 2.200 cooperative ed oltre 20.000 persone svantaggiate inserite (di cui circa la metà disabili) siano in sé stesse poche; sono abbastanza affinché il fenomeno sia socialmente visibile. Ma certamente non abbastanza per affermarsi come soggetto politicamente rilevante a prescindere da altri elementi.

Infatti i dati della cooperazione sociale, pur da un certo punto di vista sorprendentemente alti, sono modesti in termini assoluti. Modesti, se comparati con il complesso dei lavoratori disabili inseriti nel sistema economico, che, a seconda degli anni, è oscillato tra le 120 mila e le 150 mila unità e con gli oltre 200 mila che sono ancora in cerca di collocazione.

La cooperazione sociale non è rilevante semplicemente perché inserisce circa il 7% dei disabili (il che significa che il 93% lo inserisce qualcun altro); ma perché, essendo comunque un'esperienza non solo simbolica o contingente (il 7%, comunque, significa non rappresentare solo una testimonianza, ma un soggetto concreto e visibile), dimostra come sia possibile valorizzare le capacità produttive residue di lavoratori che le altre imprese sono restie ad assumere, e stare con successo sul mercato occupando una quota di disabili superiore di 25-30 volte quella delle altre imprese o pubbliche amministrazioni.

Il messaggio principale non è quindi: "siamo in grado di inserire tante persone"; ma "disponiamo di una formula organizzativa in grado di ottenere risultati che altri non ottengono; quindi: 1) questa formula va estesa, sostenuta e promossa e 2) ciò che la caratterizza va esportato nel resto del sistema produttivo".

Quando di questo vi fosse piena consapevolezza forse verrebbero meno anche alcune riserve ideologiche rivolte alla cooperazione sociale da settori della società civile - penso al sindacato o talvolta a rappresentanze di cittadini disabili - che a rigor di logica dovrebbero al contrario essere tra i primi sostenitori della cooperazione sociale. Si tratta cioè di sgombrare il campo da un pregiudizio tanto antico quanto resistente: quello che la cooperazione sociale costituisca il luogo destinato a raccogliere ed a confinare in una nicchia protetta la parte più consistente se non la totalità dei lavoratori svantaggiati italiani, deresponsabilizzando il sistema economico e la società, e perciò risultando in ultima analisi funzionale alla perpetuazione dell'esclusione. Si evince chiaramente da quanto detto che tale tesi ha il fondamentale difetto di essere infondata a fronte di una pur sommaria analisi dei dati. Ma se può essere malizioso sostenerla ed alimentarla, vi può essere al tempo stesso responsabilità dei cooperatori nel valorizzare eccessivamente il dato numerico, perdendo di vista quello politico.

Si tratta cioè di non concentrarsi solo su quanto si fa, o su come lo si fa, ma anche, e soprattutto, su ciò che la cooperativa sociale rappresenta nell'ambito dello sviluppo delle politiche attive del lavoro.

3. La storia

A partire da queste premesse, ci siamo avvicinati alla domanda fondamentale di questo contributo: come si colloca la cooperazione sociale nell'ambito delle politiche attive del lavoro ed in particolare delle politiche mirate a favorire il collocamento dei lavoratori più deboli?

Dobbiamo, per questo, ripercorrere quanto avvenuto nell'ultimo ventennio.

In una prima fase - aperta prima della 381/91, da essa rinvigorita e proseguita per tutta la prima metà degli anni novanta -, si è assistito alla scoperta, da parte di molte amministrazioni locali, delle potenzialità della cooperazione sociale di inserimento lavorativo, concretizzatasi in molti casi nell'affidamento di servizi in convenzione diretta, dopo il 1991 ai sensi dell'articolo 5 della legge 381.

La novità e l'originalità della cooperazione sociale è consistita in quella fase nel mettere a disposizione degli enti locali servizi di

qualità e nel risolvere senza costi significativi aggiuntivi pressanti problemi occupazionali di alcune migliaia di cittadini altrimenti non occupabili.

Per la cooperazione sociale al tempo stesso ciò ha significato l'apertura di un mercato che, almeno in alcune regioni, si è dimostrato di notevoli dimensioni ed ha spesso permesso la realizzazione dei primi investimenti consistenti, così facendo da volano ai processi di sviluppo imprenditoriale; ciò ha confermato, in un circolo virtuoso, l'immagine della cooperazione sociale come soggetto nuovo del *welfare*, estraneo alle logiche dell'assistenzialismo, capace di autosostenersi e di generare risorse.

L'affermazione della cooperazione sociale in quella fase è sicuramente stata legata all'aver risolto il problema di alcune migliaia di persone nel paese (nel 1995, all'apice di quella fase, gli inseriti totali dalla cooperazione sociale erano probabilmente circa 12 mila, poco più della metà rispetto ad oggi), ma anche all'averlo fatto in modo originale ed innovativo. Perché privo di costi, perché lontano dai modelli classici di *welfare*, perché legato ad una promozione della persona, che veniva trasformata da svantaggiata in lavoratrice, talvolta in socia, talvolta in membro della cooperativa con incarichi di responsabilità.

In quella fase, inoltre, la cooperazione sociale si posizionava in un ambito centrale delle politiche del lavoro e vi apportava contenuti significativi. Le strategie per favorire l'accesso al mondo del lavoro erano infatti costituite da un numero limitato di strumenti: la formazione professionale, l'obbligo di inserimento dei disabili - solo in sporadiche esperienze di eccellenza affiancato da azioni di tutoraggio -, le borse lavoro. Rispetto a tali strumenti la cooperazione sociale aveva portato innovazioni importanti: vero lavoro, cui corrispondevano reddito, *status* ed autonomia, e non semplice formazione o tirocinio; ma lavoro che forma e fa crescere le persone inserite professionalmente, e relazionalmente e non semplice occupazione, come spesso avveniva nell'ambito del collocamento obbligatorio. Dunque, in quella fase la cooperazione sociale riuscì a portare elementi nuovi e rilevanti rispetto allo stato dell'arte delle politiche del lavoro; lo fece con numeri che, pur non grandissimi, evidenziavano la capacità di riprodurre una formula vincente su larga scala ed in tutto il territorio nazionale.

E le politiche del lavoro, alla soglia di una fase di importanti cambiamenti, si accorsero della cooperazione sociale.

Sull'onda del successo, nella seconda metà degli anni novanta, essa si era guadagnata i crediti necessari per essere coinvolta nella nuova fase delle politiche attive del lavoro che si stava aprendo con l'approvazione della Legge Treu (legge 196/97). Anzi, si può affermare senza troppa presunzione che, magari in piccola parte, la cooperazione sociale abbia contribuito ad ispirare quella fase ed abbia fornito alcuni dei modelli adottati nelle politiche attive del lavoro che di lì in avanti si sono sviluppate. Concepire l'accesso alle opportunità occupazionali come processo che implica responsabilizzazione, giusto equilibrio tra incentivi all'impresa disponibile ed al lavoratore attivo, flessibilità e misure di recupero rivolte a chi non riesce ad inserirsi, sono idee rispetto alle quali la cooperazione sociale, pur non potendo vantare una paternità, ha dato un significativo contributo.

Al di là dei diversi accenti, delle valutazioni politiche di ciascuno e del diverso colore delle maggioranze che hanno promosso le riforme che si sono susseguite (fino alla Legge Biagi, la legge 30/2003 ed al conseguente d.lgs 276/2003), non è difficile scorgere un filo rosso, costituito dalla volontà, da una parte, di rendere più flessibile il mercato del lavoro e, dall'altra, di compensare il venir meno delle garanzie - supposte o reali - fornite da un sistema di regolamentazioni molto cogente, con una molteplicità di strumenti volti a facilitare il contatto ed il rapporto tra imprese e lavoratori.

Ma ritorniamo alla cooperazione sociale.

L'onda lunga del successo delle politiche di convenzionamento (si pensi all'accordo Cispel - cooperazione sociale del 1995 o al protocollo di intesa di Torino dello stesso anno che riservò il 5% delle esternalizzazioni alla cooperazione sociale) legittimò a tal punto la cooperazione sociale da rendere possibile il singolare "travaso" della stessa in normative prettamente lavoristiche come quelle sui lavori socialmente utili: il D.L. 510/1996, poi convertito nella legge 608/1996 e poi il d.lgs 468/97, che all'articolo 3 individua le cooperative sociali come soggetti protagonisti pure in ambiti in cui esse non erano tradizionalmente presenti: "I progetti [di lavoro socialmente utile] possono essere promossi dalle amministrazioni pubbliche..., dagli enti pubblici economici, dalle società a totale o prevalente partecipazione pubblica e dalle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, e loro consorzi", prevedendo poi per esse,

all'articolo 10, una larga corsia preferenziale per giungere a successive stabilizzazioni. Si tratta forse del caso in assoluto più rilevante di riconoscimento della funzione pubblicistica della cooperazione sociale, soprattutto considerando che riguarda un ambito estraneo seppure limitrofo al suo compito istituzionale.

In sostanza: poiché la cooperazione sociale aveva dimostrato di sapere ben operare in un ambito specifico dell'esclusione dal mercato del lavoro - quello suo proprio delle persone svantaggiate - le veniva richiesto di ampliare il proprio *know how* anche ad altre fasce deboli ed avvalendosi di strumenti ulteriori.

Il ruolo del terzo settore nelle politiche per lo sviluppo e l'occupazione è al centro dei lavori della Commissione di studio istituita nel 1999 presso il Ministero del Lavoro "Terzo settore e occupazione", il cui documento finale, pubblicato l'anno seguente, costituisce sicuramente una delle sintesi più avanzate su come il terzo settore può costituire una risorsa nelle strategie per l'occupazione.

La legittimazione istituzionale della cooperazione sociale è proseguita con l'inserimento - non senza polemiche - nella riforma della normativa sul diritto al lavoro dei disabili (legge 68/1999), anche sulla base di precedenti esperienze di cui la cooperazione sociale era stata protagonista quali il controverso Accordo di Treviso.

Ma, visto in prospettiva e a posteriori, il ruolo della cooperazione sociale stava a quel punto per fuoriuscire dalla "corrente centrale" delle politiche attive del lavoro.

L'articolo 12 della legge 68/1999, invisato alle forze sindacali e ad una parte delle rappresentanze di disabili e non così appetibile per le imprese a causa della "contestuale assunzione" (cioè all'obbligo di assumere, sin dal primo momento, la persona svantaggiata all'interno del proprio organico, salvo distaccarla presso la cooperativa convenzionata) e della temporaneità dell'assolvimento all'obbligo attraverso la convenzione, non ha portato a risultati apprezzabili; ma, incomparabilmente più grave, anche se sfuggito alla gran parte degli analisti, la cooperazione sociale è rimasta estranea, nella lettera e soprattutto nei fatti, all'articolo 11 della legge stessa, che costituisce il cuore del collocamento mirato e quindi della strategia principale messa in campo dalla legge. La cooperazione sociale è lì ricordata, al comma 5, nella sua funzione classica di soggetto di inserimento lavorativo, ma non entra nei meccanismi di collocamento mirato che

costituiscono il cuore dell'articolo; ed in ogni caso ne è di fatto rimasta estranea nelle applicazioni effettive della legge.

Mentre tre anni prima alla cooperazione sociale era riconosciuto un ruolo centrale in un ambito - quello dei disoccupati di lungo periodo - che a ben guardare nemmeno le apparteneva istituzionalmente, nel 1999 (e poi, soprattutto, nella pratica, negli anni successivi) rimane estranea alle nascenti, e nei fatti assai rilevanti, pratiche di convenzionamento (che in questo caso vale a dire tirocini, formazione, incontro domanda offerta di lavoro, sostegno all'inserimento, ecc.) tra imprese e servizi per l'impiego in un ambito - quello dell'occupazione dei disabili - storico e centrale per la cooperazione sociale.

La cooperazione sociale non è stata coinvolta neppure nelle implementazioni, avvenute tra la fine degli anni novanta e l'inizio di questo decennio, della legge 469/97, la riforma del collocamento, che ha portato con una serie di atti dell'amministrazione centrale e di quelle regionali alla transizione dagli uffici di collocamento ai centri per l'impiego. Se si eccettuano alcune lodevoli eccezioni, non solo la cooperazione sociale non gioca ancora un ruolo da protagonista nelle politiche del lavoro in generale, ma continua a non essere abbastanza incisiva nelle azioni dei centri per l'impiego specificamente finalizzate all'occupazione dei soggetti deboli. Cooperazione sociale e centri per l'impiego, si conoscono poco e faticano ad instaurare relazioni strutturate.

Si aggiunga che, a partire dalla fine degli anni novanta, anche lo "zoccolo duro" della partecipazione delle cooperative sociali alle politiche di inserimento - il convenzionamento ai sensi dell'articolo 5 della 381/91, ha incontrato alcune battute d'arresto, sia per un'aumentata (e poco lungimirante) volontà di conseguire un'economicità di breve periodo da parte degli enti locali - alla spasmodica ricerca di qualche frazione di punto di ribasso d'asta, per ciò trascurando i ben più ampi benefici derivanti dal convenzionamento - sia per i problemi posti dall'articolo 20 della legge 52/1996 e la conseguente difficoltà ad effettuare affidamenti al di sopra delle soglie comunitarie.

Per giungere a tempi recenti, la legge 30/2003 ignora le potenzialità della cooperazione sociale nelle politiche attive del lavoro e purtroppo questa trascuratezza non ha destato nemmeno particolare sorpresa. Il conseguente d.lgs 273/2003 ne recupera un ruolo nell'articolo 14, che va a sovrapporsi ed aggiungersi al fallito articolo

12 della legge 68/99. L'articolo 14, pur risultando anch'esso un po' macchinoso, consente, in casi specifici, di superare le inadeguatezze (quali la "contestuale assunzione") della normativa con la quale si integra, ma nasce nel medesimo contesto di ostilità diffusa e rischia, in assenza di precise volontà politiche, di avere un impatto limitato al pari dell'articolo 12 della legge 68/1999. Ma, se l'analisi qui condotta è corretta, il vero problema non è il successo o meno dell'articolo 14, ma l'assenza o la scarsa rilevanza della cooperazione sociale, sempre nella lettera e nei fatti, nei rimanenti 29 articoli del decreto e nel resto dell'impianto normativo (la legge 30/2003, appunto) che li ha originati. In specifico, particolarmente dolorosa - e potenzialmente gravida di conseguenze negative per la cooperazione sociale - è l'assenza del riconoscimento di un ruolo per la cooperazione sociale nell'articolo 13 del d.lgs 276/2003, relativo alle azioni finalizzate a "garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di *workfare*", di fatto delegate dal decreto alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro.

Se alcuni anni fa si forzava la cooperazione sociale ad espandere i limiti della propria *mission* e ad occuparsi di stabilizzare i lavoratori socialmente utili, oggi si affida alle agenzie di somministrazione il compito di intraprendere azioni volte all'inserimento ed al reinserimento di lavoratori svantaggiati!

4. Cosa è accaduto?

Se questa è la storia, vi è da chiedersi cosa sia accaduto e perché?

Il cosa, con il senno di poi, è abbastanza chiaro: la cooperazione sociale di inserimento lavorativo era innovativa rispetto al panorama delle strategie per l'occupazione degli anni ottanta e, su queste basi ha costituito il proprio successo nel corso degli anni novanta. Poi non è riuscita a dire molto di nuovo. Il che, si badi, non significa affatto che abbia fatto male il proprio mestiere. Non vi è ragione di dubitare che le cooperative sociali di tipo B continuino a fare inserimenti di qualità, ad avere una progettazione accurata, responsabile e capace. Vi è invece da dubitare che il solo fare inserimenti di qualità sia sufficiente a ritagliarsi un ruolo significativo nelle politiche attive del lavoro.

Mentre, all'inizio della nostra storia, la cooperazione sociale ha saputo rispondere in modo convincente alla domanda emersa nella seconda metà degli anni ottanta "vi è solo formazione, che non è ancora lavoro, o solo collocamento obbligatorio, che è lavoro senza crescita personale e professionale?", non è stata in grado di rielaborare il proprio patrimonio di competenze per rispondere alla domanda che più le competeva nella nuova fase di politiche attive del lavoro, di cui abbiamo posto idealmente il punto di partenza nella legge 196/1997: "come specificare gli strumenti di nuova generazione - il mix di flessibilità, interventi mirati, incentivi, strumenti di incontro domanda offerta di lavoro, ecc. - al fine di renderli fruibili per le fasce deboli del mercato del lavoro?".

Tanto è vero che, complice un governo non troppo disposto a valorizzare la cooperazione sociale, questo compito è stato, come si è visto, affidato alle agenzie di somministrazione. Il punto di partenza non sono quindi le risposte, ma le domande giuste.

Quante volte la cooperazione sociale si appassiona ancora ad un dibattito tipicamente "anni ottanta" come l'alternativa integrazione permanente *versus* inserimento esterno? Quanto ancora ci si dovrà soffermare a dissertare, magari per superare le ritrosie di un sindacato o di un'associazione di disabili, sul fatto che la cooperazione sociale non costituisce il recinto entro il quale rinchiudere ed isolare tutti gli svantaggiati del paese? Quanto ancora utilizzeremo come argomentazione forte - pur essendovi personalmente affezionato - la convenienza anche economica dell'inserimento lavorativo, o alimenteremo un dibattito che rischia di involvere nella ripetitività sui progetti di inserimento?

Sia ben chiaro, tutte queste cose sono importanti e costituiscono un'eredità positiva della prima fase di politiche attive del lavoro che abbiamo ripercorso: quella in cui la cooperazione sociale si è posta, grazie anche alle convenzioni ex articolo 5, come strumento innovativo capace di portare lavoro per le persone svantaggiate senza costi aggiuntivi e con un notevole impatto formativo e di crescita personale per le persone coinvolte.

Tutto ciò rimane assolutamente valido oggi, ma non può essere valorizzato se non inserito entro un quadro coerente con gli ultimi dieci anni di evoluzione delle politiche attive del lavoro.

Questo con riguardo al "cosa" è accaduto; sul "perché" le letture possono essere diverse, compresa quella che - anche quando questi contenuti fossero ritenuti condivisibili - è facile affermarli con il senno di poi. Certamente il contesto politico non è stato, da un certo punto in avanti, ricettivo rispetto alle proposte della cooperazione sociale; vi possono essere le scelte e le azioni dei vari soggetti del mondo cooperativo e dei suoi interlocutori, così come le volontà e le capacità delle singole persone che hanno agito in questi contesti. Ma tutto ciò fa parte della normale natura delle cose.

È invece un altro l'elemento su cui varrebbe la pena di riflettere: se esistano elementi culturali nella cooperazione sociale che sostengano e legittimino l'idea che "se così è stato è perché e bene che così sia".

Ci si può posizionare entro una corrente secondaria e laterale, anziché in quella centrale perché non si sa dove si è finiti, perché lo si sa e vi si è spinti da altri, ma anche perché consapevolmente, per motivi di coerenza con i propri valori, si può ritenere di volere e dovere stare proprio lì.

Si può cioè ritenere, per legittimi motivi che: a) la cooperazione sociale debba operare entro le politiche attive del lavoro esclusivamente attraverso l'inserimento lavorativo in cooperative B e che b) debba indirizzarsi esclusivamente alle fasce di esclusione dal mercato del lavoro previste dall'articolo 4 della legge 381/91.

E in questo caso probabilmente non vi sarebbe molto altro da aggiungere.

5. Proposte per ripartire

Se legittima può essere la vocazione del cooperatore ad occuparsi degli ambiti che ritiene più a sé confacenti, le questioni proposte si pongono in tutta la loro rilevanza a chi, da un punto di vista culturale, politico-sindacale o imprenditoriale, si trova ad essere riferimento del movimento cooperativo. Una cooperazione sociale che si limiti ad essere testimonianza o nicchia accogliente, ma che rinunci ad incidere sui meccanismi di inclusione/esclusione sociale e lavorativa non sta mettendo pienamente a frutto, a vantaggio della collettività, il patrimonio di esperienze sviluppate.

Come riposizionare la cooperazione sociale al centro delle politiche attive del lavoro? La risposta sarà articolata su tre ambiti: i rapporti con gli interlocutori, i destinatari, le azioni da svolgere.

Rispetto ai rapporti con gli interlocutori, è necessario investire nella costruzione di una rete di relazioni diversa e più ampia rispetto a quella tipica delle cooperative sociali. Le cooperative, anche quelle di inserimento lavorativo, si rapportano più facilmente con i servizi socio-assistenziali territoriali che con i settori lavoro del proprio comune o provincia, più facilmente conoscono e frequentano assessori e dirigenti delle politiche sociali piuttosto che quelli preposti alle politiche attive del lavoro. In molti casi hanno rapporti deboli con la provincia e con i centri per l'impiego, i quali a loro volta rischiano di non conoscere la cooperazione sociale e le sue potenzialità. Difficilmente seguono le evoluzioni della normativa in materia di politiche attive del lavoro o comunque la conoscono assai meno rispetto all'equivalente socio-assistenziale; ancor meno sono presenti ai tavoli in cui queste politiche vengono definite o sono invitati in convegni o seminari a dire la propria. Si tratta di un investimento che si traduce in posizionamento, ma prima ancora in una maggiore confidenza con un ambito politico-culturale che, per chi opera nell'inserimento lavorativo, dovrebbe essere ancora più prossimo di quelli relativi alle politiche sociali.

Ma, accanto ai servizi per l'impiego, i ragionamenti sino ad ora svolti obbligano la cooperazione a ragionare sui rapporti anche con altri interlocutori: quelli che inseriscono, come si è detto, il 93% dei disabili e, presumibilmente, quote analoghe relativamente alle altre categorie di lavoratori svantaggiati. Penso in primo luogo alle imprese private soggette all'obbligo, nelle quali risultano vacanti oltre 75 mila posti di lavoro destinati a lavoratori disabili. Per avere un ruolo centrale nelle politiche attive del lavoro la cooperazione sociale non può esimersi dal ragionare sulle azioni - se ne parlerà dopo: mediazione, formazione, tutoraggio, ecc. - grazie alle quali è possibile spingere quel 99,8% circa del sistema economico che non è cooperazione sociale ad accettare di confrontarsi con la sfida di organizzare la produzione includendo lavoratori disabili ed altri lavoratori svantaggiati.

Rispetto ai destinatari, in realtà, alcuni passaggi, forse senza piena consapevolezza, sono stati fatti. Si tratta di un tema non nuovo, soprattutto su una rivista come *Impresa Sociale* che circa quindici anni fa ospitava i primi e significativi contributi in merito. Sino dalla prima

metà degli anni novanta, autorevoli ricercatori avevano evidenziato l'inclinazione eccessivamente "socio-assistenziale" delle categorie definite come svantaggiate dall'articolo 4 della 381/91, concludendo che meglio sarebbe stato, sulla base di queste riflessioni, definire lo svantaggio - magari con caratteristiche di maggiore temporaneità - (anche) con categorie tipiche delle politiche attive del lavoro quali la durata della disoccupazione, l'età e l'istruzione del lavoratore. In una certa fase della storia della cooperazione sociale questo tipo di attenzione non è, nei fatti, certo mancato: si pensi alla propensione ad assumere persone prive dei requisiti di svantaggio, anche se nella realtà effettivamente discriminate sul mercato del lavoro, ad esperienze specifiche già ricordate come quella dell'inserimento di lavoratori socialmente utili nella seconda metà degli anni novanta.

Questo orientamento, dopo un periodo nel quale è parso essere accantonato è recentemente riemerso sotto forma di riflessione orientata alla revisione/integrazione delle categorie di persone svantaggiate indicate nell'articolo 4 della legge 381/91.

Quella dell'evoluzione delle categorie svantaggiate è sicuramente una strada per includere casistiche non così rilevanti nel 1991 ed oggi al centro dell'attenzione (si pensi agli extracomunitari), anche se non è immune dal rischio di non fuoriuscire da un approccio "categoriale" e, quindi, ancora fortemente legato ad un'impostazione socio-assistenziale.

Va a questo proposito segnalato che non è fino ad oggi avvenuta una positiva contaminazione tra lo sviluppo del concetto italiano di svantaggio e quello proposto a livello europeo. Il regolamento comunitario 2204 del 2002 ha infatti dato una definizione di lavoratore svantaggiato assai più coerente con l'inquadramento dei problemi dello svantaggio nell'ambito delle politiche attive del lavoro.¹ Questa

² Il testo completo del Regolamento (CE) n. 2204/2002, art. 2 - definizioni recita:

Ai fini del presente regolamento si intende per [...] "lavoratore svantaggiato", qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti:

- i) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;
- ii) qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della comunità o divenga residente nella comunità per assumervi un lavoro;
- iii) qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile;

definizione europea non è passata inosservata nella normativa italiana (si veda la definizione di "lavoratore svantaggiato" contenuta nell'articolo 2 della Legge 30/2003, ma non si è avviato un dibattito teso a problematizzare la presenza nel nostro ordinamento di due distinte definizioni di svantaggio. Non è escluso che questo possa derivare anche da una resistenza interna alla cooperazione sociale, nel timore che l'eccessivo allargamento del concetto di svantaggio porti a tralasciare le persone con maggiore compromissione delle capacità lavorative (per esempio, disabili psichici). Il problema può essere presente (anche se le cooperative sociali non sembrano cedere a pratiche discriminatorie di questo tipo dal momento che la metà dei propri inserimenti sono costituiti da disabili), ma la soluzione non sta nell'ignorare la questione, quanto nel proporre e sostenere un'eventuale graduazione dei benefici di legge che tenga conto del diverso grado di produttività (ne è esempio la fiscalizzazione degli oneri sociali prevista nella legge 68/99).

Infine, la questione delle azioni da mettere in atto.

Sulle azioni, si possono esprimere due certezze. La prima, è che la fantasia di un cooperatore che si posizioni entro il già evocato flusso centrale delle politiche attive del lavoro è sicuramente maggiore rispetto a quella di chi scrive. La seconda è che buona parte di queste già sono praticate dalle cooperative sociali, anche se talvolta con scarsa consapevolezza di quanto possano essere rilevanti se inserite entro un progetto esplicito di azione nell'ambito delle politiche attive

- iv) qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;
- v) qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;
- vi) qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
- vii) qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
- viii) qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;
- ix) qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;
- x) qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;
- xi) qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100% della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150% del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti.

del lavoro: le azioni di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, la stessa somministrazione, i servizi informativi sulle opportunità occupazionali, le azioni di rafforzamento delle capacità di posizionarsi sul mercato del lavoro, dal bilancio di competenze a tutti i servizi rivolti a chi cerca lavoro, la gestione di tirocini, tutto ciò che può supportare e facilitare il funzionamento del diritto al lavoro dei disabili, iniziative formative di qualificazione e riqualificazione strettamente integrate con il mondo del lavoro, e non ultimo l'inserimento lavorativo entro cooperative sociali, ecc.

Non si tratta, come si può constatare, di azioni in assoluto nuove per la cooperazione sociale; la questione diventa quindi quella di diffondere alcune buone prassi e soprattutto di inserirle, tra loro integrate, entro un quadro cosciente di politiche attive del lavoro. Esemplificando: molte cooperative sociali ospitano tirocini; meno hanno la piena consapevolezza degli strumenti in proprio possesso per avvicinare al lavoro il tirocinante; ancor meno perseguono una strategia consapevole di rapporti con imprese per un'occupazione post tirocinio o con la formazione professionale per colmare eventuali lacune; poche inseriscono tale azione in un disegno attraverso il quale contribuire alla definizione delle politiche nelle sedi istituzionali competenti.

E allora, tornando alla domanda centrale di questa riflessione, vi sono ottimi motivi per ritenere che, rispetto a tutti gli strumenti sopra citati ed a molti altri, la cooperazione sociale sia ancora in grado di offrire contributi innovativi e rilevanti, con particolare riferimento alla loro applicazione nei confronti di persone appartenenti a fasce deboli del mercato del lavoro.

Non vi è motivo di ritenere la cooperazione sociale competitiva nel somministrare ragioni ad una grande azienda, a selezionare operai per un'altra, ma, pur senza escludere gli esempi sopra ricordati, può fare cose che nessun altro sa fare per avvicinare al lavoro talune fasce di popolazione che con ogni probabilità rimangono escluse dalle azioni degli altri soggetti di politica attiva del lavoro.

Dai disabili - quelli che non lavorano e quelli che lavorano in cooperativa sociale e vorrebbero uscirne, quelli inseriti o da inserire attraverso la legge 68/99 - ai detenuti, dalle assistenti familiari agli stranieri, dalle donne con carichi familiari ai disoccupati anziani, dagli svantaggiati inseriti in cooperativa a fine percorso ai "casi sociali"

di cui tutti gli enti locali abbondano e via dicendo: vi sono ragioni per ritenere che queste persone rischino di rimanere marginalizzate anche dalla profusione di nuovi strumenti di politiche del lavoro o di collocarsi nelle modalità più precarie ed insoddisfacenti. La cooperazione sociale può con ogni probabilità dire qualcosa di interessante in merito.

6. Conclusioni

È importante fare del buon inserimento lavorativo, perché in ogni caso questa azione storica rappresenta, e continuerà a rappresentare, un patrimonio irrinunciabile della cooperazione sociale. Ma oggi sarebbe limitativo pensare che la cooperazione sociale possa essere un soggetto centrale delle politiche attive del lavoro - vale a dire prendere parte ai processi decisionali, orientare il dibattito culturale, contribuire a definire i nuovi strumenti, ecc. - se non si inserirà, facendo tesoro della propria esperienza storica, in quella molteplicità di azioni ispirate dall'evoluzione delle strategie per l'occupazione degli ultimi dieci anni.

Si tratta di azioni che, come si è avuto modo di evidenziare, non sono estranee alla logica ed alle esperienze delle cooperative sociali. Bisogna però riuscire ad inserirle consapevolmente in una strategia di politica del lavoro e ad integrarle tra loro.

Si tratta di sviluppare buone prassi, di diffonderle, di presentarle agli interlocutori istituzionali per ottenere valorizzazione, riconoscimento e sostegno, promuovere gli adeguamenti normativi affinché esse diventino meglio praticabili, e così via.

In questa riconquista di centralità vi sono indubbiamente alcune azioni di carattere competitivo, in cui i diversi soggetti e le diverse anime della cooperazione sociale vorranno esprimere le proprie specificità imprenditoriali; ma vi sono anche notevoli spazi pre-competitivi, consistenti nel creare le condizioni affinché chi intende cimentarsi con questa sfida possa trovare un terreno fertile, rapporti istituzionali avviati, un clima culturale favorevole.

Il primo passo sarebbe probabilmente una riflessione comune sui temi qui proposti, al fine di verificare, ancor prima che le risposte, se le domande qui proposte siano condivisibili.

La lenta marcia verso le convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili*

Luca Nogler e Valentina Beghini

Sommario

1. L'art. 14 d. lvo. n. 276 del 2003 - 2. La legislazione regionale - 3. Le convenzioni quadro: i profili regolati - 4. (Segue) e quelli rimossi

1. L'art. 14 d. lvo. n. 276 del 2003

L'art. 14 d. lvo. n. 276 del 2003, prevede che, "al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili", i servizi per l'impiego stipulano con le parti sociali nonché con le cooperative sociali di tipo B o con i consorzi di cooperative, convenzioni quadro su base territoriale aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali da parte delle imprese. La norma si innesta nel filone delle cosiddette "convenzioni di inserimento" e, in particolare, appare un'ulteriore articolazione delle convenzioni di programma introdotte dall'art. 11, l.n. 68 del 1999.

Ora, ad oltre due anni e mezzo dall'approvazione dell'art. 14 d. lvo. n. 276 del 2003 non è possibile tracciare un bilancio sull'impatto regolativo della norma perché non disponiamo ancora del dato più ri-

* I par. 2 e 4 sono di L. Nogler; i par. 1 e 3 di V. Beghini.

levante e cioè del numero e del contenuto delle convenzioni-applicative e cioè delle convenzioni, relative alle singole imprese e cooperative sociali, che applicano quanto previsto nelle convenzioni quadro. Invero, rispetto a molte realtà territoriali, non è esagerato affermare che siamo ancora in marcia verso l'obiettivo di predisporre le condizioni istituzionali e regolative per rendere possibile la realizzazione di queste convenzioni. Questo scritto si prefigge di fornire un quadro d'insieme di una situazione che appare, peraltro, in continuo, anche se non rapido, movimento.

È noto che l'art. 14 è nato sovraccarico di precomprensioni negative: da un lato, ha pesato la storia e cioè il "Protocollo d'intesa tra Unindustria e cooperative sociali di Treviso per l'impiego dei disabili" del 17 settembre del 1996; in secondo luogo, la nuova norma è stata subito confrontata con l'art. 12 della l. 12 marzo 1999, n. 68 senza peraltro tener conto del sostanziale fallimento pratico di quest'ultima ed idealizzando un modello di convenzione che non ha trovato riscontro nella realtà; in terzo luogo, è riemersa una - in realtà, mai sufficientemente sopita - avversione nei confronti del mondo della cooperazione sociale (Felice Scalvini direbbe lo "sciocchezzaio ideologico" che inquina il dibattito sul ruolo della cooperazione nell'inserimento lavorativo dei disabili).

Queste precomprensioni hanno impedito di cogliere immediatamente gli aspetti innovativi rispetto al passato.

Anzitutto, il ruolo assolutamente centrale dell'attore pubblico. L'iniziativa spetta ai servizi per l'impiego ed in seno ad essi agli eventuali servizi specializzati istituiti, con varie denominazioni (Servizio per l'inserimento lavorativo degli utenti svantaggiati, Servizio a sostegno dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, ecc.), dalle Regioni o dalle Province Autonome. A differenza del "caso Treviso", l'art. 14 è interamente incentrato sul ruolo degli attori pubblici, che devono prendere l'iniziativa per aprire le trattative con le parti sociali sulla convenzione territoriale, convalidare la convenzione stessa e scegliere, infine, tra le tipologie indicate nella convenzione, i lavoratori disabili da coinvolgere nell'iniziativa attraverso forme di inserimento che dovranno comunque essere calibrate sulle particolarità del singolo caso.

In secondo luogo, l'art. 14 segna il superamento del maggior limite delle convenzioni ex art. 12 l. n. 68 del 1999, rappresentato dal vincolo dell'assunzione immediata del disabile da parte dell'impresa

committente. Infatti, un obbligo siffatto impedisce al periodo d'inserimento lavorativo nella cooperativa sociale di assolvere alla sua più connaturale funzione consistente nell'annullare l'asimmetria informativa riguardo al posto di lavoro più adatto al lavoratore disabile. In tal modo, si nega, a ben vedere, lo stesso ruolo formativo e di accompagnamento della cooperazione sociale. E ciò è confermato dalla breve durata degli inserimenti che stride, tra l'altro, con la giusta pretesa che non si tratti di cooperative *ad hoc* ovvero sia che la formazione avvenga in imprese sociali che operano sul mercato (v. art. 10, 2° comma, D.p.r. n. 333 del 2000 il quale prescrive che le cooperative devono essere iscritte all'albo regionale da un anno e "devono avere in corso di svolgimento altre attività oltre a quelle oggetto della commessa"). Il fallimento dell'art. 12 è dovuto anche al fatto che la cooperazione opera ormai da tempo secondo una logica autonoma a cui non si confanno modelli assistenziali che generano dipendenze. Né le cooperative di tipo B aspirano a trasformarsi in modo strisciante in cooperative di tipo A.

Infine, la scelta di inserire anche il consorzio di cooperative all'interno dei soggetti deputati ad attuare l'art. 14 è un chiaro indice della volontà del legislatore di consentire un intervento completo e basato su un ampio spettro di strumenti di politica attiva del lavoro. Il consorzio, infatti, è generalmente un soggetto in cui si raccordano e si organizzano le diverse funzioni svolte dalle cooperative sociali rispetto ai percorsi di emancipazione sociale e lavorativa (Guazzini, 2002a, 2002b).

2. La legislazione regionale

Dal punto di vista giuridico, il problema più rilevante sollevato dall'art. 14 d. lvo. n. 276 del 2003 fu inizialmente rappresentato dal fatto che esso si occupa di un profilo che - dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) - rientra, se non interamente in gran parte, nella nuova competenza legislativa concorrente delle Regioni in tema di "tutela e sicurezza del lavoro". Tuttavia, con la sent. n. 50 del 2005 la Corte costituzionale ha salvato la disposizione con una pronuncia, tecnicamente "interpretativa di rigetto", la quale afferma che "per quanto concerne le disposizioni dell'art. 14, si può osservare, da una parte, che esse contengono norme di principio, quale la previsione di una convenzione quadro,

dall'altra, che è assicurato il coinvolgimento delle Regioni, dal momento che è previsto che le convenzioni devono essere validate da parte delle Regioni".¹

Affermando che l'art. 14 contiene norme di principio, la Corte ha sposato la tesi che assegna l'ambito regolato dall'art. 14 stesso alla legislazione regionale concorrente. Ma ciò non significa - si badi bene - che le convenzioni quadro potranno essere concluse solo dopo l'approvazione di leggi regionali che disciplinano la materia. Significa, più modestamente, che, se e quando dovessero essere approvate leggi regionali, la disciplina delle convenzioni quadro dovrà essere ricercata in queste ultime (le quali devono comunque essere conformi ai principi espressi dall'art. 14 d. lvo. n. 276).

Comunque sia, attualmente, le Regioni che hanno disciplinato le convenzioni sono quattro: a) la legge della Regione Friuli Venezia Giulia, n. 18 del 2005; b) la legge della Regione Toscana, n. 20 del 2005 (di modifica della precedente legge n. 20 del 2002); c) quella della Regione Emilia Romagna, n. 4 del 2005; d) e la legge della Regione Marche, n. 2 del 2005.

Con riferimento precipuo alla tutela del lavoro dei disabili, due sono i profili maggiormente interessanti di questa recente legislazione regionale.

Il primo attiene alla valorizzazione del principio di partecipazione delle parti sociali e dei soggetti rappresentativi delle persone con disabilità quale elemento portante per la programmazione, l'attuazione e la verifica di efficaci politiche attive del lavoro. Sul punto, emerge l'esigenza di implementare un "sistema integrato tra enti, istituzioni e servizi deputati a garantire il diritto alla formazione e al lavoro, nonché alla piena integrazione lavorativa delle persone disabili" (Carusone, 2005). A tal proposito, è significativo il riconoscimento da parte della Regione Friuli Venezia Giulia di una "Consulta regionale delle associazioni dei disabili" quale organismo di consultazione e promozione delle politiche di inserimento mirato (art. 43, legge n. 18 del 2005). Quest'ultima ha il compito, innanzitutto, di formulare pareri in ordine ai progetti di integrazione lavorativa e di promozione all'inclusione sociale, nonché di essere sentita nei processi di verifica della qualità dei servizi e dell'adeguatezza delle prestazioni. Parimenti, la Regione Emilia Romagna prevede la

¹ Corte Cost. 28 gennaio 2005, n. 50, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005, II, 502 ss., con nota di P. Albi.

convocazione, a cadenza biennale, di una "conferenza", alla quale partecipano le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, le associazioni delle persone con disabilità e delle loro famiglie, le organizzazioni del terzo settore, gli enti locali e le aziende unità sanitarie locali al fine di svolgere un periodico esame dell'attuazione, in ambito regionale, degli interventi di integrazione lavorativa delle persone con disabilità (art. 18, legge n. 4 del 2005).

Il secondo profilo degno di nota è l'incentivazione del ruolo della cooperazione sociale quale veicolo privilegiato per consentire un proficuo raccordo tra politiche del lavoro e politiche formative, nonché per l'inserimento e l'integrazione di lavoratori svantaggiati. Al riguardo, si segnala che tutte indistintamente le legislazioni regionali ad oggi approvate prevedono misure di sostegno e di incentivo al fine di favorire la formazione, l'inserimento e la stabilizzazione nel lavoro dipendente di persone svantaggiate e disabili tramite l'azione specifica delle cooperative sociali (artt. 29 e 32 Friuli; artt. 16 e 22 Marche; artt. 17-22 Emilia Romagna; artt. 21-29 Toscana).

Con specifico riferimento al tema qui trattato, le discipline regionali non si discostano comunque in maniera significativa dai principi dettati dal legislatore nazionale. Ad eccezione della legge della Regione Toscana (art. 21 bis, l. n. 20 del 2002), le altre prevedono che lo strumento di cui all'art. 14 sia utilizzato esclusivamente in vista dell'inserimento lavorativo delle persone disabili. In linea generale, la fissazione del limite massimo di copertura della quota d'obbligo per l'impresa committente è poi demandata alle stesse convenzioni, entro il limite del quinto del totale (cfr. art. 40 Friuli; art. 28 Marche; art. 161, reg. Toscana n. 47 del 2003, come modificato dal reg. n. 22 del 2005, art. 22 Emilia Romagna, che stabilisce un tetto massimo del 30%). Ben al di sopra, quindi del 10% che era stato restrittivamente auspicato non appena fu approvato l'art. 14 d. lvo. n. 276 del 2003.

Peraltro, maggiore attenzione meritano le disposizioni di cui alla l. n. 17 del 2005 della Regione Emilia Romagna e quelle contenute nel regolamento della Regione Toscana n. 22 del 2005 (che modifica il precedente reg. n. 47 del 2003, di esecuzione della l.n. 32 del 2002).

Per quanto concerne l'Emilia Romagna, l'art. 22, co. 5, l.r. 17 del 2005, stabilisce che le assunzioni, tramite convenzione, dei disabili per i quali risulti particolarmente difficile il ricorso alle vie ordinarie del collocamento mirato, è fruibile da parte di imprese che abbiano sede legale, amministrativa o, comunque, un'unità operativa nel territo-

rio di competenza, ovvero di quelle che abbiano unità operative nel territorio di competenza e sede legale o amministrativa in altre Province, previa intesa fra le Province interessate. Si tratta di una previsione che intende prevenire fenomeni di *dumping* eventualmente derivanti dalla logica costi/benefici, la quale potrebbe orientare verso le convenzioni provinciali più convenienti (avvalendosi naturalmente del regime di compensazione di cui all'art. 5, D.P.R. 333 del 2000). La convenienza potrebbe essere determinata, ad esempio, dalle modalità di determinazione del coefficiente di calcolo necessario per quantificare i lavoratori disabili ai fini della copertura della quota d'obbligo. A tal proposito, merita segnalare che la legge emiliana stabilisce che il valore della commessa deve essere commisurato ai costi del lavoro dell'impresa committente, secondo il Ccnl di riferimento, maggiorati di una percentuale pari almeno al 20%, a fronte degli oneri relativi alle misure di accompagnamento. Da ultimo, si prevede un meccanismo di verifica periodica con particolare riferimento all'obiettivo della stabilizzazione del rapporto di lavoro che può avvenire mediante assunzione da parte delle imprese committenti o delle cooperative sociali e dei consorzi.

Analogamente, la Regione Toscana, nel dare attuazione all'art. 21 bis, l.n. 32/2002 (come modificata dalla l.r. n. 20/2005), ha previsto con apposito regolamento (n. 22/2005), che le convenzioni siano stipulate dalle province con le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative a livello territoriale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative (art. 159, co. 1). Sul punto, merita di essere osservato che l'art. 14, d.lvo n. 276 stabilisce, invece, quali parti delle convenzioni, le associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro più rappresentative a livello nazionale (un contrasto da risolvere a favore della legge regionale). Si prevedono, inoltre, alcuni requisiti in ordine all'affidabilità della cooperativa sociale coinvolta, che deve avere almeno un'unità locale situata nel territorio della provincia.

Inoltre, ad integrazione di quanto già indicato dall'art. 14, d.lvo. n. 276 del 2003, la legge toscana stabilisce, innanzitutto, che la convenzione territoriale deve avere ad oggetto commesse per un periodo non superiore a due anni; in secondo luogo, essa deve prevedere espressamente un periodo di prova per il lavoratore svantaggiato o disabile comunque non superiore a quanto stabilito dai Ccnl firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. Infine, deve indicare le eventuali modalità per stabilizzare il rapporto di la-

voro dei soggetti svantaggiati o disabili al termine della commessa. Per quanto riguarda, invece, i criteri di fissazione del coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse, la legge in discussione precisa che il costo mensile/annuale del lavoro di un addetto calcolato sulla base del Ccnl applicato dalle cooperative sociali sia maggiorato del 30% per i costi generali d'impresa (art. 161).

Al termine di questa sommaria panoramica, è interessante evidenziare che l'Emilia Romagna e la Toscana sono, al momento, le uniche regioni che hanno tenuto in considerazione, nella determinazione del coefficiente, il costo ulteriore che la cooperativa deve sostenere e che deriva, non tanto dall'applicazione del Ccnl di riferimento, bensì dalla messa in opera di misure di accompagnamento, di formazione e di modifica del posto di lavoro per i lavoratori da inserire. Inoltre, sia la legge emiliana che quella toscana stabiliscono che le convenzioni territoriali devono prevedere misure volte a stabilizzare il rapporto di lavoro dei soggetti svantaggiati o disabili.

Tuttavia, sembra potersi affermare che la legislazione regionale, in genere, non ha saputo cogliere l'occasione per implementare lo strumento della convenzione, in vista non solo dell'inserimento del lavoratore disabile all'interno della cooperativa sociale, ma del suo successivo "trapasso" nel mercato del lavoro ordinario (Nogler, 2004a, p. 202-203; anche par. 3 di questo articolo). Le uniche disposizioni a riguardo, quelle dell'Emilia Romagna e della Toscana - si concretano in mere indicazioni di principio, deboli e, soprattutto non perentorie ai fini della validità della convenzione medesima. Rimane sempre l'auspicio che, a livello territoriale, le parti sociali sappiano tradurre in maniera più concreta gli obiettivi e le finalità non solo della l.n. 68 del 1999, ma altresì quelle contenute nell'art. 1 l.n. 381 del 1991, e cioè l'inserimento e l'integrazione dei lavoratori svantaggiati.

3. Le convenzioni quadro: i profili regolati

Consideriamo ora le convenzioni quadro. Dopo oltre due anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 276 del 2003, sono state stipulate dieci convenzioni quadro che riguardano le seguenti province: Belluno, Bergamo, Bologna, Catania, Como, Genova, Lecco, Milano, Padova, Treviso.² Analizziamone i profili più rilevanti.

² il testo di tutte le convenzioni è consultabile sul Bollettino Adapt 2005, 39 e 2006, 1, alla pagina www.csmb.unimo.it.

In primo luogo, l'art. 14 assegna alle convenzioni quadro il compito di fissare i criteri di selezione dei lavoratori che potranno beneficiare di siffatta modalità di assunzione. Ebbene, le convenzioni ad oggi stipulate non stabiliscono, con precisione e trasparenza, le modalità attraverso le quali individuare i soggetti destinatari dell'intervento (eccezion fatta per l'esclusione espressa dei disabili già presenti in cooperativa o quelli licenziati nei 6 mesi precedenti la stipulazione della convenzione stessa). In alcuni casi, ad esempio, ci si riferisce ai lavoratori "interessati" che presentino particolari caratteristiche e gravi difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario a giudizio del Comitato tecnico di cui all'art. 6, 2 co., lett. b), l.n. 68/99 (così Belluno) ovvero disabili gravi, scelti a discrezione della Provincia (in questo senso, Bologna e Lecco); ancora, disabili per i quali è necessario un inserimento "in ambito di lavoro protetto" a giudizio del Comitato tecnico provinciale (anche con richiesta nominativa - cfr. Como).

Le uniche convenzioni che hanno fissato dei criteri certi e ben definiti sono quelle stipulate a Genova e Bergamo. La prima ammette quale destinatari dell'intervento i disabili con un grado di invalidità superiore all'80%, con età compresa tra i 28 ed i 45 anni e in carico ad un servizio da almeno tre anni; la seconda, invece, elenca, in ordine decrescente di priorità, i disabili psico-intellettivi, quelli con invalidità fisica e/o sensoriale superiore all'89% ovvero compresa tra il 67% ed il 79%, gli ultra quarantacinquenni, i disoccupati da un minimo di 24 mesi e, da ultimo, coloro che sono ritenuti di difficile inserimento in base alla valutazione del Comitato tecnico provinciale.

Peraltro, solo tre convenzioni hanno ritenuto opportuno inserire fra i destinatari, oltre che i lavoratori disabili, anche i soggetti svantaggiati. Tuttavia, anche in tali casi non sono stati individuati dei criteri in grado di fornire trasparenza e certezza nella scelta dei lavoratori. Treviso, ad esempio, opera una distinzione fra i disabili con particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario - scelti a giudizio del Comitato tecnico di cui all'art. 6, co. 2, lett. b), l.n. 68/99 (così anche Padova, art. 9 e Catania, art. 5.4) - ed i lavoratori svantaggiati, i quali saranno selezionati sulla base di un confronto fra soggetti facenti parte di una "rete" creata dai Servizi per l'impiego della Provincia ed i Servizi di integrazione lavorativa delle Ulss con le amministrazioni comunali e le cooperative sociali, così da ottimizzare ed integrare gli interventi attivati, in base alle rispettive competenze, per risolvere situazioni di bisogno (in termini analoghi, Catania, art. 6.1).

Passiamo ora a considerare un secondo profilo relativo alle modalità di assunzione del disabile. Sul punto, nessuna convenzione specifica tramite quale schema negoziale debba avvenire l'inserimento del lavoratore nella cooperativa, eccezion fatta per quella stipulata dalla provincia di Belluno, la quale, ai fini della copertura della quota d'obbligo da parte dell'impresa committente, considera esclusivamente i rapporti instaurati con contratto a tempo determinato o indeterminato (art. 5.4).

Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'individuazione delle imprese committenti, sono ritenuti requisiti necessari al fine della stipula della convenzione:

- a) l'adesione alle associazioni dei datori di lavoro firmatarie della convenzione quadro (Milano, Como, Bologna, Genova); ovvero
- b) la formale ed espresa sottoscrizione della convenzione-quadro, nel caso naturalmente di imprese non aderenti alle associazioni sindacali stipulanti (Catania, Treviso, Padova, Belluno, Lecco). Sotto tale profilo, quindi, è prevalsa l'interpretazione più estensiva della disposizione contenuta nell'art. 14 (Nogler, 2004a), anche se alcune realtà territoriali hanno optato per quella più restrittiva;
- c) l'adempimento dell'obbligo di copertura della quota riservata ai lavoratori disabili - o l'impegno formale ad adempiervi - tramite gli strumenti di cui agli artt. 5, 11 e 12 l.n. 68/1999 (si vedano le convenzioni di Como, Milano, Genova, Bologna; mentre Catania, Treviso e Padova prevedono l'adempimento dell'obbligo con le sole convenzioni di programma). È quindi consentito, astrattamente, l'utilizzo della convenzione ex art. 12 in concomitanza con quella ex art. 14 e ciò nonostante il parere negativo fornito da Cgil-Cisl-Uil nell'avviso comune del novembre 2005.³

È interessante sottolineare che in nessuna delle convenzioni ad oggi stipulate compare il requisito - peraltro introdotto, come visto, dalla legge regionale Emilia Romagna - in base al quale l'impresa committente debba avere sede legale o amministrativa o, almeno, un'unità operativa nel territorio di competenza.

³ Cfr. nel Bollettino Adapt 2005, 39.

Con riferimento ad un quarto ed ulteriore profilo, e cioè ai limiti percentuali massimi validi per la copertura della quota d'obbligo di cui alla l.n. 68 del 1999, nelle convenzioni quadro finora approvate essi vengono stabiliti in misura fissa (tutti entro il tetto massimo del 20 o 30%) e, in alcuni casi, sono piuttosto consistenti (Treviso e Catania, ad esempio, prevedono che i datori di lavoro che occupano da 36 a 50 dipendenti possono occupare fino ad un massimo del 50%).

In quinto luogo, merita di essere rilevata la generale previsione di un sistema di controllo e di verifica della corretta esecuzione degli obblighi derivanti dalla stipula di una convenzione. Tale monitoraggio è effettuato dagli stessi uffici provinciali competenti ovvero da "gruppi tecnici" creati *ad hoc* e composti, generalmente, da rappresentanti delle parti sociali e dei servizi pubblici, in qualità di garanti degli obiettivi espressi nella singola convenzione.

Da ultimo, per quanto concerne il coefficiente di calcolo per la determinazione del numero delle coperture della quota d'obbligo, la maggior parte delle convenzioni si è attenuta al criterio legislativo di congruità con i costi del lavoro derivanti dai contratti collettivi di categoria applicati dalle cooperative sociali, "al netto degli oneri previdenziali ed assistenziali" in conformità con l'art. 4, co. 3., l.n. 381 del 1991. È indubbio che il criterio menzionato ha la funzione di (ulteriore) "incentivo all'adempimento dell'obbligo di copertura della quota riservata" e che orientare il principio di congruità al costo del lavoro derivante dai contratti collettivi di categoria applicati alle cooperative sociali - piuttosto che a quello ben più oneroso applicato dall'impresa committente - risponde ad una logica di incentivare l'adempimento dell'obbligo di copertura della quota riservata (Cimaglia, 2005).

Si consideri, tuttavia, che nel caso di un lavoratore disabile, come già evidenziato, i costi non si esauriscono nel mero trattamento retributivo. In altre parole, a questi oneri "fissi", se ne aggiungono altri derivanti dall'affiancamento di *tutor*, dalla modifica dell'ergonomia del posto di lavoro, dal trasporto dei singoli lavoratori da casa al posto di lavoro, ecc. Tuttavia, solo alcune convenzioni (Belluno, Catania, Padova, Treviso, Genova) tengono in considerazione questi ulteriori esborsi che la cooperativa deve sostenere per l'inserimento di un lavoratore disabile (e si ricorda che, nella maggior parte dei casi, i destinatari di siffatti interventi sono appunto soggetti con gravi *deficit* fisici o psichici). In particolare, la convenzione genovese prevede un

interessante meccanismo in base al quale l'azienda che aderisce alla sperimentazione si farà carico della spesa da riconoscere alla cooperativa sociale per l'affiancamento di un *tutor* aziendale (somma che poi, nel testo della convenzione, viene forfetizzata in una quota fissa pari a € 1000), mentre i costi del servizio di inserimento lavorativo saranno sostenuti dalla Provincia di Genova.

Sorge conclusivamente il dubbio se non sarebbe stato preferibile che il legislatore nazionale avesse stabilito il principio del riferimento al Ccnl applicato nell'impresa committente al fine della determinazione del coefficiente di calcolo. Infatti, operando in tal modo, la cooperativa sociale, una volta detratto quanto dovuto al lavoratore a titolo di retribuzione sulla base del Ccnl in essa applicabile, avrebbe avuto a disposizione un'ulteriore somma per coprire i costi aggiuntivi e fisiologici per l'inserimento del disabile. Oppure, occorre prendere definitivamente atto che l'obbligo di copertura è talmente ineffettivo da richiedere che tutti gli incentivi siano orientati verso l'impresa committente?

E ancora, v'è da chiedersi se non sarebbe stato più opportuno estendere alle cooperative sociali agevolazioni comparabili con quelle di cui all'art. 13, l.n. 68 del 1999. Quest'ultima disposizione prevede che i datori di lavoro che assumano lavoratori disabili attraverso lo strumento delle convenzioni di programma ex art. 11, l.n. 68 del 1999, possano beneficiare della fiscalizzazione - totale o parziale a seconda del maggior o minor grado di invalidità del soggetto - dei contributi previdenziali ed assistenziali dovuti, nonché ottenere il rimborso forfetario parziale delle spese necessarie alla trasformazione del posto di lavoro o per l'apprestamento delle tecnologie di telelavoro ovvero per la rimozione delle barriere architettoniche. Peraltro, misure di incentivazione - e più incisive di quelle appena menzionate - sono state introdotte dall'art. 13, d. lvo. n. 276 a favore delle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro nel caso in cui provvedano ad inserire nel mercato del lavoro i lavoratori svantaggiati (Nogler, 2004b). In questi casi l'incentivo è sia di natura normativa che economica. Infatti, la norma prevede, da un lato, la possibilità per il somministratore di operare in deroga al principio di parità di trattamento tra i propri lavoratori ed i dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, purché ci sia "un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei ed il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte dell'assunzione del lavoratore, da parte

delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi". Dall'altro lato, attribuisce alle agenzie di somministrazione la facoltà di determinare, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, "detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale".

Purtroppo, nulla di comparabile è previsto nel caso in cui sia la cooperativa sociale ad occuparsi dell'inserimento o del reinserimento del lavoratore svantaggiato. Forse che quest'ultima merita meno attenzione delle agenzie di lavoro interinale? O non è piuttosto vero il contrario e cioè che le - sempre più rare e quindi preziose - agevolazioni monetarie dovrebbero essere canalizzate verso i soggetti che hanno dimostrato sul campo di contribuire alla dura lotta dell'effettività dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati? Vero è che l'art. 13 d. lvo. n. 276 non si preoccupa del profilo della domanda di lavoro che dovrebbe veicolare l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati ed incorre, così, nella nota critica che Solow (1998) avanza nei confronti dei programmi *from welfare to work*.

In attesa che il legislatore nazionale abbandoni la *market-based solution* - cogliendo i segnali che provengono dai primi bilanci tutt'altro che incoraggianti del Patto Milano Lavora del 1° febbraio 2000 - le speranze si concentrano al livello territoriale. Al riguardo, le normative regionali ad oggi approvate introducono misure diverse di incentivazione, a favore anche delle cooperative sociali, per corsi di formazione, specializzazione o, comunque, per attività di qualificazione professionale e di inserimento destinate ai lavoratori svantaggiati. In quest'ottica, si segnala che la convenzione milanese prevede un meccanismo di finanziamento, attraverso specifiche misure del piano provinciale per l'attuazione di interventi a valere sul fondo regionale per l'occupazione dei disabili, a favore delle cooperative sociali per attività di tutoraggio, formazione ed ogni altra iniziativa utile ad assicurare percorsi di inclusione lavorativa (Cimaglia, 2005).

4. (*Segue*) e quelli rimossi

Cos'altro si poteva fare?

Come già anticipato, non è stato accolto il suggerimento (Nogler, 2004a) di introdurre, a livello locale, una strategia gradualistica di assunzione in cui, da un lato, il limite di percentuale massima da ricoprire tramite convenzione fosse decrescente nel corso del tempo e, dall'altro lato, a fronte del ridursi progressivo della percentuale massima, fosse introdotto un meccanismo di "riassorbimento" nell'impresa committente, così da recuperare la capacità delle imprese sociali di progettare l'integrazione dei disabili nelle imprese for-profit. A tal uopo, si ipotizzava anche l'introduzione di un diritto di precedenza in capo ai lavoratori disabili assunti dalla cooperativa sociale secondo una soluzione regolativa che avrebbe potuto governare anche l'eventualità della riduzione non programmata delle commesse.

Nulla di tutto ciò è rinvenibile nelle convenzioni quadro ad oggi stipulate: nessun meccanismo di inserimento nell'impresa committente, nessun diritto di precedenza. Solo in due di esse (Padova e Belluno) si prevede che la convenzione stipulata con la singola azienda "possa" prevedere il passaggio diretto del lavoratore svantaggiato o disabile tra cooperativa ed azienda conferente (art. 6 e 9, Padova; art. 5.4, Belluno).

A ciò si aggiunge l'assenza di qualsivoglia tutela a favore del lavoratore disabile in caso di inadempimento del contratto di appalto ad opera di una delle parti. Alcune convenzioni (Belluno - Como) prevedono che il contratto di appalto dovrà stabilire in modo vincolante tra le parti "la forma di tutela economica nei confronti del disabile in caso di inadempimento del contratto da parte di uno dei contraenti". La convenzione di Bologna (e, analogamente, quella di Como) stabilisce, invece, che, in caso di inadempimento, "l'azienda che ritenga non soddisfacente l'attività prestata dovrà contestare il non corretto adempimento alla cooperativa sociale, assegnando un termine congruo per rimuovere il disservizio. Nell'eventualità in cui permanga l'inadempimento, la committente potrà risolvere il contratto con preavviso di un mese con contestuale comunicazione del recesso al Servizio competente della provincia di Bologna, che provvede alla ricollocazione del disabili". Diritto analogo è previsto in capo alla cooperativa sociale in caso di inadempimento dell'azienda.

Si aggiunge che "il contratto di lavoro stipulato tra il disabile e la cooperativa sociale si risolverà ed il medesimo ritornerà in carico ai Servizi preposti per l'integrazione lavorativa dei disabili per la sua ricollocazione".

Il meccanismo descritto attua, nei confronti del lavoratore disabile, una compressione non indifferente dell'applicazione delle tutele del diritto del lavoro. In altre parole, il lavoratore si trova in balia di dover sopportare una cessazione del rapporto di lavoro come conseguenza dell'inadempimento o comportamento di soggetti terzi, quali la cooperativa o l'impresa committente, senza avere la possibilità di fruire di tutele neppure di tipo meramente risarcitorio.

Bibliografia

- Carusone M. (2005), *Soggetti e tecniche di inserimento mirato dei lavoratori disabili*, Saggio Prin, in corso di pubblicazione.
- Cimaglia M.C. (2005), *Il coefficiente di calcolo del valore delle commesse: primi spunti di riflessione*, intervento al Seminario di studi in memoria di Massimo D'Antona, Roma, 28 giugno 2005, in corso di pubblicazione.
- Guazzini S. (2002a), "La cooperazione sociale tra politiche dell'occupazione e dell'inclusione sociale", *Inclusione Sociale e Lavoro*, p. 8 ss., *Quaderno di Impresa Sociale*, 65.
- Guazzini S. (2002b), "Il progetto istituzionale CGM per le politiche attive del lavoro: verso un sistema integrato di servizi al lavoro consortile, in *Inclusione sociale e lavoro*", p. 16 ss., *Quaderno di Impresa Sociale*, 65.
- Nogler L. (2004a), "Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati", in Aa.Vv., *La riforma del mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, p. 189 ss.
- Nogler L. (2004b), "Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato", in Aa.Vv., *La riforma del mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, p. 173 ss.
- Solow R. (1998), *Work and Welfare*, University Press, Princeton.

Le convenzioni quadro territoriali per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati

Maria Cristina Cimaglia

Sommario

1. L'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003: i contenuti della norma - 2. Le fonti di regolamentazione che intervengono nell'implementazione dell'art. 14 - 3. La legislazione regionale di disciplina dell'art. 14 - 4. La disciplina dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 ad opera delle convenzioni quadro a livello territoriale finora sottoscritte - 5. L'art. 14 come strumento di politica attiva del lavoro per i soggetti svantaggiati

1. L'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003: i contenuti della norma

L'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 ha introdotto nel nostro ordinamento uno strumento di politica attiva del lavoro rivolto a due categorie di soggetti: i lavoratori svantaggiati ed i lavoratori disabili.

La finalità della norma viene perseguita mediante l'affidamento di commesse di lavoro da parte di datori di lavoro a cooperative sociali, presso le quali vengono inseriti i lavoratori indicati come beneficiari dal legislatore.

La disciplina applicativa di questo istituto è demandata a delle convenzioni quadro a livello territoriale, stipulate fra i servizi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, sentita la commis-

sione provinciale, e le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative sociali di tipo B ed i loro consorzi.

La platea dei possibili beneficiari indicati dalla norma è estremamente vasta ed eterogenea,¹ in quanto con il termine lavoratore svantaggiato il d.lgs. n. 276 del 2003 (v. art. 2, lett. *k*) fa riferimento a qualsiasi persona che abbia difficoltà ad entrare senza assistenza nel mercato del lavoro e rinvia alle categorie indicate nell'art. 2, lett. *f*, del regolamento Ce n. 2204/2002 ed all'art. 4, c. 1, l.n. 381/1991. Il regolamento comunitario qualifica i soggetti svantaggiati in relazione a caratteristiche diverse quali età, appartenenza ad una minoranza etnica, stato di migrante, donne che vivono in bacini territoriali ad alto tasso di disoccupazione, nonché a condizioni personali e sociali come esigenze di cura familiare, inattività lavorativa, disoccupazione, ecc.; il richiamo alla normativa sulla cooperazione sociale sottintende l'inclusione di invalidi fisici, psichici e sensoriali, ex degenti di istituti psichiatrici, soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione.

L'altra categoria che l'art. 14 menziona è quella dei disabili, costituita dalle persone che hanno diritto all'iscrizione alle liste speciali di collocamento previste dalla l.n. 68 del 1999. Al fine di consentire un'integrazione fra lo strumento convenzionale ex art. 14 ed il sistema del collocamento mirato l'individuazione dei disabili è demandata (v. lett. *b*, c. 2) ai servizi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, mentre quella dei soggetti svantaggiati è rimessa alle convenzioni quadro.

Lo strumento di politica attiva del lavoro ideato dall'art. 14 mira a creare una rete fra mondo for-profit e mondo nonprofit, per consentire l'incremento di occasioni di lavoro a favore di categorie deboli. Il legislatore, tuttavia, non ha fornito alcun meccanismo che possa indurre i datori di lavoro ad entrare in questo circuito, né con norme di tipo promozionale né con altre di tipo sanzionatorio, ad eccezione della possibilità di adempiere tramite l'adesione al sistema delle convenzioni quadro, agli obblighi di assunzione di persone con disabilità previsti dalla l.n. 68 del 1999.

L'art. 14, infatti, dispone che l'inserimento lavorativo presso le cooperative sociali si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva quando riguardi lavoratori disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, in base all'esclusiva valutazione dei servizi per il collocamento mirato. Il vantaggio concesso dalla norma è notevole, poiché a differenza di quanto previsto dalla l.n. 68 del 1999, i datori di lavoro possono adempiere agli obblighi legali senza assumere direttamente presso di sé i lavoratori con disabilità, ma semplicemente conferendo commesse di lavoro alle cooperative sociali.²

In realtà l'art. 14 sembra una norma nata proprio per questa finalità, estesa in un secondo momento ad una platea più ampia di soggetti. Ciò può dedursi, oltre che dalla mancanza di meccanismi promozionali per l'inserimento di soggetti non computabili ai fini dell'obbligo di assunzione, anche dal fatto che tra i soggetti sottoscrittori le convenzioni quadro la norma indica i servizi per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità e non, come sarebbe stato più logico, i servizi per l'impiego.³

Tutto ciò ha avuto conseguenze dirette nell'implementazione dell'art. 14 a livello locale in quanto, come avremo modo di vedere, le convenzioni quadro finora stipulate si preoccupano unicamente di definire gli aspetti legati all'uso del sistema di affidamento delle commesse, quale ulteriore modalità di adempimento agli obblighi di assunzione delle persone con disabilità.

Questo saggio si propone di compiere un'analisi dello stato di attuazione dell'art. 14 ad opera della legislazione regionale in tema di mercato del lavoro e delle convenzioni quadro finora stipulate.⁴ Come si è anticipato, emergerà un'implementazione della norma fi-

² Si vedano, più in generale, le indicazioni di Tursi (2004, pp. 45 ss).

³ Si vedano su questo punto le critiche di Tursi (2004, p. 66-67).

⁴ Facciamo riferimento alle convenzioni sottoscritte nelle province di Como, Milano, Lecco, Bergamo, Treviso, Padova, Belluno; sono state anche analizzate le bozze di convenzioni, non ancora sottoscritte, delle province di Bologna, Catania e Frosinone. In Sicilia si rinviene l'unico caso di convenzione quadro a livello regionale.

I testi delle convenzioni sono stati gentilmente forniti da Nina Daita, responsabile dell'Ufficio persone con disabilità della Cgil nazionale e da Italia Lavoro. Sono ora disponibili nel Bollettino Speciale Adapt n. 39 sul sito internet: www.csmb.unimo.it.

Le convenzioni quadro finora stipulate sono state sottoscritte dalle province, ad eccezione di Como, dove è intervenuto il servizio collocamento mirato dei disabili, con le associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro a livello provinciale e le confederazioni a livello provinciale di Cgil, Cisl e Uil, oltre che ai rappresentanti del settore della cooperazione sociale.

nalizzata all'introduzione di un'ulteriore modalità di adempimento agli obblighi di assunzione di persone con disabilità; si cercherà, tuttavia, di evidenziare le possibilità di un utilizzo del sistema delle convenzioni quadro quale strumento di politica attiva del lavoro per l'inserimento di soggetti svantaggiati.

2. Le fonti di regolamentazione che intervengono nell'implementazione dell'art. 14

Prima di procedere ad analizzare le legislazioni regionali e le convenzioni quadro a livello territoriale finora sottoscritte appare utile soffermarsi ancora sulla norma, per sottolineare due aspetti degni di nota: il ruolo importante che i soggetti pubblici possono svolgere nella sua implementazione e la possibilità di adattare questo strumento di politica attiva del lavoro al contesto territoriale di riferimento in considerazione della molteplicità di fonti che concorrono alla sua regolamentazione.

La norma demanda alle convenzioni quadro la definizione di molteplici aspetti, sui quali possono intervenire i servizi per l'impiego in quanto soggetti promotori e sottoscrittori delle convenzioni; l'intervento e l'avallo dei servizi per l'impiego alla regolamentazione convenzionale è poi subordinata ad un momento concertativo, in quanto deve essere ascoltata la commissione provinciale per le politiche attive del lavoro, nella quale, come è noto, trovano espressione le parti sociali; le organizzazioni sindacali dei lavoratori e datoriali risultano, inoltre, tra i sottoscrittori.

Un ruolo particolarmente importante può essere assunto dalle regioni, che hanno la possibilità di incidere nell'implementazione di questa norma, in quanto ad esse viene demandato il compito di validare le convenzioni, il che implica anche la possibilità di definire i criteri per la validazione stessa.⁵

Al di là di questo richiamo, ancor più rilevante è la possibilità di intervento del legislatore regionale per la sua competenza in materia di politiche attive del lavoro, che gli consente di adattare il dettato normativo nazionale al contesto regionale.

⁵ Anche nel corso della procedura di validazione vi è un momento di confronto ulteriore con le parti sociali in quanto questa avviene "sentiti gli organismi di concertazione di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469".

Un altro livello di regolamentazione si rinviene, poi, nella convenzione che potremmo definire "operativa", volta a disciplinare il rapporto fra servizi per l'impiego, datore di lavoro e cooperativa sociale. Questo ulteriore livello di regolamentazione non è indicato dall'art. 14, che si limita (c. 2, lett. a) a demandare alle convenzioni quadro la definizione delle modalità di adesione da parte delle imprese interessate al sistema di affidamento delle commesse; l'indeterminatezza della norma ha destato, però, condivisibili timori da parte delle organizzazioni sindacali, le quali temevano che ciò potesse tradursi nella previsione di un meccanismo "automatico" di adesione alle convenzioni, scevro da ogni possibilità di controllo ed interazione da parte dei servizi per l'inserimento lavorativo dei disabili in merito all'individuazione delle persone con disabilità ed al loro inserimento nelle cooperative sociali.

Con l'intesa comune del 24 febbraio 2004 fra Cgil, Cisl e Uil le parti sociali hanno escluso questa possibilità, indicando come doverosa la stipula di un ulteriore atto tra imprenditori, servizi per l'impiego ed altri soggetti interessati, nell'ambito della quale prevedere anche il passaggio diretto del lavoratore disabile tra cooperative ed azienda.

Oltre a ciò l'accordo, nel timore che l'attuazione dell'art. 14 a livello locale potesse minare il sistema del collocamento mirato, ha fornito diverse indicazioni che le organizzazioni sindacali territoriali in sede di stipula delle convenzioni sono invitate a seguire. Nel proseguo di questo lavoro avremo modo di analizzare i contenuti di questo accordo ed il livello di recepimento in sede di convenzione territoriale.

3. La legislazione regionale di disciplina dell'art. 14

I legislatori regionali che hanno finora normato in materia di mercato del lavoro⁶ sono intervenuti nel disciplinare l'art. 14 del d.lgs. n.

⁶ La regione Campania sta discutendo un disegno di legge recante "Norme regionali in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro, tutela nella transizione al lavoro e riduzione della disoccupazione. Riordino degli strumenti di governo e gestione delle politiche del lavoro". In questo progetto si dedica una norma all'art. 14, nell'ambito del Capo VI, intitolato "Misure rivolte a rendere effettivo il diritto al lavoro delle persone disabili". L'art. 29, c. 4, riguarda la disciplina dell'art. 14, ove si afferma che la regione definisce i presupposti di validazione delle convenzioni quadro da stipulare, determinando il limite massimo coperto dal conferimento di commesse alle cooperative sociali, in misura che non potrà comunque superare un quinto del totale, ed il coefficiente minimo per il calcolo del valore unitario delle commesse.

276 del 2003 e, come per le convenzioni quadro a livello territoriale che andremo ad analizzare, la norma è stata presa in considerazione ai soli fini di adempimento agli obblighi di assunzione della l.n. 68 del 1999. Appare, invece, disattesa ogni ipotesi di utilizzo di questo strumento in termini più ampi, quale politica attiva del lavoro volta all'inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati, nonostante la particolare attenzione che a questi soggetti viene dedicata in altre norme dei testi regionali; fa eccezione la regione Toscana che dedica una norma (art. 21 bis) alle convenzioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e dei disabili, per dare attuazione agli articoli 13 e 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 e che nel regolamento di attuazione disciplina le convenzioni quadro con riferimento ad entrambe le categorie.

Il Friuli Venezia Giulia⁷, le Marche⁸, la Toscana⁹ e la Sardegna¹⁰ hanno disciplinato gli aspetti applicativi dell'art. 14 relativi ai criteri di validazione delle convenzioni per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità in modo sostanzialmente analogo, demandando

⁷ L. r. Friuli Venezia Giulia n. 18 del 9 agosto 2005, "Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro".

⁸ L. r. Marche n. 2 del 25 gennaio 2005, "Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro".

⁹ L. r. Toscana n. 20 del 1° febbraio 2005 di modifica della l. r. n. 32/2002. Con d.p.g.r. del 2 febbraio 2005, n. 22/R la regione Toscana ha provveduto ad individuare quali soggetti abilitati a stipulare convenzioni quadro per l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili e le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative a livello territoriale le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative (indicate all'articolo 3, comma 4, lett. b della l. r. 24 novembre 1997, n. 87, recante norme in tema di "Disciplina dei rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano nell'ambito regionale"). L'iter procedurale disposto dal regolamento prevede che lo schema di convenzione quadro sia approvato dalla Giunta regionale, sentita la Commissione regionale permanente tripartita ed il Comitato di coordinamento istituzionale ed è adottato dalla provincia, sentita la Commissione provinciale tripartita.

L'individuazione dei lavoratori svantaggiati o dei lavoratori disabili da inserire in cooperativa compete alla provincia, sentita la Commissione provinciale permanente tripartita, valutando prioritariamente la natura e la gravità della disabilità che rendono più difficoltoso l'inserimento nel lavoro.

Per quanto concerne i requisiti oggettivi l'art. 161 rispetto all'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 puntualizza alcuni aspetti, tra cui la previsione di un periodo di prova per il lavoratore svantaggiato o disabile comunque non superiore a quanto stabilito dai Contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative; fissa in almeno due anni la durata delle commesse; dispone che il limite di percentuale massimo di copertura della quota d'obbligo per l'impresa conferente riconosciuta con la convenzione sia pari al 20%.

¹⁰ L. r. Sardegna n. 20 del 5 dicembre 2005, recante "Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro. Abrogazione della legge regionale 14 luglio 2003, n. 9, in materia di lavoro e servizi all'impiego".

alla Giunta regionale la definizione degli aspetti specifici quali la disciplina delle procedure, le garanzie a tutela dei lavoratori svantaggiati e delle persone con disabilità ed i requisiti soggettivi ed oggettivi per la stipula delle convenzioni.¹¹

Alla giunta regionale compete la definizione del coefficiente minimo di calcolo del valore unitario delle commesse; dei limiti massimi di copertura della quota d'obbligo che può essere realizzata con le convenzioni, disponendo che, in ogni caso, non può eccedere un quinto del totale; le modalità con cui i datori di lavoro potranno aderire alle convenzioni, ferma restando la necessità, per quanto riguarda le Marche, del parere positivo degli uffici competenti per il collocamento mirato dei disabili, individuati dalle Province. La legge friuliana demanda alla Giunta la definizione delle procedure per l'individuazione dei lavoratori disabili che, presentando particolari difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, debbono essere assunti dalle cooperative sociali.

La legge regionale dell'Emilia Romagna¹² è l'unica a differenziarsi notevolmente dalle precedenti, in primo luogo perché disciplina il meccanismo delle convenzioni pur senza citare l'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003.¹³

¹¹ Un elemento di differenza si rinviene nella fase concertativa prevista dalla norma, in quanto la legge delle Marche dispone che la Giunta regionale debba sentire le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative, mentre quella del Friuli Venezia Giulia indica la Commissione regionale per il lavoro quale organo da consultare preventivamente. Più snella è la normativa della Sardegna che demanda alla Regione il compito di definire i presupposti di validazione delle convenzioni quadro da stipulare con le cooperative sociali ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 276 del 2003; "con riferimento alla copertura della quota di riserva di cui all'articolo 3 della Legge n. 68 del 1999, la Regione stabilisce, inoltre: a) il limite massimo coperto dal conferimento di commesse alle cooperative sociali, in misura che non può, comunque, superare un quinto del totale della quota d'obbligo; b) il coefficiente minimo per il calcolo del valore unitario delle commesse, che deve essere parametrato alla congruità del costo del lavoro derivante dai contratti collettivi di categoria applicati dalle cooperative sociali, e ai costi di accompagnamento e tutoraggio sostenuti dalla cooperativa sociale".

¹² L. r. Emilia Romagna n. 17 del 1° agosto 2005, recante "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro".

¹³ L'art. 22 dispone che le assunzioni delle persone con disabilità possono essere realizzate anche attraverso programmi di inserimento individuali da effettuarsi presso le cooperative sociali di tipo B, ed i loro consorzi, "nel rispetto di convenzioni quadro stipulate dalle Province, sentiti gli organismi previsti dall'articolo 18, comma 4, con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello territoriale nonché con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative sociali del medesimo comma 1".

L'elemento di maggiore diversità¹⁴ rispetto alle modalità di disciplina dell'art. 14 previste da convenzioni quadro e leggi regionali è che il valore della commessa deve essere commisurato ai costi del lavoro dell'impresa committente e non, come invece negli altri atti normativi, su quello del settore della cooperazione sociale. Questo costo del lavoro, poi, va maggiorato di una percentuale pari almeno al 20%, a fronte degli oneri relativi alle misure di accompagnamento.

La percentuale di copertura della quota d'obbligo ascrivibile all'adesione alla convenzione non deve superare il 30% del totale. L'individuazione dei lavoratori da inserire, fermo restando il loro consenso, aspetto non specificato in nessun altro atto normativo o convenzionale, compete alle province, tra le persone con disabilità psichiche, o in condizione di gravità certificata ai sensi della legge n. 104 del 1992, ovvero con altra disabilità che renda particolarmente difficile l'integrazione e la permanenza al lavoro attraverso le vie ordinarie; in questo caso i lavoratori sono individuati sulla base di criteri definiti sentita la Consulta regionale per le politiche a favore delle persone con disabilità.¹⁵

Anche la regione Lazio è intervenuta in materia, benché in modo blando, con una norma dell'"Atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento al lavoro delle persone con disabilità",¹⁶ disponendo che l'Agenzia Lazio Lavoro ha il compito di assistere la regione nella fase di validazione delle convenzioni quadro, fermo restando l'audizione della Commissione regionale di concertazione del lavoro del Lazio e del comitato istituzionale di cui alla l.r. n. 38/1998.

4. La disciplina dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 ad opera delle convenzioni quadro a livello territoriale finora sottoscritte

L'iter per l'adesione alle convenzioni quadro

Le convenzioni quadro hanno disciplinato l'iter di adesione da parte dei datori di lavoro, prevedendo che compete ad essi l'iniziativa tra-

¹⁴ Altra peculiarità è la possibilità concessa alle pubbliche amministrazioni di sperimentare questa modalità di adempimento agli obblighi di assunzione. Si tratta di una particolarità in quanto, come è noto, il c. 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 276 del 2003 dispone che, salvo le eccezioni indicate da alcune norme, il decreto "non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale".

¹⁵ Alla scadenza della commessa le imprese adempiono agli obblighi della l.n. 68 del 1999 con assunzioni da effettuarsi con avviamento al lavoro da parte dei servizi per i disabili, ulteriori commesse di durata non inferiore ai ventiquattro mesi, stipula di convenzioni di cui all'articolo 20, ovvero con il ricorso agli altri istituti e strumenti previsti dalla Legge n. 68 del 1999.

¹⁶ D.G.R. 14 febbraio 2005, n. 134, Sez. IV, art. IV.1.

mite una comunicazione ai servizi per l'impiego. Il datore di lavoro interessato deve, al tempo stesso, fornire informazioni sulla situazione rispetto agli obblighi di assunzione di persone con disabilità ai servizi per l'impiego o per l'inserimento dei disabili; si tratta, in altri termini, di fornire un aggiornamento del prospetto informativo che periodicamente i datori di lavoro devono inviare agli uffici competenti.

La fase successiva prevede la stipula della convenzione "operativa", il cui modello in alcuni casi è allegato alle convenzioni quadro, volta a disciplinare concretamente il sistema di affidamento delle commesse, di scelta e di avviamento al lavoro dei disabili, e di computo di questi ai fini della copertura della quota d'obbligo. La convenzione operativa spesso rinvia ad un ulteriore atto la definizione dell'accordo fra datore di lavoro e cooperativa sociale per quanto concerne gli aspetti commerciali della commessa; cooperativa sociale e servizi per l'impiego dovranno, poi, definire le modalità di individuazione ed avviamento del lavoratore disabile. Parte integrante di questa procedura è la predisposizione di un progetto di inserimento mirato del lavoratore disabile, che consenta di mantenere la logica del collocamento mirato anche in questa tipologia di avviamento.¹⁷ In alcuni casi (Treviso, Padova e Frosinone (bozza)) le convenzioni quadro hanno optato per un rinvio alla convenzione ex art. 11 della l.n. 68 del 1999 per regolamentare il rapporto fra servizi per l'impiego e cooperative sociali.

I limiti percentuali di copertura della quota d'obbligo

Uno dei nodi cruciali della disciplina è, senz'ombra di dubbio, il limite massimo di copertura della quota di riserva consentita tramite l'affidamento delle commesse, in quanto la sua entità influisce direttamente sull'effettiva realizzazione della finalità di favorire il collocamento mirato nel normale mercato del lavoro delle persone con disabilità, perseguita dalla l.n. 68 del 1999.

L'art. 14 si limita a rimettere alle convenzioni quadro la definizione della percentuale massima di copertura della quota di riserva consentita, il che ha indotto le parti sociali nell'intesa comune del febbraio 2004 a fissare questo limite con una percentuale pari al 20% della quota d'obbligo. Le convenzioni quadro stipulate si sono sostanzialmente attenute a questo dato, salvo alcuni casi (Bologna

¹⁷ L'utilizzo da parte del legislatore del termine "individuazione" va interpretato come comprensivo della progettazione dell'inserimento mirato del disabile, al fine di mantenere anche in questo sistema di avviamento al lavoro la logica del collocamento mirato. Nogler, 2004, p. 199.

(bozza), Treviso e Como) in cui il limite è stato fissato al 30%, mentre fa eccezione la bozza di convenzione catanese, la quale prevede che questa percentuale, nell'ipotesi di obbligo di assunzione compreso fra 1 e 6 lavoratori, sia pari al 70%.

Il problema della definizione di un tetto massimo di copertura della quota riservata è argomento di assoluta importanza per le evidenti ricadute che può avere sul sistema del collocamento mirato; altrettanto rilevante è la possibilità per i datori di lavoro che devono assumere un solo lavoratore con disabilità di adempiere tale obbligo tramite l'affidamento di commesse. Come è noto la l.n. 68 del 1999 prevede che il numero di persone con disabilità da assumere vari in base al numero di dipendenti impiegati dal datore di lavoro e, nel caso in cui questo sia compreso fra i 15 ed i 35 l'obbligo di assunzione è pari ad una unità; il timore paventato dalle parti sociali prende le mosse dalla considerazione che la struttura imprenditoriale italiana è composta per lo più di aziende che rientrano in questa fascia dimensionale (oltre che da quelle ancor più piccole non soggette agli obblighi di assunzione di persone con disabilità); consentire loro di adempiere ai propri obblighi di assunzione tramite il sistema di affidamento delle commesse significa escluderli dal sistema del collocamento mirato e ridurre notevolmente la domanda di lavoro di persone con disabilità nel contesto territoriale di riferimento.

Queste considerazioni sono state causa di un aspro confronto fra le parti sociali (Rosato, 2005, p. 17 ss.) che si è tradotto in scelte diverse operate dalle singole convenzioni quadro.

In alcune è stato disposto che i limiti percentuali di copertura della quota di riserva non valgono nel caso in cui l'obbligo di assunzione riguardi un solo disabile, il che significa consentire di adempiervi in toto tramite il conferimento della commessa. Di opposto tenore, invece, la convenzione della provincia di Belluno (sottoscritta, anche per questo motivo dalla Cgil nazionale) e di quella genovese, che hanno escluso l'applicabilità dell'art. 14 ai datori di lavoro obbligati ad una sola assunzione.

L'individuazione dei lavoratori con disabilità da impiegare presso le cooperative sociali

Un altro aspetto importante demandato alle convenzioni quadro a livello territoriale è la definizione dei criteri per l'individuazione dei lavoratori da inserire nelle cooperative sociali, il che consente

in sede locale di operare una scrematura (Nogler, 2004, p. 195) dell'ampia categoria indicata dal legislatore, per adattare lo strumento di politica attiva a livello locale, e rivolgerlo solo ai soggetti che nel territorio appaiono maggiormente bisognosi di tutela.

Anche in questo caso occorre fare un distinguo fra l'affidamento di commesse ai fini dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, e quello finalizzato alla copertura della quota di riserva.

Per quanto riguarda la prima ipotesi, le convenzioni (Frosinone (bozza), Padova, Catania (bozza)) si sono limitate a riprendere il dettato normativo, con il richiamo alla definizione di lavoratori svantaggiati contenuta nell'art. 1, c. 1, lett. k, del d.lgs. n. 276/03 e di lavoratori disabili individuati dall'art. 1, c. 1 della l.n. 68/99, rinunciando così alla possibilità di definire esse stesse i criteri di individuazione di questi lavoratori; fa eccezione la convenzione della provincia di Bergamo che, rinviando a quanto disposto dalla l.r. n. 13/2003 sulla "Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate" (art. 10, c. 2), restringe la platea dei lavoratori svantaggiati a quelli indicati dalla l.n. 381 del 1991.

Alcune convenzioni (Belluno, Como, Lecco, Milano, Bologna (bozza)) non menzionano i lavoratori svantaggiati in quanto, come si è detto in precedenza, considerano l'art. 14 solo un'ulteriore modalità di adempimento agli obblighi di assunzione *ex lege* n. 68 del 1999.

Più articolata, invece, è la disciplina relativa ai lavoratori con disabilità che presentino "particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario" e che possono, quindi, essere computati ai fini della copertura della quota di riserva.

Le convenzioni quadro hanno ripreso il dettato normativo, disponendo che l'individuazione dei lavoratori avviene da parte dei Servizi per l'impiego dei disabili, in raccordo con il Comitato tecnico (Lecco, Frosinone, Como, Belluno, Padova, Treviso) coinvolgendo, in alcuni casi, il Sil (Padova, Belluno, Treviso).

Le uniche convenzioni che hanno adottato criteri particolari sono quelle di Genova e Bergamo. Entrambe statuiscono un ordine di priorità, basato per lo più sulla tipologia ed il livello di invalidità ed inoltre prevedono ulteriori fattori quali l'età e la durata dello stato di disoccupazione.

Ancor più articolata è la disciplina contenuta nelle indicazioni per la presentazione di progetti previsti dal piano per l'attuazione di interventi a valere sul fondo regionale per l'occupazione dei disabili della provincia di Milano. Con queste disposizioni la provincia di Milano ha indicato criteri ulteriori rispetto a quelli legati allo stato di invalidità, ai fini dell'individuazione dei disabili "deboli"; qualificazione che viene conferita nelle ipotesi in cui, oltre ad uno stato di invalidità derivante da menomazioni di tipo psichico o intellettuale, con qualunque percentuale di riduzione delle capacità lavorative o da menomazioni fisiche e sensoriali che comportino almeno una riduzione delle capacità lavorative pari o superiore al 74% (e in ogni caso, i non vedenti), deve verificarsi la presenza di almeno un altro fra i criteri indicati dal piano provinciale quali: un'età superiore ai 50 anni, la necessità di inserimento con il supporto di un servizio di mediazione, persone con alle spalle almeno due tentativi di inserimento falliti oppure da sempre senza lavoro, con bassa scolarità e con il riconoscimento della l.n. 104 del 1992.¹⁸

La scelta operata dalle convenzioni di Bergamo e Genova e, seppur solo ai fini della presentazione di progetti da finanziare, dalla provincia di Milano, appare condivisibile in quanto è stata sfruttata la possibilità di adeguare la previsione normativa al contesto territoriale di riferimento. La formulazione della norma, che fa riferimento a lavoratori disabili con "particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario" permette di considerare lo stato di disabilità come uno degli elementi da valutare, ma decisamente non l'unico né il più rilevante. Come è noto, il notevole salto di qualità compiuto dalla l.n. 68 del 1999 è stato quello di considerare lo stato di invalidità solo come una condizione di accesso all'iscrizione delle liste del collocamento. Tutto il sistema dell'avviamento al lavoro, invece, è basato sulla capacità lavorativa della persona, che è diretta espressione della possibilità di superare le situazioni di criticità derivanti dall'handicap cui questa è affetta, mediante misure diverse quali quelle legate all'orientamento, alla formazione scolastica e professionale, all'abbattimento di barriere architettoniche (di tipo macro e micro), all'utilizzo di ausili tecnici specifici ed adeguati e così via.

¹⁸ Anche la convenzione quadro siciliana pone, nelle note esplicative dell'art. 5.4, intitolato "Criteri di individuazione dei lavoratori disabili" l'indicazione a titolo esemplificativo e non esaustivo di criteri quali: precedenti inserimenti in azienda che non hanno avuto esiti positivi e prima uscita da un percorso in struttura protetta che ha evidenziato delle criticità.

Le convenzioni quadro a livello territoriale non hanno, quindi, considerato l'opportunità di fornire indicazioni basate su criteri particolari, deducibili dalla conoscenza da parte dei soggetti promotori e sottoscrittori del tessuto socio-economico, dei servizi socio-sanitari, educativi e formativi e del funzionamento del sistema del collocamento mirato, nel territorio su cui si agisce.

Il coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse

L'art. 14 demanda la definizione delle modalità di attestazione del valore complessivo delle commesse e dei criteri in base ai quali calcolare il numero di lavoratori inseriti in cooperativa sociale alle convenzioni quadro, operando un distinguo fra il calcolo dei lavoratori svantaggiati e quelli con disabilità che possono essere computati ai fini della copertura della quota di riserva prevista dalla legge n. 68 del 1999.

Per quanto concerne la prima categoria, il c. 2, lett. c, demanda alle convenzioni la definizione delle "modalità di attestazione del valore complessivo del lavoro annualmente conferito da ciascuna impresa e la correlazione con il numero dei lavoratori svantaggiati inseriti al lavoro in cooperativa"; il legislatore, pertanto, non si è preoccupato di fornire indicazione alcuna in merito ai criteri di calcolo demandandone in toto la disciplina alle convenzioni. Le convenzioni quadro finora sottoscritte non sono intervenute nella regolamentazione di questo aspetto in quanto, come si è detto in precedenza, la funzione loro assegnata riguarda esclusivamente la disciplina di una modalità ulteriore di adempimento agli obblighi di assunzione di persone con disabilità e nulla dispongono in merito all'uso dell'art. 14 quale politica attiva del lavoro in termini più generali.

La definizione dei criteri di calcolo del numero dei lavoratori computabili ai fini della copertura della quota riservata alle persone con disabilità ha, invece, indotto il legislatore ad intervenire stabilendo dei principi guida. Nel c. 3 si afferma che il numero di persone da computare è dato "dall'ammontare annuo delle commesse" diviso per il "coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse".

Per quanto concerne la definizione dell'"ammontare annuo delle commesse", tutte le convenzioni, tranne quella genovese, hanno stabilito che il valore complessivo della commessa venga decurtato dei costi d'impresa. Le diciture adottate nelle convenzioni sono sostanzialmente analoghe, e tutte sottendono la scelta di adattare

alle singole realtà ed alle diverse tipologie di produzione e servizi la quantificazione dei costi vivi dell'impresa, anziché definirla con una percentuale *standard*. Questo aspetto appare meritevole di attenzione, in quanto l'indicazione di un criterio definitorio adattabile al caso concreto consente di utilizzare adeguatamente il sistema di computo per qualsiasi tipo di attività oggetto della commessa, che sia cioè a basso o ad elevato contenuto economico.

La determinazione del "coefficiente di calcolo del valore unitario delle commesse", cioè del parametro che consente di dedurre dal valore della commessa il numero di persone con disabilità computabili ai fini della copertura della quota d'obbligo, viene demandata dalla norma alle convenzioni quadro, le quali devono rispettare "criteri di congruità con i costi del lavoro derivati dai contratti collettivi di categoria applicati dalle cooperative sociali" (c. 2, lett. *d*). Un primo dato che si può trarre dal dettato normativo è che il costo del lavoro da prendere come riferimento è quello dei contratti collettivi di categoria applicati dalle cooperative sociali. Le convenzioni quadro finora approvate hanno scelto come parametro il costo del lavoro annuo derivante dall'applicazione del Ccnl del settore socio-sanitario, assistenziale, educativo e di inserimento lavorativo o del Ccnl di altro settore eventualmente applicato dalla cooperativa sociale, facendo così salva l'ipotesi che le cooperative applichino il contratto del settore di attività in cui operano. Appare utile sottolineare anche un altro aspetto, e cioè che le convenzioni hanno reso l'applicazione del contratto collettivo come obbligatoria, in quanto requisito essenziale ai fini dell'affidamento delle commesse di lavoro.

La scelta operata dal legislatore e confermata in sede convenzionale sfrutta il vantaggio economico derivante dall'applicazione di un contratto con un costo del lavoro inferiore rispetto a quello di altri settori, anche in considerazione del fatto che le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate impiegate, sono ridotte a zero.

Questo vantaggio può essere temperato dalle convenzioni quadro, poiché il principio indicato dalla norma di rispettare "criteri di congruità" con il costo del lavoro del settore cooperativo consente alle parti sottoscrittrici di graduare il valore del coefficiente, incidendo così, a parità di valore della commessa, sul numero di lavoratori computabili a copertura della quota d'obbligo.

Ciò significa, in altri termini, amplificare o ridurre il vantaggio che l'art. 14 offre ai datori di lavoro, di poter ottemperare agli obblighi di legge con il solo conferimento di un appalto, senza assumere i lavoratori con disabilità.¹⁹ Questa scelta può avvenire valutando diversi elementi, in considerazione del contesto territoriale su cui si agisce; per fare qualche esempio si potrebbe tener conto del livello di occupazione di persone disabili nel territorio, le categorie di disabili presenti in azienda, le difficoltà oggettive di un loro inserimento nell'organizzazione aziendale, il livello di istruzione e formazione dei disabili, la presenza di servizi sociali adeguati sul territorio.

Le convenzioni quadro finora approvate, non hanno considerato questi elementi ed hanno optato per due diverse modalità di definizione del coefficiente di calcolo, che si differenziano per un aspetto non secondario, rappresentato dal computo o meno dei costi di inserimento del lavoratore disabile nella cooperativa.

Una delle modalità prescelte (Como, Milano, Lecco, Bologna (bozza) e Bergamo) non tiene conto di questi costi, disponendo che il numero dei lavoratori da computare si ottiene dividendo il valore della commessa al netto dei costi di produzione, per il costo del lavoro. La seconda modalità (Treviso, Padova, Belluno, Catania (bozza), Frosinone (bozza)), invece, prevede che al costo del lavoro siano sommati i costi di tutoraggio, del lavoratore guida e di adeguamento del posto di lavoro (solo la convenzione di Treviso non fa riferimento ai costi di adeguamento del posto di lavoro). A parità di valore delle commesse, quindi, questa seconda modalità consente di computare un numero inferiore di disabili e, di fatto, fa gravare sul datore di lavoro i costi derivanti dall'inserimento del lavoratore disabile nella cooperativa sociale.

La convenzione della provincia di Genova prevede una modalità di calcolo che potremmo definire "intermedia" fra le due descritte. Analogamente al primo tipo di convenzioni, infatti, dispone che il "numero di coperture" dipende dal valore della commessa, da cui vanno decurtati i costi vivi di produzione, rapportato al costo del lavoro; le spese per l'inserimento del lavoratore nella realtà lavorativa, invece, vengono ripartite fra datore di lavoro e provincia. Quest'ultima sosterrà i costi necessari a garantire il servizio di media-

¹⁹ In questo senso va letta l'indicazione dell'accordo sindacale del febbraio 2004 e recepito dalle convenzioni quadro, che esclude la possibilità di concedere le agevolazioni previste dall'art. 13 della l.n. 68 del 1999 alle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 276.

zione/inserimento, svolto da un apposito ufficio, mentre il datore di lavoro contribuirà all'inserimento del lavoratore riconoscendo alla cooperativa sociale una quota fissa pari a 1.000,00 euro finalizzata a sostenere l'azione di affiancamento svolta da un tutore della cooperativa stessa.

L'imputazione o meno dei costi di inserimento del lavoratore con disabilità e tutoraggio è un elemento di assoluta rilevanza in quanto va a remunerare la funzione svolta dalle cooperative sociali di formazione *on the job*, "certificazione" delle competenze acquisite ed accompagnamento al lavoro.

Scaricarli sui datori di lavoro può avere l'effetto perverso di indurre le parti a ricercare la soluzione meno onerosa che consenta di ricorrere all'art. 14; non potendo incidere sul costo del lavoro, vincolato a quello della contrattazione collettiva, il rischio è di indurre datore di lavoro e cooperativa sociale, nell'ambito dell'attività di contrattazione degli aspetti commerciali della commessa, a tagliare proprio sui costi derivanti da questa importante funzione.

In altri termini le modalità con cui vengono ripartiti questi costi nell'ambito delle convenzioni rischiano di renderle meno appetibili per i datori di lavoro proprio nel caso in cui riguardino lavoratori con maggiori difficoltà di inserimento, per i quali la norma è stata prevista, e di essere eccessivamente onerose per le cooperative sociali.

Ad avviso di chi scrive, il problema può essere risolto sostenendo il ruolo formativo della cooperazione sociale, ed i costi da questo derivanti, con un meccanismo che leghi le convenzioni quadro all'intero contesto delle politiche attive del lavoro e al più ampio scenario delle politiche sociali poste in essere nel territorio di riferimento.

Le convenzioni operative

Le convenzioni quadro finora approvate in alcuni casi hanno disciplinato, anche mediante i modelli di convenzioni operative ad esse allegati, l'istituto della decadenza dagli effetti della convenzione nel caso di inadempimento di una delle parti.

La disciplina di questo aspetto costituisce una lacuna di non secondario rilievo, in quanto il rapporto di lavoro della persona assunta a seguito dell'adesione da parte della cooperativa sociale alla convenzione dipende direttamente dalla commessa affidata dal datore di lavoro; il venir meno di quest'ultima, che costituisce la ragione

dell'assunzione, può tradursi in un giustificato motivo di risoluzione del rapporto. Nel caso in cui si tratti di lavoratore con disabilità, il problema appare ulteriormente complicato, in quanto non si tiene conto delle implicazioni in termini di riposizionamento in graduatoria del lavoratore stesso; come è noto il sistema del collocamento mirato è basato su delle liste di iscrizione da parte dei soggetti in cerca di lavoro e la scelta della persona da avviare presso datori di lavoro o, come nel caso di specie, cooperative sociali, quando avvenga con richiesta numerica, cade sui primi in graduatoria (fermo restando la compatibilità della capacità lavorativa della persona con disabilità con le mansioni affidate).

Alcune convenzioni quadro ed operative finora approvate hanno provveduto a disciplinare la materia, limitandosi a qualificare l'inadempimento nel conferimento della commessa o il mancato rispetto della convenzione di programma quale motivo di decadenza delle convenzioni. Le convenzioni operative hanno previsto un'ulteriore norma di dettaglio, disponendo che al verificarsi di un non corretto adempimento di una delle parti alle obbligazioni derivanti dall'accordo fra cooperativa sociale ed impresa, l'altra debba prioritariamente chiedere il corretto adempimento delle obbligazioni e solo in un secondo momento la risoluzione del contratto.

Questa previsione fornisce alle parti una tutela ulteriore a quella derivante dalla generale disciplina dei contratti, in quanto antepone un obbligo di richiedere il corretto adempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto in luogo dell'immediata risoluzione dello stesso, ma la garanzia offerta alla persona con disabilità è solo indiretta e comunque limitata. Nell'ipotesi in cui la cooperativa sociale, a seguito della decadenza della convenzione, dovesse procedere al licenziamento del lavoratore con disabilità, nulla si dispone in merito alla posizione da assegnargli in graduatoria o alla sua ricollocazione presso altro datore di lavoro. Solo la convenzione operativa della provincia di Milano prevede delle norme di salvaguardia, disponendo in primo luogo che sia prevista una forma di tutela economica del lavoratore in caso di inadempimento del contratto ad opera dei contraenti e prevedendo nell'ipotesi in cui la commessa di lavoro termini prima del tempo pattuito, che "il Servizio per l'occupazione dei disabili, in collaborazione con il Servizio per l'integrazione lavorativa dei disabili avente in carico il medesimo, si attiverà per individuare le soluzioni più adeguate sul territorio provinciale".

Come auspicato dall'intesa fra Cgil, Cisl e Uil, inoltre, alcune convenzioni operative (allegate alle convenzioni quadro di Padova, Belluno e Frosinone (bozza)) dispongono che possa essere previsto il passaggio diretto fra cooperativa sociale e datore di lavoro al termine del periodo di durata della commessa; con questa "strategia gradualistica"²⁰ le convenzioni quadro possono divenire uno strumento di comunicazione fra mercato del lavoro protetto e non protetto (Cocanari, 2003, p. 4) ed abbattere, così, il problema delle asimmetrie informative che disincentivano i datori di lavoro ad assumere persone con disabilità²¹ (anche se un ottimale funzionamento del collocamento mirato dovrebbe incidere, tra le altre cose, proprio su questo aspetto).

5. L'art. 14 come strumento di politica attiva del lavoro per i soggetti svantaggiati

Come si è avuto modo di osservare dall'analisi condotta, l'implementazione finora realizzata dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003 ha riguardato esclusivamente l'utilizzo di questa norma quale ulteriore modalità di adempimento agli obblighi di assunzione di persone con disabilità.

Manca invece, salvo qualche vago richiamo, un uso di questa norma quale strumento di politica attiva del lavoro per altre categorie di soggetti svantaggiati, tra quelle indicate dal legislatore.²²

Abbiamo detto che la causa di questo fenomeno è la mancanza di un qualunque meccanismo incentivante o sanzionatorio che possa promuovere l'adesione da parte di datori di lavoro al sistema delle convenzioni quadro, ad eccezione, come si è avuto modo di dire in precedenza, dell'ipotesi di copertura della quota riservata alle persone con disabilità.

²⁰ Nogler, 2004, p. 202; si vedano anche le riflessioni di Costantini, 2005, p. 191. Se non viene attuata una strategia di questo tipo il rischio derivante dall'applicazione dell'art. 14 è quello di una "stabilizzazione del lavoro presso la cooperativa sociale e la cristallizzazione di alcune situazioni di emarginazione che circondano la disabilità", cfr. Garattoni, 2004, p. 227.

²¹ Per un'analisi dei comportamenti delle imprese nella scelta dei lavoratori e dei limiti presenti nel mercato del lavoro si veda Borzaga, 1999, p. 16 ss.

²² Il riferimento normativo è così ampio da destare delle perplessità (Avio, 2005, p. 176), ma proprio per questo il ruolo dei soggetti pubblici a livello locale che possono agire nell'implementazione della norma è fondamentale.

I soggetti pubblici ed in particolar modo le regioni²³ hanno, tuttavia, l'opportunità di rendere l'art. 14 uno strumento di politica attiva del lavoro e non ridurlo ad una mera modalità di adempimento agli obblighi di assunzione di persone con disabilità.

Il punto di forza di questo strumento di politica attiva del lavoro è la possibilità di incentrarlo su un contesto territoriale locale, cui va aggiunta la forte istanza partecipativa che può essere espressa dai soggetti pubblici, dai rappresentanti del mondo nonprofit e dalle organizzazioni sindacali. È fuor di dubbio che la creazione di una rete fra mondo for-profit e mondo nonprofit, cui dovrebbe dar adito l'attuazione dell'art. 14, richiede il coinvolgimento dei datori di lavoro, il che implica la necessità di trovare sistemi che possano promuovere l'adesione.

Su questo specifico aspetto è purtroppo da rilevare ancora una volta la disattenzione dei soggetti sottoscrittori. L'art. 14 demanda alle convenzioni quadro "l'eventuale costituzione, anche nell'ambito dell'agenzia sociale di cui all'art. 13, di una struttura tecnico-operativa senza scopo di lucro a supporto delle attività previste dalla convenzione"; le convenzioni quadro non hanno disciplinato questo aspetto e si sono limitate a sancire l'impegno dei soggetti firmatari a promuovere l'attuazione della convenzione quadro, ognuno nel proprio ambito di competenza. Solo la convenzione di Treviso ha previsto (art. 11) la costituzione di una struttura tecnica di supporto con il compito di favorire la creazione di una rete fra imprese, mondo nonprofit e servizi per l'impiego, la quale, tuttavia, non ha ancora avuto avvio.

Un ruolo importante nella ricerca di soluzioni adeguate può comunque essere giocato dalle regioni. Laddove esse decidessero di ripristinare l'obbligo di assunzione di lavoratori in mobilità,²⁴ ad

²³ Nogler, 2004, p. 191; Tursi, 2004, p. 63 e p. 66.

²⁴ Questa facoltà, demandata dal d.lgs. n. 297 del 2002, è contenuta nelle legislazioni regionali di Sardegna e Marche. L'art. 13, lett. c della l.r. Sardegna n. 20 del 2005 dispone che il piano regionale per l'occupazione contiene "l'individuazione delle categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale e la relativa quota di assunzione che i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici sono tenuti a rispettare, ai sensi del comma 3 dell'articolo 4 bis del decreto legislativo 21 aprile 2001, n. 181, così come modificato dal decreto legislativo n. 297 del 2002". L'art. 4, c. 2, lett. b, della l.r. Marche n. 2 del 2005, dispone che il piano annuale per l'occupazione e la qualità del lavoro contiene "l'individuazione delle categorie dei lavoratori a rischio di esclusione sociale e la quota delle assunzioni che sono tenuti ad effettuare i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici loro riservata, ai sensi dell'articolo 4 bis del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181 (Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144".

esempio, si potrebbe disporre l'adempimento mutuando il meccanismo previsto per la copertura della quota di riserva di lavoratori con disabilità. Un altro strumento nelle mani dei legislatori regionali potrebbe essere quello di preferire, nell'attribuzione di agevolazioni di tipo fiscale, contributivo o economico, quei datori di lavoro che decidano di attuare strategie di *outsourcing* aderendo al meccanismo delle convenzioni quadro.

C'è un altro fattore che merita particolare attenzione. L'insistenza su un determinato territorio delle convenzioni quadro potrebbe agevolmente consentire il raccordo fra questo strumento di politica attiva del lavoro e le politiche sociali a livello territoriale. In particolar modo, potrebbero ipotizzarsi forme di collegamento fra le convenzioni quadro ed i piani sociali di zona, in considerazione del fatto che il territorio su cui si agisce è sostanzialmente il medesimo. Ancora una volta, quindi, la possibilità di sfruttare il potenziale di una norma che pare nata per una particolare finalità è nelle mani dei soggetti pubblici, i quali possono cercare di creare una sinergia fra politiche del lavoro e politiche sociali, razionalizzando l'uso delle (scarse) risorse economiche esistenti e, soprattutto, facendo leva sulla ricchezza che può derivare dalla costruzione di reti a livello locale: il capitale sociale.²⁵

Bibliografia

- Avio A. (2005), "I lavoratori disabili tra vecchie e nuove discipline", in Ballestrero M.V., Balandi G.G. (2005), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Il Mulino, Bologna, p. 155 ss.
- Borzaga C. (1999), "La cooperazione sociale di inserimento lavorativo: quale ruolo e quali politiche di sostegno?", in Marocchi G. (a cura di), *Integrazione lavorativa, impresa sociale, sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano.
- Cocanari F. (2003), "Riforma del lavoro e disabili", *Conquiste del Lavoro*, 3, luglio.
- Corbisiero F. (2005), *Le trame della povertà. L'esperienza del reddito minimo di inserimento nei reticoli d'impovertimento sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Costantini S. (2005), "Efficienza ed efficacia delle convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili", in Ballestrero M.V., Balandi G.G. (2005), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Il Mulino, Bologna, p. 179 ss.
- Garattoni M. (2004), "Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati" in Gagnoli E., Perulli A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, p. 221 ss.

²⁵ Da ultimo, su questi temi si veda Corbisiero (2005).

- Nogler L. (2004), "Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati", in Aa.Vv., *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, p. 189 ss.
- Rosato S. (2005), "Riforma Biagi: occupazione dei lavoratori svantaggiati nelle province di Treviso e Padova", *Guida al Lavoro*, 16, p. 17 ss.
- Tursi A. (2004), "Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati", in Aa.Vv., *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, p. 37 ss.

L'articolo 14 nelle sperimentazioni in corso

Mario Conclave

Sommario

1. Il dibattito sull'articolo 14 - 2. Il progetto di sperimentazione - 3. Prime evidenze della sperimentazione: lo stato di attuazione dell'assetto giuridico - 4. Prime evidenze della sperimentazione: alcuni nodi - 5. Alcune prime conclusioni

1. Il dibattito sull'articolo 14

L'articolo 14 del decreto legislativo 276/03 (da ora art. 14) è stato accompagnato da prese di posizioni critiche da parte di vari attori sociali, soprattutto dall'associazionismo dei disabili¹ e dei lavoratori.

Le argomentazioni addotte dal primo riguardano soprattutto: la logica discriminante del dispositivo normativo che prevede l'inserimento della cooperazione sociale come prefigurazione di laboratori protetti; un approccio contrario al collocamento mirato; il mancato coinvolgimento dell'associazionismo dei disabili.

¹ L'associazionismo nazionale dei disabili, in specifico la Fish, mantiene un giudizio negativo sull'articolo in questione. Si tenga presente che l'associazionismo dei disabili (Fish e Fand) presente nel Coordinamento nazionale di Lincs, in occasione della presentazione del progetto di sperimentazione di Italia Lavoro, pur mantenendo una posizione contraria all'art. 14, ha formulato un giudizio positivo sul percorso indicato nel progetto Lincs.

Per quanto riguarda il sindacato confederale nazionale, Cgil, Cisl e Uil, pur partendo da posizioni articolate, hanno elaborato un documento unitario in cui si sono fissati orientamenti per l'attuazione del dispositivo normativo.² L'associazionismo imprenditoriale, soprattutto la Confindustria, ha invece manifestato interesse.

Il movimento della cooperazione sociale dopo aver espresso posizioni piuttosto articolate, in particolare di Legacoop e di Confcooperative (la prima con riserve politiche riferite al ruolo improprio della cooperazione sociale), ha successivamente visto maturare posizioni di interesse verso la natura sperimentale della norma.

In seno alle Regioni, un gruppo tecnico di coordinamento ha elaborato un documento per un'applicazione "pragmatica" dell'articolo 14.³

² Il documento sottoscritto il 24 febbraio 2004 dalle segreterie confederali nazionali (per la Cgil Giuseppe Casadio, per la Cisl Gigi Bonfanti, per la Uil Adriano Musi) recita quanto segue: "In merito all'applicazione dell'articolo 14 del d.lgs. 276/03, Cgil, Cisl, Uil hanno concordato una linea unitaria. Di seguito vi comunichiamo i punti dell'intesa:

- nelle regioni e province in cui non saranno stipulate convenzioni, in base all'articolo 14 del d.lgs. 276/03, resta norma vigente quanto stabilito dall'art. 12 della legge 68/99;
- l'applicazione dell'art. 14 del d.lgs. 276/03 va fissata in una percentuale massima del 20% della quota obbligatoria, ovvero dei disabili che l'azienda è tenuta ad assumere. Quindi l'azienda deve continuare ad assumere l'80% del restante;
- le modalità di adesione dell'azienda (alla convenzione), non potranno essere automatiche, ma dovranno avvenire tramite la stipula di specifiche convenzioni tra gli imprenditori, i servizi per l'impiego e le altre parti interessate;
- l'inserimento in cooperativa deve essere effettuato tramite lo strumento della convenzione e con il parere positivo dei servizi di inserimento lavorativo e del Comitato tecnico. In caso mancassero i servizi preposti, non si può procedere all'applicazione di quanto prevede l'articolo 14;
- alle convenzioni di questo tipo non spetta nessuna delle agevolazioni previste dall'art. 13 della legge 68/99;
- la convenzione a livello aziendale potrà prevedere il passaggio diretto del lavoratore disabile tra cooperativa ed azienda. Non potranno essere oggetto di convenzione i lavoratori già presenti nella cooperativa, poiché deve essere possibile la verifica che le persone disabili già inserite in cooperativa abbiano i requisiti previsti dalla legge 68/99 art. 1, poiché se si autorizzassero convenzioni per disabili non iscritti negli elenchi verrebbe a rendersi inutile la graduatoria ed i criteri di scelta in base alla tipologia di mansione che viene richiesta al momento dell'iscrizione nelle liste provinciali, nonché sarebbe inutile il parere della commissione di cui all'art. 1 comma 4".

³ Il documento del gruppo tecnico, presentato pubblicamente al seminario di Torino ed organizzato da Regione Piemonte ed Italia Lavoro, può essere sintetizzato in questo modo: "Si proceda ad una sperimentazione tenendo conto di alcuni orientamenti quali: concentrarsi sul *target* di disabili ai sensi della l. 68/99, perché dotati di sistemi di supporto normativo a differenza delle altre fasce svantaggiate, considerare l'articolo 14 come strumento integrativo e complementare alla legge 68/99, evitare la funzione della cooperazione sociale come laboratorio protetto a favore dell'impresa di transizione, garantire il rispetto delle norme contrattuali da parte della cooperazione sociale".

Il dibattito politico a livello nazionale, gli approfondimenti effettuati in sede di dibattiti pubblici o in confronti informali, l'avvio di alcune esperienze territoriali, hanno indicato che è possibile procedere a percorsi progettuali sperimentali.

2. Il progetto di sperimentazione

La decisione di avviare un progetto di sperimentazione sull'articolo 14 è stata assunta in seguito ad un incontro tra Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ed associazioni dei disabili che avevano intrapreso un'azione di protesta proprio nei confronti di tale norma. L'impegno preso era quello di procedere ad una verifica, per poi decidere su come muoversi.

Con decreto ministeriale si è avviato il progetto "Sviluppo territoriale ed inserimento lavorativo dei disabili. La sperimentazione dell'articolo 14 del d.lgs. 276/03" (Lincs), presentato da Italia Lavoro nell'intento di sperimentare sul territorio la portata della norma, la sua capacità di funzionare e la sua efficacia, al fine di desumere elementi di conferma ovvero di modifica dei dispositivi adottati.

L'impostazione del progetto

Le ipotesi sottostanti al progetto Lincs, ispirate ad un modello inclusivo,⁴ sono che il dispositivo è aggiuntivo a quanto previsto dalla legge 68 sul collocamento mirato, facilita l'approccio integrato nell'inclusione lavorativa ed è strettamente collegato allo sviluppo territoriale (tabella 1).

⁴ Le azioni di intervento sul disagio sociale, secondo schemi interpretativi sintetici possono essere riportate a tre modelli: quello compassionevole (caritatevole in senso tradizionale, filantropico, della redistribuzione marginale), quello compensativo (riparativo, assicurativo, della cura e riabilitazione), quello inclusivo-preventivo (interventi progettuali preventivi di superamento degli effetti discriminatori della diversità in termini di interazionismo attivo, sviluppo economico che incorpora come determinante lo sviluppo sociale della diversità/disabilità).

⁵ Per quanto riguarda il rapporto diverso ed aggiuntivo rispetto all'art. 12 è sostenibile che quest'ultimo non sia stato modificato e rimanga in vigore. Le differenze possono essere indicate in: soggetti destinatari (lavoratori svantaggiati in genere, disabili con particolari difficoltà di inserimento); il sistema istituzionale delle procedure; la composizione dei *partner* nelle convenzioni; i contenuti delle convenzioni; le modalità di assolvimento dell'obbligo in caso di disabili (rapporto diretto o meno tra datore di lavoro e disabile da inserire, ruolo della cooperazione sociale). Vedi Conclave (2003).

TABELLA 1 – INTERPRETAZIONE DELL'ART. 14 NEL PROGETTO LINGS

In termini di assolvimento dell'obbligo:

- aggiuntività delle modalità di inserimento lavorativo rispetto all'assolvimento dell'obbligo da parte dei datori di lavoro (le altre modalità di assolvimento dell'obbligo sono avviamento numerico, chiamata nominativa, convenzioni,⁵ esoneri parziali);
- unicità della gestione territoriale: attivazione dei percorsi, monitoraggio degli inserimenti e valutazione come prerogative del servizio per l'impiego e del comitato tecnico;
- raccordo con gli altri strumenti di assolvimento dell'obbligo (una quota percentuale e non tutta la quota di riserva);
- datori di lavoro destinatari: quelli che devono assumere disabili perché sotto-quota e hanno capacità di esternalizzare).

In termini di collocamento mirato:

- complementarietà: i soggetti disabili sono inseriti nelle liste speciali della 68, ma si caratterizzano per avere alcune particolari condizioni di difficoltà (tale specificazione era già prevista dalla legge 68);
- possibilità di prendersi carico, da parte dei servizi di altre fasce svantaggiate (quelle della 381 e quelle del regolamento europeo).

La legge 68 segue una logica di inserimento occupazionale supportato (*supported employment*) per alcune fasce di disabilità (quelle delle liste speciali⁶). Non riguarda tutti i disabili in età lavorativa⁷ desiderosi di offrirsi sul mercato del lavoro. Si muove in una logica di deterrenza nei confronti dei datori di lavoro con la previsione di quote di riserva, vigilanza e sanzioni amministrative ed esclusione da pubblici appalti in caso di non ottemperanza. Presenta, di converso, un sistema agevolativo "normativo" (convenzioni art. 11 e 12), "economico" diretto (incentivi previdenziali e fiscali nell'ambito delle risorse disponibili del fondo nazionale e regionale) ed indiretto (le stesse convenzioni).

⁶ La dinamica delle persone con disabilità iscritte nelle liste speciali sono analizzate annualmente dall'Isfol e riportate nei Rapporti annuali. Vedi www.isfol.it. Ai sensi della legge 68/99 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha presentato in Parlamento due relazioni sullo stato di attuazione della norma. Vedi www.welfare.gov.it.

⁷ La situazione delle persone disabili in età lavorativa e la possibile configurazione in occupati, in cerca di lavoro, ecc. è stata oggetto di indagini Istat. Vedi www.disabilitaincifre.it.

Con l'art. 14 si attenua il sistema impositivo nei confronti del datore di lavoro, si mantiene inalterata la deterrenza e si amplia il ventaglio delle modalità di assolvimento dell'obbligo. Si introduce la possibilità di passare da un rapporto di lavoro diretto tra datore di lavoro e disabile (genericamente iscritto alle liste speciali), anche transitoriamente distaccato presso la cooperativa sociale o presso un professionista (nel caso dell'articolo 12 ex legge 68/99), ad un rapporto intermediato in modo commerciale tramite la commessa alla cooperativa sociale; dalla responsabilità diretta all'assunzione ed al mantenimento lavorativo all'interno della singola azienda obbligata si passa ad un'esternalizzazione parziale dell'assolvimento dell'obbligo per tutta la durata della commessa.

La stabilizzazione occupazionale del disabile in difficoltà sul mercato del lavoro a carico del singolo datore di lavoro viene fatta propria dal sistema territoriale di imprese for-profit e non, nonché dalla committenza pubblica e privata.

Tutte le norme relative all'inclusione sociale propongono approcci integrati tra servizi. In questo caso è interessante l'integrazione con il *welfare* locale. In primo luogo per il principio di sussidiarietà orizzontale (nella funzione pubblica vengono corresponsabilizzate le imprese sociali, in questo caso le cooperative sociali); in secondo luogo per il superamento dell'assistenzialismo a favore di politiche di *workfare*; in terzo luogo per l'inserimento lavorativo perseguito attraverso un approccio coordinato con formazione ed assistenza socio-sanitaria; ed infine per la metodologia di lavoro basata su progetti integrati personalizzati.

Nel progetto l'inclusione sociale è collocata dentro lo sviluppo economico territoriale ed è declinata non attraverso il rapporto tra singolo datore di lavoro e singolo soggetto svantaggiato o singolo disabile, ma, più in generale, tra sistema produttivo territoriale, sistema della cooperazione sociale, soggetti disabili o lavoratori svantaggiati in genere.

Lo sviluppo in questo modo non va ad accrescere le condizioni di disuguaglianza sociale di un territorio, ma piuttosto dimensiona un sistema a rete promozionale e redistributivo del lavoro che attua le politiche di sostegno per l'inserimento dei soggetti svantaggiati, attraverso le commesse dei datori di lavoro e le metodologie proprie della cooperazione sociale qualificata.

A tal riguardo assume un ruolo fondamentale la promozione a livello locale della responsabilità sociale delle imprese che si caratterizza per la propensione a non discriminare i disabili e le fasce svantaggiate non sostenute dall'obbligo e per il riconoscimento della meritevolezza attraverso meccanismi premiali nell'affidamento dei lavori da parte delle stazioni appaltanti pubbliche o beneficianti di pubblici finanziamenti.

Una simile impostazione è congeniale alla struttura produttiva italiana caratterizzata da piccole e medie imprese, molto spesso configurate in distretti produttivi o aree sistema, o comunque aggregata in ambiti associativi o consortili.

Nel sistema produttivo locale possiamo considerare non solo l'imprenditoria privata for-profit, ma anche la leva della domanda pubblica locale, organizzata direttamente dall'ente pubblico o attraverso proprie controllate.

Il dispositivo, configurando un maggiore interesse nell'assolvimento dell'obbligo di assunzione dei disabili da parte dei datori di lavoro, può produrre ricadute positive su tutta l'area dello svantaggio presente sul territorio.

La struttura del progetto

Il progetto ha assunto come obiettivi generali:

- a) verificare l'applicabilità e l'efficacia dell'art. 14 del d.lgs. 276/03 al fine di favorire l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e disabili;
- b) verificare in modo ampio e concreto le possibili, nuove opportunità;
- c) sperimentare soluzioni applicative che possano essere in seguito replicate, indicando condizioni di successo o di criticità.

Al fine di rendere coerenti le sperimentazioni territoriali con l'impostazione generale si sono individuate alcune condizioni per la scelta delle dieci aree in cui effettuare la sperimentazione. Tali condizioni sono da definirsi di riferimento e non necessariamente presenti in modo contestuale:

- a) la disponibilità concreta delle istituzioni competenti (regioni, province, comuni) a mettersi in gioco nella sperimentazione; l'as-

senza di questa disponibilità soprattutto di regioni⁸ e province⁹ è un fattore di mancato ricorso allo stesso dispositivo di legge;

- b) la presenza di servizi per l'impiego qualificati nell'inserimento lavorativo che devono saper gestire processi complessi di rete integrata territoriale con le Asl, le istituzioni formative e quelle assistenziali, attraverso il lavoro per progetti e la capacità di monitoraggio e valutazione. Tale requisito si rende necessario per caratterizzare il processo di sperimentazione in termini di coerenza con il collocamento mirato e di gestione unica del dispositivo.¹⁰ Questo criterio non è tuttavia stato applicato in modo rigido, per la necessità di interessare anche aree con ritardo di qualificazione dei servizi;
- c) la capacità operativa della cooperazione sociale di tipo B o mista, la sua solidità economica, organizzativa e professionale. Della cooperazione sociale vanno valorizzati: l'esperienza nell'inserimento di fasce svantaggiate; la propensione all'approccio integrato socio-assistenziale, lavorativo e formativo, la familiarità con i servizi territoriali. Anche questo criterio non è stato utilizzato in modo rigido nella selezione dei territori. Già le convenzioni stipulate prevedevano criteri leggeri per l'individuazione delle cooperative coinvolgibili nelle sperimentazioni. Le indagini nazionali sulla cooperazione sociale di tipo B e miste evidenziano una distribuzione diversificata per area geografica. Era inoltre importante verificare quanta cooperazione d'inserimento lavorativo si era cimentata con la disabilità, essendo questa l'area di disagio direttamente agevolata con l'assolvimento dell'obbligo dei datori di lavoro conferenti commesse¹¹;
- d) la possibilità di stipulare accordi concertativi sulla tematica specifica, essendo la convenzione territoriale uno stadio di realizzazione del dispositivo a livello territoriale¹²;

⁸ Avendo le regioni competenza di validazione della convenzione territoriale.

⁹ Le province, nelle regioni a statuto ordinario, hanno infatti competenze sui servizi per l'impiego, individuati dalla norma come soggetti stipulanti, anche se poi la stipula delle convenzioni più opportunamente è stata effettuata nelle convenzioni sottoscritte (tranne che in un caso) dalle province stesse.

¹⁰ Si tenga presente che il Rapporto Isfol sullo stato di attuazione dei servizi evidenzia una tendenza positiva verso la qualificazione dei servizi per l'inserimento lavorativo dei disabili, mettendo comunque in evidenza una differenza tra Centro, Nord e Sud.

¹¹ Per le ricerche sulla cooperazione sociale di tipo B e mista oltre che delle indagini Istat e quelle già pubblicate dalle associazioni di rappresentanza, abbiamo avviato, all'interno del progetto Lincs, un percorso di recupero di esperienze, coinvolgenti le tre associazioni nazionali della cooperazione sociale (Federsolidarietà, Legacoop sociali, Agci sociali) e la rete Cnca. I risultati sono in fase di elaborazione.

¹² Tale possibilità è stata rilevata attraverso la manifestazione di interesse effettuata dalla provincia.

- e) il riscontro del rapporto tra domanda ed offerta a livello territoriale intesa non solo come presenza di disabilità di tipo grave, ma anche di datori di lavoro che non assolvono appieno l'obbligo di assunzione¹³.

In base a questi criteri si sono identificati 10 territori, distribuiti 6 al Nord (Cuneo, Milano, Lecco, Treviso, Belluno, Genova), 2 al Centro (Roma, Chieti) e 2 al Sud (Lecce, Sassari). Alcuni di questi territori hanno già raggiunto intese sulla convenzione quadro (Milano, Lecco, Treviso, Belluno, Genova).¹⁴

3. Prime evidenze della sperimentazione: lo stato di attuazione dell'assetto giuridico

Una prima linea di ricerca¹⁵ ha riguardato la raccolta e l'analisi della legislazione nazionale, regionale e delle convenzioni territoriali stipulate.

L'intervento delle Regioni

Secondo la legge le Regioni devono svolgere un ruolo di validazione della convenzione territoriale. Questa funzione, quando esercitata, è stata fin qui svolta secondo tre modalità: ex post, ex ante, in norma-gione generale.

Definiamo ex post quella procedura attivata successivamente alla stipula delle convenzioni territoriali e che riguarda l'approvazione delle singole convenzioni. Questa procedura è stata adottata in Ve-

¹³ Ogni manifestazione di interesse è stata accompagnata da un dossier di analisi dei contesti territoriali.

¹⁴ Pur se il progetto è impegnato ad approfondire l'esperienza dei 10 territori, si stanno mettendo in campo azioni che facciano entrare nella rete di sperimentazione anche altri territori.

¹⁵ All'interno del progetto Lincs sono in corso varie linee di ricerca relative: allo stato di attuazione legislativa, alla rilevazione di esperienze di inserimento lavorativo di disabili e di fasce svantaggiate effettuate da cooperative sociali di tipo B e miste; alle ipotesi di valutazione comparata tra misure di assolvimento dell'obbligo da parte dei datori di lavoro; ai contesti territoriali con riferimento a soggetti disabili con particolari condizioni di difficoltà; a datori di lavoro con scoperture dell'obbligo potenzialmente interessati dal dispositivo; alle condizioni della cooperazione sociale nel territorio in rapporto alla capacità di far fronte ai compiti previsti dal dispositivo; ad alcune problematiche focali quali: piani di inserimento individualizzati, processi di esternalizzazione di commesse, coinvolgimento dei datori di lavoro, responsabilità sociale nell'inclusione.

neto, Lombardia, Liguria (in realtà in tutte le regioni dove si sono stipulate le convenzioni territoriali).

La valutazione *ex ante* è stata attuata dalle regioni che hanno fornito, allo scopo di orientamento della stipula delle convenzioni territoriali e per facilitare il successivo *iter* di validazione, una convenzione di riferimento fornendo indicazioni interpretative ed attuative. In questa fattispecie rientra, ad esempio, il caso della regione Sicilia.

Alcune realtà regionali, nel quadro delle competenze in materia di mercato del lavoro, hanno invece recepito il dispositivo dell'art. 14 nel corpo di norme regionali, introducendo modalità particolari di attuazione, comprese convenzioni di riferimento per le realtà territoriali. In questa fattispecie rientrano, ad esempio, l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia e le Marche anche se in queste regioni non risultano ancora firmate convenzioni territoriali. Potrebbe essere formulata l'ipotesi che la normazione regionale abbia disincentivato l'avvio di esperienze territoriali per la preoccupazione di non conformità.

L'efficacia dell'introduzione di clausole diverse da quanto previsto dalle norme nazionali non è ancora valutabile.

Le convenzioni territoriali stipulate

La convenzione territoriale è il primo atto per procedere all'implementazione del dispositivo. Allo stato attuale risultano attive otto convenzioni nei seguenti territori: Treviso, Padova, Belluno, Milano, Lecco, Como, Bergamo, Genova.¹⁶ A Catania risulta sottoscritta una convenzione, ma solo tra alcune organizzazioni datoriali senza la partecipazione delle organizzazioni sindacali e dell'ente pubblico. Tale convenzione anticipa quella quadro regionale, ma non risulta ancora validata istituzionalmente.

La convenzione di Genova, pur validata dalla regione, presenta, da un punto di vista formale, la peculiarità di non essere stata stipulata dalle parti sociali in base a quanto previsto dall'art. 14, pur essendo stata approvata dalla commissione provinciale tripartita.

La norma nazionale rimanda per la definizione di una serie di contenuti alla concertazione territoriale. I più significativi sono: soggetti destinatari, datori di lavoro interessati, criteri di scelta della coope-

¹⁶ Il testo delle convenzioni territoriali sottoscritte può essere consultato all'indirizzo www.italialavoro.it/LINCS.

razione sociale, percentuale di assolvimento dell'obbligo, formule di calcolo delle commesse.¹⁷

Soggetti destinatari individuati dalla legge possono essere: disabili con particolari difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario e fasce svantaggiate. Queste ultime sono state indicate solo in alcune convenzioni territoriali: Treviso, Padova, Bergamo, convenzione quadro siciliana.

Si tenga presente che: a) tali destinatari diversi dai disabili non sono portatori di nessuna misura incentivante per i datori di lavoro comparabile all'assolvimento dell'obbligo; b) la stipula delle convenzioni territoriali è in capo ai servizi per l'impiego e comunemente negoziata dall'assessorato competente sui servizi.

Tutte le convenzioni si sono di fatto concentrate sui disabili riservando questo dispositivo a situazioni, comunemente combinate, quali:

- gravità della disabilità (disabili psichici e/o intellettive gravi, psichiatrici, ovvero invalidità fisica e/o sensoriale superiore all'89% o tra il 67% ed il 79%);
- fascia di età (ultra quarantacinquenni);
- anzianità di disoccupazione (da almeno 24 mesi o 36 mesi).

Questa individuazione di fasce di disabilità può ritenersi largamente coerente con il fine della norma, che è quello di favorire situazioni di difficile inserimento lavorativo e confortare l'ipotesi di attuazione di uno strumento aggiuntivo nella promozione dell'inclusione lavorativa di fasce di grave disabilità, già prefigurato dalla legge 68/99.

La norma ha già introdotto alcune condizioni quantitative e qualitative per l'individuazione dei datori di lavoro¹⁸ soggetti al rispetto dell'obbligo e quindi potenzialmente più interessati. Alcune di queste condizioni sono state rinviate alla concertazione territoriale: in particolar modo il rapporto tra limiti dimensionali e quantità di coperture possibili ai fini dell'assolvimento dell'obbligo.

¹⁷ Per un'analisi dettagliata dei vari contenuti delle convenzioni territoriali effettuata nell'ambito del progetto Lincs si veda: Conclave, Vulterini, Lelievre (in corso di pubblicazione).

¹⁸ Vi sono, in termini quantitativi, i limiti dimensionali propri della legge 68/99 per le quote d'obbligo. Previsioni qualitative sono il ricorso per una quota limitata al dispositivo dell'art. 14 ex d.lgs 276/03, correlata ad altre modalità di assolvimento.

Le fasce dimensionali delle imprese interessate sono prevalentemente quelle superiori ai 50 dipendenti dove le percentuali previste sono del 30% dei disabili da assumere (facendo riferimento all'articolo 12 della legge 68/99) ovvero del 20% (con riferimento alle posizioni delle confederazioni sindacali). Per quanto riguarda la fascia 35-50 viene interessata per un solo disabile (tenendo presente che i disabili da assumere sono 2). La possibilità di applicare il meccanismo nella fascia tra i 15 ed i 30 dipendenti risulta invece più incerta.

Abbastanza larghi sono stati, nelle convenzioni territoriali, i criteri per individuare le cooperative sociali di tipo B. Possono essere classificati come riferiti ad aspetti "istitutivi" (iscrizione ad albo prefettizio e nazionale), "associativi" (associazione all'organizzazione di rappresentanza), di "tipo imprenditoriale" (assenza di procedure concorsuali, assolvimento di impegni da precedenti commesse), "territoriali" (avere almeno un'unità locale nel territorio). I primi due aspetti ("istitutivi", "associativi") sono quelli più ricorrenti. Tale previsione di criteri prende atto della configurazione attuale della cooperazione sociale di tipo B ed al suo ruolo di infrastruttura territoriale.

Il calcolo della commessa in rapporto alla possibilità di conteggiare il numero di coperture è stato un esercizio a cui è stata posta particolare attenzione nelle varie convenzioni. È possibile effettuare un primo esercizio di tipizzazione, per elenco e combinazioni di voci, in tre grandi gruppi di formule, che dovrebbero essere articolate in base ad ulteriori variabili interpretative ed applicative:¹⁹

- a. il tipo "lombardo" sintetizzabile nella formula $C = (VUC - CP) / CL$ dove C è il numero delle coperture, VUC è il valore unitario della commessa al netto di Iva, CP il costo di produzione (al netto del

¹⁹ In questa sede, a riguardo delle formule usate, non riteniamo di dover dilungarci su tematiche quali: il diverso significato che si dà alle variabili (costo di produzione, costo del lavoro, arrotondamenti); la maggiore capacità di tener presenti i costi che entrano in gioco nel processo di inserimento lavorativo; le questioni interpretative ed applicative che si introducono come il significato delle singole voci di costo e che possono comportare un successivo stadio di complessità in termini di nuova fase di negoziazione; la dinamica dei ruoli tra attori del contratto commerciale e quella dei servizi per l'impiego.

Al fine di una più puntuale valutazione, inoltre, va effettuata l'analisi del sistema di agevolazione esterno allo scambio tra datore di lavoro e cooperativa. Tale sistema si compone di interventi economici diretti (per esempio quelli sulla formazione, per il tutoraggio, per l'adattamento dell'ambiente di lavoro), ma anche indiretti, attraverso i servizi all'inserimento lavorativo, ma anche all'integrazione con le reti territoriali (trasporti, sostegno, residenzialità, flessibilità delle strutture di riabilitazione, ecc.).

costo del lavoro del soggetto disabile o dei soggetti disabili), CL il costo del lavoro del disabile al netto di oneri previdenziali ed assistenziali;

- b. il tipo "veneto" con la formula $C = (VC-CP)/CL$, dove, rimanendo uguali i termini C e CP rispetto alla formula lombarda, VC è il valore complessivo della commessa, CL è il costo del lavoro con riferimento al Ccnl della cooperazione sociale (senza salario d'ingresso), ai costi di tutoraggio dei lavoratori guida ed alla creazione o alla modifica del posto di lavoro. È da tener presente che questa tipizzazione si basa su un riporto a formule di approcci differenti. Ad esempio, Treviso tende a dare valori quantitativi di riferimento, mentre Belluno fissa valori da riportare a variabili quali, ad esempio, il settore produttivo. A questa formula si rifà la convenzione quadro di riferimento della regione siciliana;
- c. il tipo "genovese" con la formula $C = V/CL$ dove V è il valore della commessa. In questo caso è esplicitato che i costi per il tutoraggio sono forfetari: l'azienda dà alla cooperativa 1000 euro. Spetta alla provincia sostenere l'onere dei costi di inserimento e mediazione.

4. Prime evidenze della sperimentazione: alcuni nodi

Gli aspetti normativi

L'art. 14 del d.lgs. 276/03 ha natura sperimentale ed una durata di 18 mesi, al termine della quale se ne dovranno decidere gli sviluppi.

Tale qualificazione e la relativa scadenza hanno introdotto elementi di incertezza e di limitata motivazione a procedere all'elaborazione ed alla stipula delle convenzioni.

Solo in fase di avvio del progetto Lincs c'è stato il chiarimento che il termine di scadenza doveva considerarsi ordinatorio e non perentorio e ciò ha permesso di avviare le sperimentazioni.

L'incertezza sui destini del dispositivo, a fronte delle posizioni critiche degli attori territoriali, non ha facilitato la diffusione dell'esperienza, né la stessa messa in atto delle convenzioni stipulate, le quali si sono date periodi di durata limitata con problemi di rinnovo o di proroga.

Si tenga presente che la sperimentazione della norma ha intersecato fino ad ora almeno tre cicli elettorali. I cicli elettorali sono significativi in due accezioni: provocano in genere una sospensiva della gestione dei processi, soprattutto innovativi e non dotati di largo consenso e possono introdurre modifiche del quadro politico con conseguenti effetti sui processi stessi.

Fino ad ora il fenomeno prevalente è stato la sospensiva piuttosto che il cambiamento delle intenzioni politiche, anche a fronte di un quadro politico fortemente modificato a livello regionale e provinciale.

Inoltre nella fase precedente alle elezioni politiche si è registrata in molti territori una sospensiva collegata al dibattito sul destino della legge 30/03 ed in particolare del dispositivo in oggetto.

Da elemento di stabilizzazione ha invece giocato il recepimento del dispositivo all'interno delle norme regionali. Questo è avvenuto, ad esempio, in regioni quali le Marche, l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, dove però ancora non risultano essere state stipulate convenzioni territoriali.

Il rinvio alla concertazione territoriale, inteso come decisione che gli ambiti territoriali possono assumere sull'implementazione delle convenzioni e sulle sue stesse modalità di attuazione, ha introdotto almeno tre elementi di riflessione, rispetto: alle procedure di concertazione, alla dinamica degli attori abilitati ed alle materie demandate alle parti.

La prima riflessione riguarda il rapporto tra le sedi concertative tripartite di negoziato e quelle istituzionali.²⁰ In via empirica si sono trovati i raccordi tra le due sedi in fase applicativa.²¹ Si sono ipotizzate procedure semplificate in una logica di sussidiarietà e di non ripetitività.

²⁰ Per sedi negoziali si intendono l'incontro tra le parti (provincia, associazioni dei datori di lavoro, associazioni sindacali) come momenti specifici per trattare la materia in oggetto; per sedi istituzionali si intendono le sedi tripartite istituite dalle norme nazionali, regionali e provinciali in seguito al conferimento di poteri in materia di politiche del lavoro.

²¹ Si tenga presente che la sede istituzionale espone meno direttamente della sede negoziale attori con punti di vista critici, quali il sindacato dei lavoratori. Nello stesso tempo la negoziazione diretta, proprio per la maggiore visibilità, comporta necessità più stringenti di allineamento alle posizioni della propria organizzazione soprattutto in fasi sensibili quali le elezioni, i congressi interni, i rapporti politici con interlocutori istituzionali con cui sono in corso rotture di rapporti motivati da ragioni non direttamente attinenti al tema specifico.

Per quanto riguarda gli attori negoziali è da tener presente che se si vuole riconoscere solo quelli titolati dalla prassi concertativa negoziale, non si può escludere il confronto con l'associazionismo dei disabili, in quanto portatori di interessi dei destinatari. Risulta evidente che l'esclusione di questi da qualsiasi fase di confronto comporta un'azione di rivalsa in termini di condizionamento dell'ambiente negoziale, ovvero di influenza su attori più vicini quali quello politico-istituzionale o quello sindacale. In tema di dinamica degli attori è da rilevare la difficoltà, tralasciando in questa sede la questione del "comparativamente più rappresentativo a livello nazionale"²² a coinvolgere, spesso per motivi diversi, l'intera platea degli attori sul versante imprenditoriale e sul versante dei sindacati dei lavoratori.²³

L'ultima riflessione riguarda la congenialità del rinvio alla negoziazione tra le parti di un elenco di materie così ampio, materie non tutte congeniali alla disponibilità di tutti gli attori in termini negoziali.

La complessità del meccanismo

Il percorso attuativo presenta almeno due fasi: quella verso la convenzione quadro e quella verso la successiva concretizzazione di un percorso su due binari: a) l'esternalizzazione della commessa, a carattere economico, produttivo e commerciale; b) l'inserimento del lavoratore svantaggiato in prevalenza, disabile grave.

A proposito della prima fase, di tipo costitutivo, abbiamo avuto modo di effettuare alcune osservazioni. È prematuro introdurre elementi di dibattito intorno ad improbabili modellizzazioni per il trasferimento. Mentre è necessario intensificare il percorso di scambio di esperienze.

La seconda fase presenta elementi di forte caratterizzazione territoriale, in parte derivante dai contenuti della convenzione quadro (soprattutto in merito ai soggetti disabili da prendere in carico ed alla composizione della formula del rapporto commessa - numero

²² La norma infatti abilita alla concertazione le organizzazioni "comparativamente più rappresentative a livello nazionale". Vi sono invece definizioni normative che si riferiscono a "regionalmente più rappresentative".

²³ Per quanto riguarda le associazioni imprenditoriali la questione principale è quella riferita all'estensione del numero ed alla significatività del tessuto associativo nell'ambito della materia in questione, tenendo presente che le quote di riserva sono per dimensionamento di addetti 15-35, 35-50, oltre 50, e che il meccanismo è proprio di aziende con scoperture e con propensione all'esternalizzazione.

degli inserimenti), in parte derivante da oggettivi vincoli territoriali (le caratteristiche della cooperazione sociale di tipo B, le caratteristiche produttive dei datori di lavoro con scoperture), in parte derivanti dalle propensioni degli attori territoriali interessati: servizi per l'impiego (in termini di promozione del ricorso al dispositivo rispetto ad altri strumenti di assolvimento dell'obbligo), datori di lavoro (interesse e cultura dell'esternalizzazione di commesse dentro la positiva volontà di assolvimento dell'obbligo in formule coerenti con l'inserimento lavorativo piuttosto che elusive), cooperative sociali (capacità di inserimento di disabili gravi e di corrispondere alle attività esternalizzabili dalle imprese). Allo stato attuale ogni territorio ha messo in atto e sta seguendo proprie modalità di *start up* della seconda fase con diversi stadi di avanzamento e diverso grado di raggiungimento degli obiettivi.²⁴

L'approfondimento di questa seconda fase diventa importante, a partire dallo specifico dispositivo dell'art. 14, in quanto individua le condizioni di applicazione del meccanismo (datore del lavoro esternalizzante, cooperativa sociale affidataria di commessa e processo d'inserimento lavorativo del disabile in base al progetto individuale d'inserimento) e le condizioni di trasferibilità. La questione del *mismatching* - non necessariamente da costi, ma da mancanza di conoscenza reciproca e di non corrispondenza del tipo di attività - tra datori di lavoro conferenti e cooperazione sociale costituisce una barriera allo sviluppo del dispositivo. Barriera maggiore rispetto all'inesperienza della cooperazione sociale locale sulla disabilità. Tale barriera interessa non solo l'art. 14, ma il più generale rapporto for-profit nonprofit territoriale.

5. Alcune prime conclusioni

Solo sui disabili

L'intervento più esteso riguarda i soggetti disabili. Non risulta allo stato attuale un uso distorto dello strumento anche in quelle interpretazioni che contemplano oltre ai disabili gravi anche lavoratori svantaggiati in base all'anzianità anagrafica o alla disoccupazione.

²⁴ In merito agli obiettivi raggiunti in termini di quantità e tipo di aziende interessate, tipo ed ammontare delle commesse esternalizzate, numero e qualità di disabili inseriti è in corso una specifica attività di indagine che riguarda non solo le aree di sperimentazione, ma anche le altre con avvenuta stipula delle convenzioni.

I motivi dell'uso prevalente per i disabili sono da riportare innanzitutto ai citati meccanismi di deterrenza previsti dalla legge 68/99. Concorrono però anche altri fattori. C'è una "congenialità istituzionale" del meccanismo, intestato ai servizi di collocamento mirato, congenialità in termini di strumentazione di intervento e di familiarità con le tematiche.

Nello stesso intervento sui disabili è da rilevare che i servizi per il collocamento mirato non hanno confidenza con tutti gli aspetti del meccanismo di affidamento delle commesse: la parte commerciale non è immediatamente confacente alle competenze professionali ordinarie degli uffici trattandosi di assistenza all'esternalizzazione e alla messa in atto di processi produttivi. Si tratta di attività più vicine a competenze di sviluppo di impresa (*enterprise creation*) che a quelle di occupabilità ovvero di occupazione (*job creation*).

Le altre fasce svantaggiate

Con altri soggetti svantaggiati, a partire da quelli della Legge 381/91, i servizi per l'impiego non hanno sempre dimostrato dimestichezza, ovvero non hanno sviluppato una strumentazione adeguata, in particolare per la messa in atto del rapporto con la cooperazione sociale di tipo B.

Per le fasce svantaggiate previste dal regolamento europeo, indicate dal d.lgs. 276/03, è stata la stessa cooperazione sociale che ha trovato serie difficoltà a cimentarsi. Per queste fasce svantaggiate il meccanismo prefigurato, così come è formulato, non funziona ed è da ipotizzare un sistema territoriale che colleghi i soggetti pubblici di mediazione con il sistema di agevolazioni alla presa in carico da parte della cooperazione sociale o di altri soggetti for-profit e nonprofit.

Ciò introduce la necessità di progettare più ampiamente la realizzazione nel territorio di alcune condizioni di intervento.

Nella nostra ipotesi progettuale prospettiamo che si debba procedere ad un piano, aggiuntivo, ma integrato con quello sulla disabilità. Tale piano deve mettere in campo una dinamica di responsabilità sociale verso le fasce svantaggiate e le disabilità non previste dalla legge 68. Tale progetto dovrebbe prevedere, nel riconoscimento di una meritevolezza incrementale, degli inserimenti lavorativi di soggetti svantaggiati: a) criteri premiali nei bandi di appalto per soggetti imprenditoriali for-profit e nonprofit che inseriscano lavoratori svan-

taggiati in aggiunta agli obblighi ordinari di legge; b) la programmazione di affidamenti diretti - da parte delle stazioni appaltanti pubbliche o controllate dal pubblico o utilizzatrici di finanziamenti pubblici - alla cooperazione sociale di tipo B che si faccia carico dell'inclusione lavorativa incrementale di lavoratori svantaggiati²⁵; c) la messa in atto da parte delle precedenti stazioni appaltanti di bandi riservati alla cooperazione sociale.

Una progettualità di questa portata necessita di una sede istituzionale autorevole, dotata di ampie competenze e determinata. A questo proposito è necessario procedere alla costituzione ed all'attivazione di un sistema a rete territoriale con vari interlocutori istituzionali pubblici (la provincia, non solo per le politiche del lavoro, ma anche i comuni e le regioni) e privati.

Ciò può essere disegnato a partire dall'art. 14, ma con la strumentazione di questo può essere realizzato solo parzialmente.

Programmare l'inserimento lavorativo dei disabili utilizzando in maniera combinata tutte le misure previste per l'inserimento

L'art. 14 ha significato e valore solo se integrato e complementare con gli altri strumenti di assolvimento dell'obbligo, sia di inserimento al lavoro che compensativi. Esso richiede una serie di aggiustamenti da parte degli attori interessati ed una costante valutazione da parte dei disabili e dei loro familiari.

Per quanto riguarda il *target* di disabili interessato dalle convenzioni si è già riferito.

Per quanto riguarda le "modalità di assolvimento" è evidente che lo spazio da utilizzare rimane quello di una percentuale della quota di riserva di ogni singolo datore di lavoro.

Più avanti nella sperimentazione, se ci sarà l'opportunità, si potrà ipotizzare che la definizione della quota a disposizione delle aziende venga formulata non necessariamente in modo uguale per tutti, bensì in rapporto alle specifiche modalità di assolvimento che premiano l'inserimento piuttosto che altre forme di rispetto dell'obbligo.

²⁵ Tali misure oltre che essere previste dalla l. 381/91 sono auspiccate anche dalla legge di riforma dell'assistenza sociale, la 328/00. Nell'esperienza di Treviso, nell'ambito del progetto Equal, in questa direzione, sono stati promossi accordi intercomunali.

Immediatamente si tratta di intervenire soprattutto operando sugli spazi degli esoneri parziali e delle elusioni effettuate anche con quelle convenzioni di programma che rimandano a date troppo avanzate l'assunzione del disabile (sistema "a futura memoria" che spesso conta sui cicli critici dell'azienda e quindi sulla sospensiva). Tale strategia è propria delle imprese di maggiori dimensioni, che presentano maggiori scoperture e che hanno maggiori possibilità di esternalizzazione.

Le convenzioni di programma dovrebbero tener conto dell'opportunità offerta ai datori di lavoro dal dispositivo in esame, provvedendo alla copertura con commesse affidate a cooperative sociali per quella parte non assolta con inserimenti diretti in azienda.

Tale convenzione di programma può diventare uno strumento non solo per la singola azienda, ma anche per realizzare da parte dei servizi una programmazione territoriale dell'inserimento lavorativo in assolvimento dell'obbligo.

Programmare lo sviluppo della cooperazione sociale nel territorio

È necessario sviluppare un progetto territoriale per la cooperazione di inserimento lavorativo.

Le potenzialità teoriche in ambito lavorativo di questa cooperazione (non in filiere settoriali e/o segmentate, ergoterapiche, riabilitative o socio-assistenziali, ma in filiere a queste integrate e complementari) a favore delle fasce svantaggiate ed in particolare dei disabili, sono state analizzate e trovano un sostegno giuridico ampio. Non così tutti i provvedimenti che sono conseguiti.

Volendo classificare in termini semplificati le potenzialità si concretizzano in: impresa per la promozione di occupabilità, impresa di transizione ed impresa di occupazione.

Il primo "mestiere" è quello della presa in carico del soggetto, a partire dal bilancio delle competenze fino alla motivazione/rimotivazione, attraverso percorsi di *work esperiency* a partire dai fabbisogni professionali del territorio. Ciò al fine di assicurare pari opportunità rispetto alle altre fasce di disoccupati o inoccupati. Tale percorso deve esplicitare gli obiettivi che non sono necessariamente l'inserimento lavorativo dei disabili dentro o sul mercato del lavoro locale. Tale percorso è indirizzato al disabile nelle condizioni previste dalle norme del collocamento ordinario e può trovare spazio economico

in convenzioni con la provincia o con i comuni perché rientranti in politiche di *workfare*.²⁶

Il secondo “mestiere” è quello della presa in carico dentro un percorso che ha come destinazione finale l’inserimento in una specifica azienda (il caso dell’articolo 12 della l. 68/99) ed in specifiche attività. I costi in questo caso sono complessivamente a carico della commessa del datore di lavoro conferente perché soggetto all’obbligo,²⁷ anche se al riguardo sono da rivedere i contributi che possono essere messi a disposizione per attività quali quelle collegate alla formazione e ad alcuni interventi relativi alla fase di pre-inserimento in cooperativa, propria della funzione pubblica.

Tale mestiere può essere svolto anche con l’art. 14, ma senza il vincolo di destinazione all’impresa conferente. Va previsto che la convenzione possa avere come destinazione esterna alla cooperativa altre imprese locali disponibili ad assumere il disabile/svantaggiato. Questo deve essere comunque esplicitato e verificato durante il percorso in cooperativa.

Il terzo “mestiere” è quello introdotto in parte dalla legge 381/91, con la previsione di disabili nella compagine societaria e valorizzato dall’art. 14, che non esclude la destinazione esterna del soggetto disabile, qualora sussistano le condizioni, ma ipotizza la possibilità di una sua permanenza nella cooperativa alimentata dalla fornitura di commesse. Resta evidente che la stabilizzazione è collegata alla continuità delle commesse, raggiungibile con una sequenza di forniture da parte dello stesso datore di lavoro, di altri datori di lavoro soggetti all’obbligo o non, ovvero da stazioni appaltanti pubbliche o controllate dal pubblico o beneficiarie di finanziamenti pubblici.

I “mestieri” possono essere organizzati nel territorio e svolti, se non contestualmente da ogni singola cooperativa, da un sistema territoriale di cooperative, anche consorziate.

²⁶ Vedi nel Quaderno Spinn n. 13, l’esperienza di esternalizzazione di attività relative ai servizi di inserimento lavorativo a cooperative sociali realizzata a Parma. Anche altre province, come quella di Roma secondo quanto riferito ad un recente convegno, si stanno muovendo in tale direzione.

²⁷ Secondo le indagini dell’Isfol, ma anche nell’opinione degli operatori dell’inserimento lavorativo l’art. 12, non ha prodotto risultati significativi in termini di convenzioni sottoscritte ed inserimenti avvenuti. A riguardo è stato effettuato un approfondimento sui motivi del non *appeal*, riportati sinteticamente nel Quaderno Spinn, n. 13, citato. Nostra opinione è che il dispositivo proponga una funzione interessante, anche se il meccanismo attuativo è disincentivante sia per il datore di lavoro che per la cooperativa sociale. Potrebbe essere recuperato positivamente, se non con modifiche normative, almeno in sede amministrativa.

Con riferimento alla disabilità, l'offerta organizzata di questi "mestieri" non si ritrova nei territori di sperimentazione. E sarebbe utile la costruzione progressiva di una "infrastruttura sociale", non casuale, episodica o marginale, ma che si proponga da interfaccia dinamica tra sistema locale dei servizi ed imprenditoria locale.

Un sistema territoriale di questo genere ha una funzione pubblica, pur se svolta da imprenditoria sociale privata e quindi ha bisogno di un sostegno consapevole del *policy maker*.

Interessa riferirsi qui soprattutto alle questioni relative alla cooperazione sociale, così come sono emerse dall'esperienza del progetto Lincs.

Il *mismatching* tra attività produttive nei territori, in precedenza evidenziato, può essere colmato da piani di riqualificazione del sistema o delle reti territoriali di cooperazione sociale.²⁸ Al riguardo l'art. 14 può essere un fattore di sviluppo in più direzioni. La cooperazione, meglio se organizzata in un sistema consortile, può essere incentivata progressivamente. Partendo dalla triplice caratterizzazione in rapporto alla domanda locale delle aziende soggette all'obbligo - in attività direttamente corrispondenti, in attività da riqualificazione di breve periodo, in attività da riqualificazione di medio periodo - è possibile avviare piani finalizzati da avviare a partire dall'esistente. La programmazione delle commesse può contribuire a sostenere in parte questi piani. Si tratta di introdurre poi sistemi di finanziamento per gli investimenti. Ma il problema vero è la consistenza quantitativa, qualitativa e la persistenza nel tempo di un ammontare di commesse che giustifichi l'investimento stesso.

Questo incontrarsi nel territorio può assumere anche un significato aggiuntivo rispetto alla stessa necessità di assolvimento dell'obbligo. L'interazione territoriale può proseguire, oltre il bisogno di assolvimento, nella stessa attività o in altre attività, con la stessa azienda o con altre aziende o enti pubblici. Ma qui intervengono, specie sul versante for-profit, le convenienze proprie ed immediate del ricorso alle esternalizzazioni (in questi casi non vi è da vantare la doppia convenienza: commessa prodotta/assolvimento dell'obbligo) che, oltre alle questioni del rapporto qualità/costi, pone l'esigenza di un sistema "fidelizzato".

²⁸ Sulla riqualificazione delle attività delle cooperative del territorio nell'ambito del progetto Lincs si stanno effettuando alcuni interventi.

Bibliografia

Conclave M. (2003), *Relazione al Convegno Nazionale Inserimento lavorativo dei disabili. Contenuti e strumenti innovativi*, Roma, 24 giugno 2003.

Conclave M., Vulterini P., Lelievre T., *Le convenzioni territoriali ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 276/03*, in corso di pubblicazione.

Le condizioni per il successo dell'inserimento lavorativo

Federica Bandini e Giuliana Baldassarre¹

Sommario

1. Premessa - 2. Il contesto di riferimento - 3. Le condizioni che favoriscono l'inserimento lavorativo dei disabili: gli elementi interni all'azienda - 4. Un focus sui costi - 5. Le condizioni che favoriscono l'inserimento lavorativo dei disabili: gli elementi esterni all'azienda

1. Premessa

L'articolo riporta i principali risultati di due indagini condotte negli anni 2004 e 2005 inerenti l'inserimento lavorativo di soggetti disabili e svantaggiati ed a partire da questi, propone una riflessione su alcune condizioni interne e di sistema che possono favorire l'accesso al mondo del lavoro da parte dei soggetti interessati.²

¹ Il lavoro è frutto della ricerca congiunta, si attribuisce comunque a Federica Bandini il 60% dell'articolo e a Giuliana Baldassarre il 40%.

² Entrambe le ricerche sono state condotte dai ricercatori della Divisione amministrazione pubblica, sanità e nonprofit dell'Università L. Bocconi. L'indagine denominata "Lavoro diverso" è stata svolta per conto di Compagnia delle opere, Federazione impresa sociale e ha riguardato l'analisi della rete dei servizi provinciali per l'inserimento lavorativo dei soggetti disabili realizzati da soggetti nonprofit. La ricerca che accompagnava la Sovvenzione Globale Cres è stata svolta in *partnership* con Aster-x (Società consortile del gruppo CGM). Gli autori desiderano ringraziare pertanto lo *staff* della Sovvenzione Globale per la collaborazione e la fornitura dei dati.

La prima indagine intitolata "Lavoro diverso" si è posta l'obiettivo di indagare la rete dei servizi per la promozione dell'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate nelle province lombarde; la seconda ha valutato invece l'impatto del finanziamento della Sovvenzione Globale Cres³ sulle modalità di inserimento lavorativo attivate dalle imprese sociali del territorio lombardo beneficiarie dello stesso. La Sovvenzione Globale è uno strumento del quale si è avvalsa la Regione Lombardia per finanziare progetti inerenti l'inserimento lavorativo, progetti che riguardavano sia modifiche interne alle organizzazioni che casi di auto-imprenditorialità come *start up* o *spin off* di imprese sociali.

2. Il contesto di riferimento

Sono passati ormai sette anni dall'approvazione della legge 68 del 1999 che rinnova profondamente la materia del collocamento dei soggetti diversamente abili introducendo il concetto del collocamento mirato, in sostituzione della categoria del collocamento obbligatorio che era risultata non più rispondente alle esigenze sia del sistema economico, alquanto trasformato negli ultimi decenni, sia degli stessi disabili.

Le regole di funzionamento del mercato del lavoro sono profondamente cambiate in questi anni ed il collocamento mirato dei disabili rappresenta forse l'aspetto più significativo di queste trasformazioni al di là dei numeri relativamente limitati dei lavoratori coinvolti.

Si è passati dal concetto di obbligo di assunzione, largamente disatteso e senza una reale valutazione delle modalità effettive di attuazione, a quello di collocamento mirato che ha come finalità la promozione dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa delle

³ La Sovvenzione Globale Cres (Centro risorse economia sociale) è una modalità operativa, prevista dall'Unione europea, per realizzare particolari azioni di sviluppo a livello locale ed è lo strumento utilizzato dalle Regioni per rispondere più efficacemente agli specifici bisogni sociali del territorio e delle comunità locali. Uno strumento innovativo, che ben si presta per la sperimentazione di forme di partecipazione diretta dei diversi operatori economici e sociali coinvolti nella realizzazione degli interventi. Grazie alla Sovvenzione Globale Cres, la Regione Lombardia vuole sviluppare il settore dell'economia sociale sostenendo le realtà del terzo settore impegnate nella promozione e nell'integrazione lavorativa di quelle persone che, per motivazioni diverse, incontrano maggiori difficoltà d'accesso o di permanenza nel mercato del lavoro.

persone disabili attraverso servizi di sostegno che coinvolgono una rete di soggetti con al centro i nuovi servizi provinciali. Il passaggio culturale è stato forte poichè porta ad abbandonare una logica prescrittiva che obbliga all'assunzione, per assumerne una, promozionale e di integrazione.

L'entrata in vigore della legge 68/99 ha determinato un cambiamento significativo nell'erogazione del servizio relativo al collocamento delle persone diversamente abili, trasformando le modalità di avviamento prescritte dalla precedente normativa (legge 482/68). L'introduzione di nuovi elementi quali "l'abbinamento mirato", l'analisi della capacità lavorativa residua e la previsione di un ufficio preposto al "collocamento mirato" ordinario, hanno portato ad una rivisitazione del processo di erogazione del servizio nelle sue varie fasi ed attività. Gli Uffici competenti costituiti nelle sedi provinciali hanno riorganizzato le attività dedicate all'inserimento lavorativo dei disabili per meglio assolvere i nuovi impegni previsti nell'attuale disposto normativo, il quale promuove una politica attiva volta al raggiungimento dei risultati più che un adempimento di obblighi formali-burocratici riconducibili ad una funzione di controllo.

Dall'indagine svolta attraverso le interviste fatte ai responsabili degli Uffici per il collocamento mirato delle province lombarde emerge un quadro abbastanza eterogeneo delle diverse modalità di erogazione del servizio; tuttavia è possibile evidenziare alcuni elementi chiave comuni al processo di erogazione del servizio stesso. Questo si articola in cinque fasi: 1) accoglienza; 2) orientamento/rilevazione dati; 3) incontro domanda/offerta; 4) avviamento/inserimento; 5) accompagnamento/monitoraggio dell'inserimento. Nelle diverse fasi sono a vario titolo coinvolti (come soggetto attivo o passivo) il lavoratore disabile, le aziende (for-profit e not-for-profit) ed i diversi servizi (socio-assistenziali, educativi, formativi e per l'impiego).

In questi anni, anche se in un quadro di generale difficoltà, si sono moltiplicate le iniziative e le attività finalizzate al miglioramento delle politiche per l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, da parte sia di enti pubblici che di numerosi soggetti del privato sociale, e tra questi le cooperative hanno assunto un ruolo rilevante pur evidenziando ancora problemi e criticità.

Si vuole sottolineare che in un contesto così delineato diventano rilevanti non solo le politiche che tendono ad agire in termini positivi sullo sviluppo di nuove opportunità a livello di sistema, ma anche le condizioni interne alle istituzioni attraverso le quali i diversi attori si organizzano per dare una risposta alla domanda di beni e servizi.

Il cambiamento culturale che ha segnato il passaggio da una logica puramente sanitaria/assistenziale ad una promozionale ha evidenziato ancora di più la centralità del tema delle pari opportunità per le persone svantaggiate nell'accesso al lavoro: una società aperta ed una comunità competente non si possono limitare ad assistere le persone in condizioni di svantaggio, ma ne devono consentire uno sviluppo "normale". La declinazione pratica di tale affermazione non può prescindere dalla considerazione di un'azione di sistema che agisca sulle condizioni esterne ed interne all'azienda.

Se, da un lato, risulta infatti necessario l'abbattimento delle barriere che impediscono od ostacolano l'accesso favorendo la creazione di una rete di servizi integrata per promuovere e facilitare l'inserimento, dall'altro, si rivela alquanto strategica la capacità dell'azienda di produrre valore e capitale sociale attraverso la gestione e lo sviluppo delle competenze e delle proprie abilità interne, delle proprie potenzialità conoscitive e relazionali.

La Sovvenzione Globale utilizzata dalle Regioni come strumento innovativo di sviluppo locale per rispondere più efficacemente ai bisogni sociali del territorio si pone l'obiettivo di procedere all'erogazione di: piccoli sussidi, aiuti alla creazione di impresa e all'autoimpiego, misure di sostegno alle diverse realtà del terzo settore (associazioni, organizzazioni di volontariato, fondazioni, organizzazioni non governative, cooperative ed altre) che presentano progetti finalizzati all'inserimento lavorativo o reinserimento di soggetti appartenenti alle categorie svantaggiate. L'indagine condotta si è posta l'obiettivo di censire ed analizzare alcuni casi di successo che testimoniano come le organizzazioni nonprofit siano in grado di progettare e realizzare interventi efficaci per aumentare quantitativamente e qualitativamente gli inserimenti ed il loro impatto sulla riduzione del bisogno. Uno degli elementi critici evidenziati dalle organizzazioni del terzo settore che si occupano di inserimento lavorativo sembra invece essere la mancanza di competenze gestionali che si traducano poi in una maggiore attenzione al "lungo periodo", all'autonomia finanziaria ed organizzativa.

3. Le condizioni che favoriscono l'inserimento lavorativo dei disabili: gli elementi interni all'azienda

L'indagine conoscitiva condotta nell'ambito della ricerca Sovvenzione Globale Cres ha coinvolto 104 aziende beneficiarie del finanziamento distribuite sul territorio lombardo, di cui il 78% è costituito da cooperative sociali, il 18% da associazioni, il 4% da consorzi.

Tramite il finanziamento offerto dalla Sovvenzione Globale che ammontava complessivamente a € 4.531.056,98 sono stati effettuati 431 inserimenti (in 137 casi per soggetti diversamente abili), con vere e proprie assunzioni in 347 casi (80%) e solo nel rimanente 20% (75 casi), con borse lavoro. Si deduce dunque che per la maggioranza sono state poste le basi per un rapporto stabile e duraturo che possa rappresentare anche un presupposto significativo per l'integrazione sociale della persona inserita (nell'ottica di un approccio globale alla persona). Nella consapevolezza che non necessariamente l'inserimento in aziende nonprofit⁴ deve rappresentare l'unico mercato di sbocco di persone svantaggiate, ma che questo passaggio può in alcuni casi essere parte del percorso lavorativo-formativo finalizzato al mercato del lavoro ordinario. Un vero e proprio contratto di lavoro significa che l'organizzazione non svolge un'azione finalizzata solo alla mera attività lavorativa o formativa temporanea, ma che è tesa a potenziare una maggiore partecipazione/inclusione sociale della persona in inserimento (e questo sarà ancora più vero nel caso in cui la persona inserita diventi socio della cooperativa sociale⁵).

Pur evidenziando un elevatissimo tasso di successo degli inserimenti ci si è comunque interrogati sul perchè degli insuccessi: il dato che emerge dalle interviste⁶ risulta in parte controverso, se, da un lato, infatti si afferma che la causa maggiore di insuccesso dell'inserimento è strettamente collegata alla tipologia di disagio ed alla ciclicità di alcune patologie, dall'altro, si afferma pure che il disagio sociale e le tipologie di svantaggio ad esso collegate sono ormai un fenomeno ben conosciuto da parte degli attori che prendono in carico l'inserimento lavorativo di un soggetto svantaggiato, la qual cosa li obbliga quindi a trovare sempre nuove soluzioni per farsi carico

⁴ Sul concetto di "azienda" e di "azienda nonprofit" si vedano tra gli altri Masini (1986); Airoldi, Brunetti, Coda (1993); Borgonovi (2003); Andreaus (1996).

⁵ Si vedano a tal proposito Maiello (2001); Bandini (2004).

⁶ La ricerca prevedeva oltre che la somministrazione di questionari, la realizzazione di *focus group* e l'analisi di casi, anche interviste guidate ad alcuni beneficiari del finanziamento.

dello svantaggio. Mentre la maggior parte afferma che è proprio l'organizzazione che deve farsi carico di questo, pena la rinuncia alla propria identità di impresa sociale, spesso le organizzazioni sono poco flessibili ed innovative di fronte alla complessità dei problemi da affrontare.

L'elemento che si è allora deciso di prendere in considerazione nel corso dell'indagine come condizione favorevole all'inserimento concerne il grado di maturità organizzativa delle imprese sociali beneficiarie della sovvenzione, misurato in maniera approssimativa dal livello di strutturazione⁷ interna e di definizioni dei ruoli (ovvero presenza o meno di un organigramma e funzionigrammi/mansionari che descrivono funzioni e suddivisione delle principali responsabilità). Il livello di maturità raggiunto nelle aziende beneficiarie è abbastanza elevato: l'80% infatti è in grado di rappresentare la propria struttura attraverso organigrammi ed il 62% ha un funzionigramma/mansionario. Tale dato è solo in parte rappresentativo e per giungere a conclusioni più precise occorre leggerlo in relazione alla presenza o meno del responsabile delle risorse umane (presente nel 69% dei casi indagati) e del responsabile degli inserimenti lavorativi (presente nell'87% dei casi analizzati). Questi ruoli diventano fondamentali in organizzazioni che, oltre ad erogare servizi⁸, hanno come obiettivo prioritario quello dell'inserimento lavorativo. Nelle organizzazioni dove il responsabile non è presente viene fatto riferimento all'assenza di una figura "formalmente designata" e si dichiara che le attività proprie di questo ruolo sono parzialmente svolte da altre figure che operano nell'organizzazione. Inoltre, la presenza di tale figura professionale non è legata né alla dimensione né all'anzianità della struttura: ciò implica che non necessariamente le dimensioni ridotte portano ad una gestione "informale" dell'organizzazione. Quest'ultima si ricollega, infatti, più che altro alla strategia ed alla visione di lungo periodo della stessa. Nel 49% dei casi indagati, questa figura professionale è impiegata a tempo pieno nell'organizzazione riconoscendo ad essa un ruolo strategico; nel 50% dei casi invece si hanno tipologie di rapporti che potrebbero presentare problemi di stabilità: contratti di collaborazione, consulen-

⁷ Per struttura organizzativa si intende la fotografia dell'organizzazione, il livello di definizione dei ruoli e delle responsabilità, la possibilità di rappresentare un organigramma. Gli studiosi parlano di parte statica dell'organizzazione che è completata dalla parte più dinamica rappresentata dalla definizione dei meccanismi di gestione. Si veda tra gli altri Rugiadini (1986).

⁸ A proposito della rilevanza della qualità delle persone nelle aziende di servizi si vedano Norman (1985); Ambrosio, Bandini (1998, p. 15 ss).

ti esterni, impiegati a tempo parziale, ma l'averlo comunque previsto come ruolo professionale rappresenta un buon indicatore di maturità aziendale. Pur consapevoli che molte aziende nonprofit (come tutte le altre imprese) ricorrono a queste tipologie di rapporto per problemi di natura economica e di flessibilità, ciò rappresenta un indicatore di instabilità per una figura che invece più di altre dovrebbe essere stabilmente inserita perchè fondamentale all'interno dell'organizzazione.⁹

A riguardo va positivamente osservato che le organizzazioni nonprofit, ed a maggior ragione le cooperative sociali (che rappresentano circa il 65% dei beneficiari), dopo anni di esperienza hanno ormai acquisito una serie di professionalità e competenze nella gestione del personale¹⁰ in inserimento, che potrebbero tranquillamente essere trasferite ai responsabili delle risorse umane e valorizzate anche da altri soggetti imprenditoriali: anche in questo preciso senso le aziende nonprofit "hanno qualcosa da insegnare" alle imprese for-profit. Proprio la figura del responsabile dell'inserimento lavorativo, previsto in maniera esclusiva nel settore delle cooperative sociali, racchiude una serie di competenze preziose per qualsiasi realtà imprenditoriale che potrebbe trarre spunto per progettare percorsi di rafforzamento della motivazione delle proprie risorse umane, ritenute importantissime, ma spesso poco valorizzate.

Se si ritiene che la motivazione, le abilità e le competenze delle persone che operano nelle organizzazioni nonprofit ne determinino il risultato aziendale, sarà necessario che le stesse siano presidiate e valorizzate, giacchè un non corretto presidio della funzione che se ne occupa può rappresentare un limite allo sviluppo delle stesse (Ambrosio, Bandini, 1998).

Di fatto anche l'indagine dimostra come la presenza all'interno dell'ente di una figura strutturata e competente di responsabile degli inserimenti lavorativi abbia evidenti effetti positivi non solo sulla qualità e stabilità degli inserimenti, ma anche sul numero degli stes-

⁹ A tal proposito si nota la mancanza di un vero e proprio responsabile delle risorse umane anche nelle imprese for-profit, inteso come professionista che svolge attività di reclutamento, selezione, inserimento, formazione, valutazione del personale e progettazione di sistemi di incentivazione volti a valorizzare al massimo il personale dell'organizzazione. Tale figura è addirittura quasi assente nel settore pubblico.

¹⁰ Si fa riferimento in questo contesto a colui il quale è responsabile della gestione del personale in senso aziendale, non amministrativo ovvero che non si occupa dell'insieme degli adempimenti giuridico amministrativi che riguardano il rapporto di lavoro, ma che si occupa di valorizzare il contributo dei singoli al risultato complessivo dell'organizzazione.

si. Ciò è testimoniato dal fatto che tra le organizzazioni che hanno effettuato più di cinque inserimenti tutte hanno un responsabile degli inserimenti ed un responsabile delle risorse umane.

Anche la presenza dei volontari all'interno delle aziende nonprofit è di vitale importanza, in primo luogo per ragioni di natura qualitativa, dal momento che l'attività di queste persone, che si connota come spontanea, personale e gratuita, rafforza la dimensione valoriale e l'identità delle imprese sociali, chiamate non solo ad operare, ma anche a cambiare il mercato, contaminandolo con i valori di cui sono portatrici. In secondo luogo i volontari permettono alle aziende nonprofit risparmi di risorse, soprattutto nel caso di organizzazioni di piccole dimensioni e ove si abbiano problemi di natura economica e difficoltà nel garantire un flusso costante di entrate.

Se costituiscono una risorsa così importante (ed in effetti l'87% dei beneficiari si avvale del loro apporto), i volontari non possono essere considerati figure coinvolte *una tantum* (in 34 casi), ma andrebbero maggiormente valorizzati non come risorse "di periferia", ma come "risorse volontarie professionali". La loro presenza nella fase dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate costituisce un elemento positivo perchè porta con sè una carica motivazionale notevole che rafforza il sentimento di appartenenza delle persone all'interno dell'azienda nonprofit, ed aumenta la tensione verso la *mission* ed i valori aziendali. Possono comunque rivelarsi fattori di criticità quando la loro attività è "sostitutiva" di quella di figure presenti in modo più stabile all'interno dell'organizzazione e che meglio rispondono ad esigenze di continuità, determinanti della qualità e del successo del processo di inserimento. Il ruolo dell'operatore, volontario o retribuito, che affianca l'inserito è infatti senz'altro determinante per stabilire una relazione umana, elemento indispensabile per una corretta integrazione della persona svantaggiata.

Sono stati analizzati inoltre i principali meccanismi di gestione del personale, intendendo con questo termine "l'insieme delle attività che hanno come obiettivo lo sviluppo delle risorse umane e la loro valorizzazione al fine del raggiungimento delle finalità istituzionali". Rientrano fra queste le attività di formazione, programmazione, reclutamento, selezione, presidio dell'ingresso, valorizzazione e valutazione del personale. Per quanto riguarda la formazione, i dati (il 50% delle organizzazioni ha una media di giornate di formazione all'anno inferiore a 10) mettono in evidenza un punto di debolezza sul quale riflettere e sul quale intervenire sia autonomamente, sia

attraverso le reti e con il contributo delle istituzioni interessate e/o direttamente coinvolte. Potrebbe essere necessario valutare l'opportunità di avviare strategie comuni di formazione a carattere trasversale, magari provinciale ed in collaborazione con aziende sanitarie ed enti locali, che fungano anche da tavolo di confronto tra le diverse esperienze portate avanti dalle singole organizzazioni.

Il reclutamento del personale in inserimento lavorativo avviene in buona parte su segnalazione dei servizi sociali, anche se rimangono fondamentali i rapporti con altre organizzazioni e le reti, utilizzate nel 33% dei casi. È invece sempre presente, almeno formalmente, la valutazione, con scadenze prestabilite, del personale in inserimento, anche se a volte la predisposizione delle schede viene vissuta come adempimento burocratico e non come effettiva fonte di informazioni e strumento di gestione.

Ulteriori riflessioni sono emerse dall'analisi di alcuni casi aziendali, esemplificativi rispetto all'insieme delle cooperative beneficiarie della Sovvenzione Globale Cres: il confronto tra i diversi contenuti dei progetti proposti e finanziati e le specificità aziendali delle singole cooperative ha reso possibile l'individuazione di relazioni tra la capacità progettuale delle cooperative e la presenza di alcune specifiche condizioni organizzative ed aziendali.

Infatti è possibile individuare alcuni elementi caratterizzanti l'organizzazione e la gestione delle cooperative che, se presenti, costituiscono dei presupposti per uno sviluppo positivo dell'attività nel medio e lungo periodo. Sono dunque fattori che favoriscono il perseguimento dell'economicità da parte della cooperativa, terreno fertile per fare attecchire delle nuove progettualità.

Dall'analisi di questi casi è stato possibile evidenziare come la qualità progettuale di tutte le cooperative ed il buon esito delle azioni intraprese abbia delle solide fondamenta in una gestione ordinaria dell'attività orientata al perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia.

In contesti come quello sopra delineato, il finanziamento della Sovvenzione Globale ha rappresentato un grandissimo valore aggiunto ed un'opportunità per le cooperative di porre le basi per un loro più solido sviluppo. Altri fattori che sono alla base della qualità progettuale delle cooperative, presupposti fondamentali per garantire l'efficacia delle azioni e degli interventi, sono rappresentati dall'attenzione alla gestione delle risorse umane e dall'appartenenza alle reti.

La curva di esperienza aziendale relativa al processo di inserimento costituisce senza dubbio un'altra delle condizioni favorevoli per il buon esito dell'inserimento. Dall'analisi dei casi esemplificativi emerge con chiarezza quanto sia importante l'esperienza acquisita dalla cooperativa nell'ambito dell'inserimento lavorativo: infatti quanto più questo viene presidiato e razionalizzato tanto più diventa possibile costruire un progetto personalizzato per ogni singolo soggetto svantaggiato.

Si riscontra inoltre, in quasi tutte le cooperative oggetto di analisi, una maggiore propensione ad attivare azioni in grado di affievolire, soprattutto nella prima fase di ingresso in azienda, l'impatto tra la persona e l'ambiente lavorativo, come l'accompagnamento al lavoro tramite la mediazione di *tutor* o di personale volontario appositamente formato. In seguito viene attivato un processo di monitoraggio, articolato in diverse fasi, che prevede il coinvolgimento del soggetto inserito in momenti di verifica intermedi e finali, tesi a ricalibrare il progetto in base alle nuove esigenze emerse e di portare a buon fine l'inserimento.

Particolare attenzione viene dedicata anche ai momenti di valutazione sia individuali che di *équipe* sull'intero processo e questo in un'ottica migliorativa sia di breve che di lungo periodo. La presenza in ogni cooperativa del responsabile dell'inserimento lavorativo con competenze tecniche, educative e relazionali, anche dove non è presente il responsabile delle risorse umane, evidenzia la volontà di presidiare e di gestire con professionalità l'intero processo. Inoltre lo sforzo di alcune cooperative nel portare a termine in maniera efficace l'inserimento si desume sia dalla volontà di queste di ricercare un miglioramento continuo del processo sia dall'investimento fatto da parte di alcune cooperative per il conseguimento della certificazione di qualità del processo di inserimento.

In sostanza viene ancora una volta confermata l'idea che la principale ricchezza delle organizzazioni nonprofit (ed a maggior ragione di quelle che si occupano di inserimento lavorativo) sia rappresentata dalle persone che si impegnano al loro interno (Borzaga, 2000) e che abilità, competenze e motivazioni delle persone siano fondamentali al fine di rendere l'inserimento parte di un più ampio percorso di recupero e valorizzazione dell'identità altrui. Sarà quindi necessario investire su queste. D'altra parte, le modalità stesse di lavoro e di relazione di persone che si portano dietro esperienze di vita pesanti o di persone con abilità

“speciali” rappresentano di per sé una ricchezza per qualsiasi comunità umana. A parere di chi scrive queste persone non sono sempre e solo un vincolo, ma anche e, soprattutto, un'opportunità.

Per mantenere nel tempo i risultati che i beneficiari della Sovvenzione Globale Cres hanno raggiunto occorrerà prima di tutto continuare a puntare sullo sviluppo delle risorse umane in senso ampio (tutti coloro che operano a vario titolo, dipendenti, collaboratori, volontari, ecc.) ed in particolare:

- creare un profilo unico di responsabile delle risorse umane/responsabile degli inserimenti con l'obiettivo di far durare nel tempo il rapporto con tutti gli operatori, di evitare fallimenti negli inserimenti e di non perdere professionalità acquisite;
- investire in formazione specifica (le giornate all'anno dedicate alla stessa sono come abbiamo visto non tantissime ed il 60% dei capi squadra dichiara di non avere competenze specifiche sul tema pur occupandosi di questa attività).

Ulteriore elemento vincente per le organizzazioni oggetto di osservazione si è rivelata anche la capacità di fare rete tra i vari attori; le collaborazioni instaurate tra diverse cooperative, i protocolli d'intesa e le convenzioni stipulate con i servizi del territorio e l'adesione alle reti consortili hanno contribuito a sviluppare un'abilità di co-progettazione ed ogni attore ha contribuito allo sviluppo del progetto con la propria specifica esperienza. Un ruolo importante hanno assunto i consorzi e le reti più formalizzate nel passaggio di competenze, nella formazione gestionale e nel supporto alle nuove attività di commercializzazione.

Per quanto riguarda l'importanza di fare rete (sia strutturata che informale), più del 50% dei beneficiari ricorre ad un organo di supporto all'inserimento a livello di rete, comunale o provinciale. Nel 57% dei casi, coloro che non lo fanno ritengono che sia comunque necessario un organo centralizzato di supporto all'inserimento. La capacità di stare nella rete (ma non di “aggrapparvisi”) costituisce indubbiamente un punto di forza nell'attività di inserimento lavorativo, che è pensato e progettato proprio all'interno di un sistema di relazioni in cui vari attori scambiano le loro competenze per garantire un approccio multispecialistico e multidisciplinare, attento alla persona nella sua totalità e non focalizzato solo su alcuni aspetti specifici considerati in maniera autonoma rispetto all'intera dimensione sociale e relazionale.

4. Un focus sui costi

Dal dettaglio dei dati di costo sostenuti dalle singole cooperative per la realizzazione dei progetti non è possibile esprimere valutazioni sull'efficienza interna dei singoli progetti. Risulta infatti difficile se non impossibile stabilire relazioni o evidenziare *trade-off* tra diverse categorie di costo e confrontare i costi del progetto con il numero degli inseriti. Infatti l'eterogeneità dei progetti, la diversa natura e contenuto delle azioni, le specificità delle singole cooperative non permettono di fare analisi di costo-efficacia se non in ottica di lungo periodo. Non è possibile infatti confrontare il costo di un inserimento come conseguenza dell'acquisto di un automezzo con uno generato dalla realizzazione di un sito web.

È interessante comunque evidenziare come circa il 18% del costo complessivo dei progetti e quindi del finanziamento sia stato destinato ad attività di supporto (direzione e coordinamento, segreteria ed amministrazione). Tale ammontare potrebbe risultare eccessivo se non si conoscesse l'impegno richiesto nell'attività di monitoraggio e rendicontazione delle fasi del progetto (tabella 1).

TABELLA 1 - COMPOSIZIONE DEI COSTI COMPLESSIVI (IN PERCENTUALE)

Costi per la realizzazione degli interventi	67%
Formazione a personale interno	4%
Sostegno all'inserimento lavorativo	11%
Direzione e coordinamento del progetto	14%
Segreteria ed amministrazione	4%

I costi sostenuti direttamente per la realizzazione degli interventi previsti dai progetti e finalizzati al miglioramento, ampliamento o diversificazione dell'attività delle cooperative o alla realizzazione di *spin off*, sono superiori a 3 milioni di euro. Come è possibile verificare dalla tabella 2, il 58% di questi costi è stato sostenuto per potenziare le dotazioni fisico-tecniche delle cooperative in modo strutturale, attraverso l'acquisto di automezzi e beni strumentali per la produ-

zione (attrezzature, mezzi meccanici), nonché per l'acquisto di beni materiali ed immateriali quali PC, server e software. Il 26% è stato speso per consulenze finalizzate prevalentemente all'elaborazione, implementazione ed avviamento degli interventi, mentre circa l'8% è stato speso per l'adeguamento degli impianti e le ristrutturazioni delle sedi. Nella voce "altro" sono raggruppate altre tipologie di costo quali canoni vari (locazioni, noleggio, ecc.), compensi a personale svantaggiato, costi per promozione e pubblicità, spese sostenute per la costituzione di nuove attività.

TABELLA 2 - COMPOSIZIONE DEI COSTI PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI (IN PERCENTUALE)

Potenziamento delle dotazioni fisico tecniche	58%
Consulenze	26%
Ristrutturazioni	8%
Altro	8%

Dalla ricerca emerge quindi come i finanziamenti erogati siano riusciti a liberare nuove energie già presenti nelle cooperative in termini di capacità, competenze, risorse umane, idee confluite in progetti i quali non sono il frutto di improvvisazione, ma nascono da una strategia di sviluppo ben chiara alla dirigenza delle organizzazioni. Dall'analisi si evince che i progetti sono stati elaborati seguendo un'ottica di lungo periodo attraverso una modifica strutturale dell'organizzazione delle singole cooperative in grado di favorire un loro sviluppo duraturo.

5. Le condizioni che favoriscono l'inserimento lavorativo dei disabili: gli elementi esterni all'azienda

L'indagine condotta sul tema dell'occupazione nell'ambito del progetto *Lavoro diverso* ha posto in evidenza, tra gli altri, due temi fondamentali che costituiscono il presupposto per creare le condizioni favorevoli ad un buon inserimento lavorativo: il consolidamento

delle esperienze e la messa a regime dei servizi provinciali per il collocamento mirato e la necessità di consolidare e promuovere a più livelli il sistema convenzionatorio previsto nella normativa di riferimento.

Il servizio di collocamento mirato è chiamato non di rado ad affrontare problemi di diversa natura che intralciano l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Si ricorda innanzitutto che esso è organizzato a livello provinciale e che ogni territorio è caratterizzato da un particolare tessuto socio-produttivo: di conseguenza, il numero di disabili iscritti agli uffici competenti e la tipologia di disabilità prevalente non sempre sono compatibili con la quantità e la qualità delle mansioni disponibili.

Inoltre, anche laddove si riesca ad individuare il binomio ottimale disabile-mansione, non sempre si prospettano agevoli l'avviamento e l'inserimento lavorativo del disabile. Le cause possono essere molteplici: talvolta i disabili iscritti e disponibili al lavoro non possiedono le precise caratteristiche richieste dai datori di lavoro presenti sul territorio; in altri casi le aziende evidenziano, per problemi organizzativi o congiunturali, la necessità di far fronte all'obbligo di assunzione in maniera graduale; infine nella fase iniziale dell'inserimento la persona disabile, sia pur in possesso delle competenze richieste, può aver bisogno di particolari forme di sostegno ed accompagnamento.

Per favorire il raccordo tra le esigenze dell'azienda e quelle dei lavoratori disabili la legge 68/99 prevede agli artt. 11 e 12 diverse tipologie di convenzioni. Caratteristica comune è che tramite la stipula di convenzioni le parti interessate (lavoratori, datori di lavoro, uffici provinciali competenti ed altri enti che possano favorire l'integrazione lavorativa) definiscano un programma personalizzato di interventi che consenta di rimuovere gli eventuali ostacoli, anche al fine di assicurare una stabilizzazione progressiva del rapporto di lavoro. Dall'analisi quantitativa condotta nelle undici provincie lombarde si evince che comunque il sistema convenzionatorio è scarsamente attivato.

Nell'ambito della rete dei servizi del collocamento mirato sono presenti con diversi ruoli e responsabilità soggetti di natura pubblica (regione, provincia, comune e Asl) e soggetti privati (imprese for-profit, organizzazioni nonprofit, utenti e loro rappresentanze). Il governo delle relazioni esistenti e possibili tra questi diversi soggetti appare come l'aspetto più critico dell'intero sistema dei servizi. Solo

l'effettiva capacità di creare reti relazionali operative tra i diversi operatori garantisce infatti il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa nazionale e regionale.

In conclusione si può affermare che nonostante le differenze esistenti in termini di volumi di utenza, contesti economici e risorse umane ed economiche messe a disposizione dei servizi, sulla base dei riscontri avuti con gli operatori e le forze sociali, i servizi di collocamento mirato hanno superato la fase critica delle prime applicazioni della normativa nazionale e regionale e si apprestano a partecipare con un ruolo attivo e dinamico alla gestione dei fondi pubblici dedicati.

Inoltre dalle analisi condotte ci sembra opportuno evidenziare come le istituzioni nonprofit siano chiamate oltre che ad occuparsi direttamente dell'inserimento delle persone disabili, a:

- stipulare convenzioni con i servizi e le imprese per l'inserimento temporaneo di disabili;
- partecipare con attività di tutoraggio ed accompagnamento ai percorsi formativi e di inserimento previsti per i singoli soggetti con disabilità;
- partecipare all'erogazione dei servizi del collocamento mirato con servizi di supporto all'azione degli operatori pubblici;
- rappresentare nelle diverse sedi istituzionali previste gli interessi dei soggetti deboli e svantaggiati.

Solo il pieno coinvolgimento del ricco mondo della cooperazione sociale, del volontariato e dell'associazionismo presente in tutto il territorio nazionale permetterà di rispondere con sempre maggior efficacia alle ineludibili esigenze delle persone diversamente abili.

La nonprofit rappresenta infatti una variante dell'impresa e della pubblica amministrazione che rende più facile e flessibile l'inserimento occupazionale; le nonprofit che funzionano e sono aiutate a funzionare anche dalle istituzioni (sovvenzioni globali, centri per l'impiego mirato), sviluppano e hanno opportunità di sviluppare al loro interno ed innestando circoli virtuosi, competenze specifiche nella produzione di servizi relazionali. Hanno inoltre capacità di agevolare le risposte al "bisogno di appartenenza" e di "soddisfazione del personale" meglio di altre istituzioni (Borzaga, Musella, 2003). Possiamo dunque dire che, da una parte, esse offrono opportunità occupazionali e, dall'altra, generano capitale sociale a livello

di sistema, ovvero creano e rilasciano competenze distintive legate al loro carattere fiduciario, ed alla capacità di identificazione e sviluppo di motivazioni particolari (ambiti sui quali ogni altro tipo di impresa avrebbe da imparare!).

Bibliografia

- Airoidi G., Brunetti G., Coda V. (1993), *Lezioni di economia aziendale*, Il Mulino, Bologna.
- Ambrosio G., Bandini F. (1998), *La gestione del personale nelle aziende non profit*, Etas Libri, Milano.
- Andreas M. (1996), *Le aziende non profit*, Giuffrè, Milano.
- Bandini F. (2004), *Le cooperative sociali di tipo B e le politiche attive del lavoro*, Maggioli Editore, Rimini.
- Borgonovi E. (2003), "La funzione dell'azienda non profit come trasformatore di "valori" individuali in "valore" economico e sociale: elementi di teoria aziendale", in Bandini F. (a cura di), *Manuale di economia delle aziende non profit*, Cedam, Padova.
- Borzaga C. (a cura di) (2000), *Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali. Un'analisi comparata dei modelli di gestione*, Fondazione Italiana per il Volontariato, Roma.
- Borzaga C., Musella M. (a cura di) (2003), *Produttività ed efficienza nelle ONP, il ruolo dei lavoratori e delle relazioni di lavoro*, Edizioni31, Trento.
- Maiello M. (2001), "La cooperazione sociale di inserimento lavorativo", in CGM (a cura di), *Rapporto CGM sulla Cooperazione in Italia*, Fondazione G. Agnelli, Torino.
- Masini C. (1986), *Lavoro e risparmio*, Utet, Torino.
- Norman R. (1985), *La gestione strategica dei servizi*, Etas Libri, Milano.
- Rugiadini A. (1986), *Organizzazioni di impresa*, Giuffrè Editore, Milano.



Nuove azioni per l'inserimento lavorativo

a cura di Monica Loss

Sommario

1. Introduzione - 2. Il nuovo modello di inserimento lavorativo della cooperazione sociale trentina di tipo B (G. Valenti, S. De Vogli) - 3. Partnership e sussidiarietà come modello d'impresa sociale di comunità. L'esperienza della cooperativa sociale "L'Incontro" e del consorzio "In Concerto" di Castelfranco Veneto (B. Pozzobon) - 4. For-profit e nonprofit: una rete di attori sul territorio della Valle Camonica per lo sviluppo di politiche attive del lavoro (L. Franzoni) - 5. L'Immobiliare sociale bresciana (G. Pezzotti) - 6. Enìa e cooperazione sociale: un'alleanza per l'inserimento lavorativo (M. Battistoni)

1. Introduzione

Le cooperative sociali di inserimento lavorativo rivestono ormai un'indiscutibile importanza nel contesto economico del nostro paese, sia dal punto di vista strettamente produttivo ed occupazionale che dal punto di vista sociale. Le cooperative sociali di tipo B operano infatti in contesti produttivi "normali" in competizione con altre imprese anche for-profit, ma al contempo danno lavoro a molte persone ed offrono opportunità occupazionali (e non solo), a soggetti a rischio di esclusione permanente dal mercato del lavoro. Sono quindi allo stesso tempo un soggetto economico importante ed uno strumento delle politiche attive del lavoro.



Negli anni che hanno seguito la legge 381, il movimento della cooperazione sociale è notevolmente cresciuto non solo in termini numerici, ma anche dal punto di vista della maturazione organizzativa. Le cooperative sociali di inserimento lavorativo si sono evolute, cercando di trovare le condizioni per stare sul mercato ed adattando quindi la produzione ed i settori di intervento. Anche i sistemi di *governance* sono cambiati ed i servizi di inserimento si sono specializzati.

Gli spazi di sviluppo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo sono comunque ancora molto ampi e sono ancora molte le persone svantaggiate alla ricerca di lavoro. Per occupare questi spazi, tuttavia, la cooperazione sociale ha bisogno di un riconoscimento maggiore del proprio ruolo in quanto soggetto di politiche del lavoro e della sua capacità di produrre secondo criteri di efficacia ed efficienza. E ha bisogno di sostegni concreti al suo sviluppo imprenditoriale e di sinergie nuove con gli attori del territorio. Riconoscimento e sostegni che a livello nazionale sono ancora troppo parziali, ma che cominciano invece ad emergere a livello locale dove, nel corso degli ultimi anni, sono state avviate diverse esperienze significative di promozione dello sviluppo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo. Alcune sono già state ricordate ed analizzate in altre sedi, come nel caso delle Sovvenzioni Globali (Oasis e Cres) o dell'Azione 9 dell'Agenzia del Lavoro di Trento. Altre sono meno note o più recenti.

In questa parte della Rivista si presentano alcune di queste esperienze sviluppate in varie regioni d'Italia. Si tratta di esperienze tra loro piuttosto diverse per gli aspetti che mettono in evidenza; alcune si concentrano più sul modello di inserimento lavorativo utilizzato (Con.solida - Trento) o sulla consapevolezza che il modello esistente di inserimento lavorativo può essere migliorato attraverso la ricerca di nuove sinergie (So.Co Comunità - Valle Camonica). Altre mettono in luce i vantaggi dell'essere impresa sociale di comunità con forti legami con altre istituzioni locali (Consorzio "In Concerto" - Castelfranco Veneto; Isb - Brescia; Enía - Reggio Emilia).

2. Il nuovo modello di inserimento lavorativo della cooperazione sociale trentina di tipo B (Giuseppina Valenti, Silvia De Vogli)

Alcuni cenni storici e di contesto

Nato nel 1986, il consorzio Con.Solida. con le 49 cooperative sociali aderenti rappresenta oggi la più estesa rete di imprese sociali in Trentino. Nonostante la Provincia autonoma sia stata una delle culle dell'imprenditoria sociale, le cooperative di inserimento lavorativo hanno registrato una certa difficoltà ad affermarsi per diverse ragioni: l'esistenza di una cooperazione di produzione e lavoro che perseguiva obiettivi, almeno in parte, simili; la difficoltà a consolidarsi dal punto di vista imprenditoriale in un mercato locale caratterizzato da una forte presenza pubblica e da numerose piccole imprese artigiane impegnate nell'ambito dei servizi.

Nel 1992 l'Agencia del lavoro della Provincia Autonoma di Trento (Adl) ha promosso un intervento innovativo (denominato Azione 9), ancora oggi in essere, volto a sostenere l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate attraverso la cooperazione sociale. La novità, prima ancora che negli strumenti, stava nell'approccio: con l'Azione 9 l'attenzione si sposta dalla singola persona svantaggiata all'impresa sociale che ha come *mission* lo sviluppo di progetti di inserimento lavorativo. I contributi sono perciò erogati direttamente alla cooperativa sociale di tipo B sulla base di un piano d'impresa e solo in parte servono per l'abbattimento del costo del lavoro della persona svantaggiata assunta con un contratto di lavoro a tempo indeterminato. I finanziamenti sono utilizzabili, infatti, anche per funzioni (in particolare tutoraggio e supervisione sociale) a sostegno della formazione sul lavoro del personale svantaggiato, o per studi di fattibilità finalizzati allo sviluppo di nuove attività, oppure per processi di miglioramento nella gestione (ad esempio, la certificazione di qualità, il controllo di gestione, ecc.).

Nel perseguire la propria strategia, l'Adl ha potuto contare sulla collaborazione del consorzio, una collaborazione che è diventata più forte al crescere della capacità di Con.Solida. di coinvolgere l'intero gruppo di cooperative. Il consorzio, anche attraverso la costituzione di un'apposita Area denominata "inclusion sociale", ha stimolato e sostenuto le cooperative nella costruzione di elementi identitari; ha

fatto diventare le politiche attive del lavoro un tema comune (pur nella diversità dei servizi) tra le cooperative di tipo A e quelle di tipo B; ha operato per creare condizioni favorevoli allo sviluppo (*general contracting*, consulenze individualizzate, sostegno nelle fasi di criticità gestionale) promuovendo una progettazione condivisa, in grado di tenere in considerazione gli interessi dei diversi soggetti coinvolti.

Nuovi passi per stare al passo. Le motivazioni del percorso sul tema della valutazione dell'inserimento lavorativo

Uno dei temi della collaborazione tra cooperative, consorzio e Adl è stata la valutazione dei percorsi di inserimento lavorativo.

La strumentazione definita nel 2000, che prevedeva una scheda da utilizzare per l'osservazione-rilevazione delle competenze sul lavoro della persona svantaggiata, ma anche gli altri strumenti che scandivano le tappe principali del processo di inserimento, ha cominciato a mostrare i "segni del tempo". Erano rapidamente cambiati sia il contesto (l'utenza, il mercato e gli interlocutori), sia le cooperative (erano nate nuove organizzazioni e nuove figure professionali). A ciò si aggiungevano alcune imperfezioni tecniche del metodo di misurazione dei risultati dei progetti individualizzati e l'incompletezza degli indicatori, troppo focalizzati sugli aspetti professionali.

Nel 2005 Con.Solida. e undici cooperative di tipo B aderenti hanno perciò avviato - condividendo il progetto con l'Adl¹ - un percorso per la revisione del sistema di valutazione. Il tema intercettava l'interesse anche di altri soggetti, sia nazionali che locali, sia pubblici che privati. A questa convergenza di interessi corrispondevano tuttavia motivazioni e, soprattutto, domande differenti che nella costruzione del percorso si è tentato di mediare elaborando un progetto che fosse, non solo coerente e metodologicamente sostenibile, ma anche all'altezza delle aspettative degli attori coinvolti.

Le richieste del movimento cooperativo, nazionale (CGM) e locale (Federazione trentina), sommate ad una certa resistenza delle cooperative di tipo B a mettersi in gioco ed a confrontarsi, hanno spinto a circoscrivere inizialmente il *focus* del percorso sugli strumenti e

¹ Il progetto ha potuto contare anche sul sostegno finanziario della Sovvenzione Globale per la gestione di piccoli sussidi per l'inclusione sociale e sul supporto tecnico di CGM - Settore politiche attive del lavoro.

non sul processo di valutazione. Lo scenario politico locale invece ha indotto la dirigenza consortile ad allargare l'oggetto della riflessione all'intero processo di inserimento lavorativo.

A fronte di una significativa riduzione delle risorse a disposizione, che imponeva agli enti pubblici di finanziare solo i soggetti e gli interventi più efficaci, era necessario dimostrare la capacità delle cooperative sociali di tipo B di aumentare il livello di inclusione sociale nella comunità in cui operano. Una preoccupazione questa, che l'Adl - cui spetta in Trentino anche la gestione della legge 68/99² - declinava in modo ancora più specifico in relazione a quei soggetti svantaggiati (in particolare le persone con patologie psichiatriche) che più difficilmente riescono ad inserirsi nel mondo del lavoro. Di fronte a queste "pressioni" diventava difficile per i responsabili del consorzio rappresentare ai tavoli provinciali della negoziazione politica ed economica un sistema - quello della cooperazione sociale di inserimento lavorativo - di cui sempre più spesso veniva messo in discussione il ruolo sociale di attore esperto e vocato all'inserimento lavorativo. Era perciò necessario per le cooperative di tipo B aderenti a Con.Solida. innanzitutto distinguersi, dichiarando in modo (più) chiaro e preciso intenti e qualità dei propri interventi, per evitare il rischio di sovrapposizioni con altri tipi di organizzazioni (in particolare le cooperative di produzione e lavoro). Vi era contemporaneamente anche il timore di una possibile strumentalizzazione della forma giuridica "cooperativa sociale di inserimento lavorativo": in pochi mesi infatti erano proliferate nuove cooperative di tipo B - nate prevalentemente per gemmazione da cooperative di produzione lavoro - che chiedevano di far parte della rete consortile. Di fronte a tali richieste diventava urgente per il consorzio, pur salvaguardando il principio della "porta aperta", affermare una concezione unitaria di essere ed agire cooperazione sociale prima, inserimento lavorativo poi, e quindi disporre di criteri e *standard* in base ai quali esprimere una valutazione sulle domande di ingresso, ma anche sulla permanenza delle cooperative all'interno del sistema consortile.

La definizione di un modello condiviso di inserimento lavorativo

Anche in relazione ai molteplici ed eterogenei interessi in gioco, sono stati coinvolti nel laboratorio sulla valutazione i Responsabili sociali

² Legge 12 marzo 1999, n. 68 contenente "Norme per il diritto al lavoro delle persone disabili".

(Rs), cioè le figure professionali che nelle cooperative sociali di tipo B presidiano i percorsi di inserimento lavorativo. In alcuni casi il ruolo di Rs è esclusivo e ha quindi una connotazione maggiormente "tecnica"; in altre situazioni i Rs rivestono all'interno dell'organizzazione anche altre funzioni. Questa composizione della comunità professionale dei Rs ha permesso di considerare anche le implicazioni valoriali e politico-strategiche cui rimanda il tema della valutazione. Anzi, attraverso il laboratorio, i Rs hanno potuto (e hanno saputo) avviare un processo di attualizzazione culturale, concettuale ed operativa che, partendo dal tema della valutazione, ha finito per investire l'intero percorso di inserimento lavorativo di personale svantaggiato.

Esaminando le caratteristiche dei progetti di inserimento lavorativo nelle cooperative coinvolte, i Rs hanno evidenziato, innanzitutto, l'esistenza di alcune variabili che determinano differenze significative nella gestione dei percorsi, in particolare:

1. *la dimensione della cooperativa*: la piccola dimensione facilita un rapporto ravvicinato con l'utente; la vicinanza/lontananza incide sul livello di informazioni di cui può disporre il Rs;
2. *la tipologia di attività lavorativa della cooperativa*: alcune, come l'assemblaggio o la falegnameria, facilitano l'osservazione dell'utente e del percorso; altre, come le pulizie, comportando una dislocazione esterna all'organizzazione, rendono più complessa la funzione osservativa;
3. *il territorio di operatività*: la differenza si registra tra le organizzazioni che operano in un contesto cittadino e quelle che operano in periferia e nelle valli; nel secondo caso si riduce la possibilità di selezionare i soggetti svantaggiati e le cooperative spesso svolgono un ruolo di supplenza rispetto ai servizi pubblici (infatti la "presa in carico lavorativa" avviene talvolta prima ancora della certificazione);
4. *la tipologia di svantaggio*: l'età ed il tipo di problematica degli utenti incide sulla possibilità di realizzare il passaggio dalla cooperativa al mercato del lavoro ordinario, passaggio che diventa più difficile (se non impossibile) quando si tratta di svantaggi ad elevata complessità;
5. *l'organizzazione del lavoro*: una cooperativa ben strutturata da un punto di vista organizzativo è in grado di supportare i Rs fornendo loro un numero maggiore di dati e di informazioni sull'andamento del percorso di inserimento; la mancanza di tale supporto

incide non solo sulla qualità del monitoraggio, ma anche sull'esito stesso del percorso.

Nonostante queste differenziazioni, il gruppo dei Rs ha riconosciuto comunque un elemento identitario comune capace di esprimere la specificità delle cooperative sociali di tipo B aderenti a Con.Solida. Tale elemento comune è stato identificato con l'espressione "gestione di personale svantaggiato" che, rispetto a quella tradizionale di "inserimento lavorativo", amplia gli attori coinvolti. Innanzitutto le cooperative di tipo B che, grazie a competenze professionali specifiche (Rs e *tutor*) ed a procedure condivise, sono in grado di gestire personale svantaggiato assicurando la qualità (determinata con precisi *standard*) del servizio erogato. Accanto a loro:

- il consorzio che cura, tra l'altro, la formazione e l'aggiornamento delle figure professionali che gestiscono i lavoratori svantaggiati e sostiene la sperimentazione di nuovi servizi nelle fasi di reclutamento e di uscita degli stessi;
- alcune cooperative di tipo A che offrono servizi di supporto sia nella fase che precede l'ingresso dell'utente nelle B, che in quella di uscita.

L'espressione "gestione di personale svantaggiato" ha consentito quindi ai Rs di estendere il concetto tradizionale di inserimento lavorativo a servizi che si collocano a monte (reclutamento e selezione) ed a valle (supporto all'uscita) del progetto individualizzato. Nella rappresentazione del processo i Rs hanno distinto i servizi consolidati - realizzati da tutte le cooperative - da quelli specialistici o innovativi presenti solo in alcune organizzazioni, talvolta a livello ancora embrionale. Per consentire a tutte le undici cooperative associate di affrontare la fase successiva di sperimentazione del modello (che, come si vedrà, comporta anche l'implementazione di nuovi strumenti e di nuove competenze), i Rs hanno fissato gli *standard* minimi di qualità solamente rispetto ai servizi consolidati. Conclusa la sperimentazione sarà possibile estendere ulteriormente il campo di applicazione degli *standard* anche ad altri servizi.

Il percorso del lavoratore svantaggiato all'interno della cooperativa si articola complessivamente in quattro fasi (reclutamento e selezione, ingresso, permanenza ed uscita), che a loro volta rimandano a

specifiche attività e scandiscono (“regolamentandolo”) il rapporto tra utente ed organizzazione dal primo contatto fino all’uscita.

Ogni fase del processo, pur essendo complementare alle altre, gode di una propria autonomia: è caratterizzata da domande specifiche che provengono dal lavoratore svantaggiato e dagli altri attori presenti in cooperativa e richiede quindi la definizione di obiettivi che costituiscono la mediazione fra le esigenze sociali di inserimento e quelle produttive, legate alla natura imprenditoriale dell’organizzazione.

Il processo di “gestione di personale svantaggiato” richiede la presenza di specifici ruoli professionali all’interno della cooperativa B, come i Rs ed i *tutor*; accanto ad essi possono operare altre figure: per esempio il Presidente o il Direttore nel reclutamento e nella selezione, il *tutor* della cooperativa di tipo A nel caso di tirocini propedeutici all’ingresso nella cooperativa di tipo B, l’orientatore incaricato dal consorzio che supporta la fase di uscita.

Il modello elaborato dai Rs ha la flessibilità necessaria per tener conto delle esigenze che emergono dal territorio e rende possibile la compresenza di orientamenti alla transizione ed all’inclusione, ma anche la specializzazione nell’una o nell’altra. È inoltre un modello aperto all’estensione dei servizi, anche nei confronti di utenti con maggiori potenzialità di crescita personale e professionale come nel caso del “distacco” in aziende ordinarie (se necessario con il supporto di un *tutor*), che alcune cooperative stanno attualmente sperimentando.

La valutazione del processo e dei risultati dell’inserimento lavorativo

Dopo l’esame e la definizione condivisa del percorso di inserimento lavorativo, i Rs hanno indagato i presupposti alla base del processo di valutazione, con l’obiettivo di configurare un sistema legato alle caratteristiche del contesto territoriale. Sono quindi stati identificati i soggetti che, per il ruolo rivestito, sono chiamati a valutare l’andamento e/o gli esiti dell’inserimento lavorativo. Sono emersi tre insiemi che raggruppano diversi soggetti:

1. la cooperativa che comprende i Rs, i *tutor* ed i lavoratori svantaggiati;
2. il consorzio con i responsabili dell’area inclusione sociale;
3. il territorio nel quale si annoverano l’Adl, gli assistenti sociali e la rete dei servizi sociali, i sindaci e gli assessori (soprattutto nel

caso dei piccoli comuni), la famiglia del lavoratore svantaggiato. Per ogni soggetto sono stati poi identificati (come rappresentato nella tabella 1) l'oggetto della valutazione e le motivazioni che la originano.

TABELLA 1 - RAPPRESENTAZIONE ANALITICA DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE

Processo di valutazione		
Soggetto	Oggetto	Motivazione
Cooperativa	Lavoratore svantaggiato	<p>Rapporto con il lavoro</p> <p>Il lavoratore percepisce la cooperativa generalmente come un servizio a propria disposizione</p> <p>Livello di retribuzione</p> <p>Il lavoratore manifesta una forte motivazione ad ottenere un aumento retributivo dal momento che (almeno nel caso dell'Azione 9) dispone tendenzialmente di un "salario d'ingresso"</p>
	Rs e Tutor	<p>Condizione personale e lavorativa del lavoratore svantaggiato legata in particolare alla:</p> <ul style="list-style-type: none"> - riduzione/contenimento delle patologie; - motivazione ed adesione al percorso - prestazione lavorativa <p>Il Rs deve conoscere e monitorare (con il supporto del <i>tutor</i>) gli indicatori riferiti alla condizione personale e professionale del lavoratore svantaggiato per poter gestire il percorso di inserimento in modo coerente con gli obiettivi produttivi e sociali della cooperativa</p>
Con.Solida (Area inclusione sociale)	Modalità utilizzate dalle cooperative per la gestione dei percorsi di inserimento lavorativo	Il consorzio ha bisogno di definire (e nel tempo ri-definire, innalzandoli) i criteri di qualità nella gestione dei percorsi di inserimento lavorativo
	Il rispetto degli indicatori di qualità nella gestione dei percorsi	La valutazione è funzionale alla promozione della qualità (efficacia) degli interventi delle cooperative socie presso i diversi <i>stakeholder</i> , in primis quelli istituzionali (Agenzia e Provincia)

Processo di valutazione			
Soggetto	Oggetto	Motivazione	
Territorio	Adl	L'andamento e gli esiti dei percorsi di inserimento lavorativo La realizzazione del piano d'impresa da parte della cooperativa	Il monitoraggio degli investimenti economici a favore delle cooperative Il sostegno alla qualità degli interventi delle cooperative Il consolidamento imprenditoriale delle cooperative affinché possano offrire prospettive di inserimento lavorativo ad un numero di persone più ampio possibile e su tutto il territorio provinciale (principio universalistico)
	Sindaci e Assessori piccoli comuni	La condizione personale e lavorativa della persona svantaggiata segnalata alla cooperativa	Il contenimento dei processi degenerativi degli individui svantaggiati attraverso la loro presa in carico ad opera delle cooperative
	Assistenti sociali e servizi	La condizione personale del lavoratore svantaggiato segnalato alla cooperativa e l'andamento del progetto di inserimento lavorativo	Il contenimento dei processi degenerativi degli individui svantaggiati tramite la presa in carico da parte della cooperative di tipo B
	Famiglia	Il mantenimento del posto di lavoro e del reddito	La salvaguardia del lavoro e della fonte di reddito

L'analisi dei Rs ha messo in luce la complessità e l'eterogeneità delle domande sottese (e quindi delle risposte necessarie) all'inserimento lavorativo; essi hanno potuto così declinare con più precisione (rispetto alla definizione generale contenuta nell'articolo 1 della legge 381 del 1991) la *mission* delle cooperative sociali di tipo B aderenti a Con.Solida. che consiste nel:

- contenere i processi degenerativi di alcune patologie (sociali e/o psicofisiche);
- favorire l'acquisizione del ruolo di lavoratore;
- agevolare lo sviluppo di un progetto professionale autonomo del lavoratore svantaggiato;
- favorire, quando opportuno e possibile, l'utente nella ricerca di un lavoro all'esterno della cooperativa.

A questo punto si è entrati nel merito della valutazione. In questa fase si è dovuto declinare ulteriormente il modello di gestione degli inserimenti lavorativi in relazione alle varie tipologie di intervento (in particolare l'Azione 9 e l'Azione 10³ dell'Adl) che a loro volta rispondono a bisogni diversi e sono sostenute finanziariamente dall'Adl con modalità ed intensità differenti. Il gruppo dei Rs ha deciso di costruire e sperimentare il nuovo sistema di valutazione sui progetti di inserimento realizzati all'interno dell'Azione 9 dell'Adl, per poi allargarlo, con gli opportuni adattamenti, alle altre misure. L'Azione 9 infatti, permette una più strutturata gestione del personale, svantaggiato e non, ed è quella in cui si registra il livello più alto di condivisione tra le cooperative. Essa garantisce, inoltre, alla cooperativa maggiore autonomia e capacità imprenditoriale.

La definizione degli indicatori e degli strumenti di valutazione è partita dalla fondamentale distinzione tra indicatori di processo ed indicatori di risultato: i primi riguardano il funzionamento dell'organizzazione in relazione alla gestione degli inserimenti lavorativi, i secondi si riferiscono ai comportamenti ed agli apprendimenti dei lavoratori svantaggiati nel periodo di permanenza in cooperativa.

I principali indicatori di processo individuati dai Rs sono chiaramente riconducibili all'*humus* storico e culturale nel quale è maturato il percorso delle cooperative di tipo B trentine; si tratta in particolare:

- del numero minimo di colloqui che il Rs deve fare, sia con il lavoratore svantaggiato ed il *tutor*, sia con i referenti della rete territoriale;
- della condivisione delle decisioni tra Rs e referente economico-produttivo della cooperativa;
- dei requisiti di base che devono avere le figure centrali nel processo di gestione delle risorse umane svantaggiate.

³ Entrambi sono interventi previsti nel piano provinciale di politica attiva del lavoro gestito da Adl. L'Azione 10 si differenzia dalla 9 sia per la tipologia di utenti (comprende anche soggetti in condizione di debolezza occupazionale, tra i quali in particolare uomini disoccupati con età superiore ai 45 anni) sia per i finanziamenti che vengono erogati agli enti locali che promuovono progetti per lavori di utilità collettiva avvalendosi di cooperative (sociali o di produzione e lavoro) che assumono i lavoratori con contratti variabili dai 4 ai 10 mesi (diversamente da quelli dell'Azione 9 che sono a tempo indeterminato).

L'International Classification of Functioning, Disability and Health dell'Organizzazione mondiale della sanità: un nuovo punto di riferimento

In merito alla valutazione degli esiti dell'inserimento lavorativo, il gruppo dei Rs ha accolto la proposta della rete CGM di applicare - in via sperimentale - il sistema Icf (*International classification of functioning, disability and health*) dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms). L'Oms presenta l'Icf come "un linguaggio *standard* ed unificato" (composto di *items* che presentano diversi gradi di approfondimento) "che serve da modello di riferimento per la descrizione della salute e degli stati ad essa correlati" (Oms, 2002). L'Icf è una "piattaforma concettuale e linguistica" condivisa a livello mondiale che consente di:

- strutturare la classificazione del "funzionamento individuale" secondo un "modello bio-psico-sociale, che coinvolge tutti gli ambiti di intervento delle politiche pubbliche e, in particolar modo, le politiche di *welfare*, la salute, l'educazione ed il lavoro" (Oms, 2004);
- proporre un modello "ecologico" per la promozione della salute, favorendo un approccio multi-dimensionale e dinamico al progetto individuale in relazione agli specifici contesti di vita;
- valorizzare tutte le professionalità e le competenze che possono favorire l'analisi, la progettazione, la realizzazione e la valutazione di interventi specifici a sostegno del progetto di vita individuale, proponendosi come linguaggio condiviso.

Nel laboratorio i Rs hanno lavorato su una griglia proposta da CGM che presentava una serie di *items*: alcuni (la maggior parte) direttamente ripresi dal sistema Icf (relativi al funzionamento mentale, alle attività personali, al grado di partecipazione sociale ed ai possibili fattori contestuali), altri ricavati da strumenti di valutazione sperimentati in altre organizzazioni nazionali. Gli *items* erano stati ri-aggregati all'interno della griglia in macro categorie riferibili alle sette dimensioni che concorrono a determinare la "qualità di vita" di una persona: valori; benessere materiale; benessere fisico; benessere psichico ed emozionale; benessere sociale; possesso ed uso di abilità di base; possesso ed uso di abilità professionali specifiche. All'interno della griglia proposta da CGM, i Rs hanno compiuto un'ulteriore selezione degli *items* in relazione a tre variabili fondamentali: le caratteristiche dell'utenza nelle cooperative; le caratteristiche del processo di inserimento lavorativo e, infine, le caratteristiche dell'organizzazione.

La selezione e ri-aggregazione degli *items* potrebbe sembrare un uso non pienamente corretto della classificazione internazionale perché si distacca, anche se solo parzialmente, dalla struttura originaria proposta dall'Oms. Secondo CGM invece questa scelta - oltre ad avvicinare, da un punto di vista linguistico e concettuale, le categorie internazionali dell'Oms alle logiche di intervento proprie delle cooperative sociali - consente di ricondurre il sistema Icf, talvolta molto specifico, agli ambiti della qualità della vita il cui miglioramento è l'obiettivo principale cui contribuisce l'inserimento lavorativo.

Gli *items* Icf utilizzati non sono stati comunque in alcun modo modificati e si è conservato anche il codice di riferimento originario, anche al fine di facilitare il confronto e l'integrazione delle valutazioni con altri Servizi che sostengono, insieme alla cooperazione sociale di tipo B, il progetto di vita dell'utente.

La sequenza di *items* selezionati è stata inserita in due strumenti:

- in forma estesa nella scheda di ingresso che raccoglie i dati relativi alle competenze personali e professionali del lavoratore svantaggiato all'inizio del percorso, tenendo conto anche delle informazioni ricavabili dal contesto; i dati raccolti sono utilizzati per valutare se sia possibile l'assunzione e per formulare, in caso positivo, un'ipotesi di progetto di inserimento lavorativo;
- in forma sintetica nella scheda di verifica periodica e di ri-pianificazione utilizzata per rilevare semestralmente se sono stati o meno raggiunti gli obiettivi di mantenimento o di miglioramento delle competenze previsti nel progetto individualizzato; tale valutazione a sua volta è la base per la programmazione delle attività del periodo successivo.

Il nuovo sistema di valutazione elaborato a partire dall'Icf dovrebbe, salvo la necessaria sperimentazione, consentire non solo di superare le critiche mosse al sistema precedente, ma anche di migliorare la capacità delle cooperative di misurare e rappresentare i risultati dei propri interventi, facilitando l'integrazione con gli altri soggetti che operano nel campo della riabilitazione delle persone con disabilità o in situazione di svantaggio sociale.

I prossimi passi: dopo la definizione, la condivisione

La complessità delle domande all'origine del percorso non poteva esaurirsi solo nella definizione di un nuovo sistema di valutazione.

Già le prime tappe del percorso hanno messo in gioco gli elementi identitari delle cooperative, sia come organizzazioni che si occupano di inserimento lavorativo di persone svantaggiate (*mission* individuale), che come parti di un sistema consortile più ampio (*mission* condivisa).

Questo approfondimento (dal sistema di valutazione al modello di inserimento lavorativo) e questa apertura (da una *mission* individuale ad una condivisa) sono tuttavia ancora interni al sistema della cooperazione sociale e rappresentano solo il primo passo per affrontare i cambiamenti in atto nello scenario locale.

La tappa successiva sarà quella di accreditare il modello di "gestione di personale svantaggiato" condiviso dalle cooperative di tipo B aderenti a Con.Solida. Accreditarlo significa divulgare il modello agli altri interlocutori del sistema, alcuni già "vicini", altri invece che non sono stati ancora sufficientemente ed adeguatamente presi in considerazione dalla cooperazione sociale. Accreditarlo significa anche rendere il modello sostenibile nel tempo. Una sostenibilità che dipende sia dal grado di diffusione ed applicazione dello stesso, sia dal livello e dalla costanza del suo presidio da parte del consorzio.

Ma accreditare significa anche sviluppare. Uno sviluppo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo che non si muove nella logica della competizione, ma in quella della condivisione. La volontà, infatti, non è quella di restringere il sistema con un atteggiamento di tipo "protezionistico", bensì di orientare la cooperazione sociale di tipo B affinché si specializzi e si integri con gli altri soggetti che operano sul territorio, ampliando e migliorando così la sua capacità di intervento a favore delle persone svantaggiate.

3. *Partnership* e sussidiarietà come modello d'impresa sociale di comunità. L'esperienza della cooperativa sociale "L'Incontro" e del consorzio "In Concerto" di Castelfranco Veneto (Bruno Pozzobon)

Il modello di impresa che ci caratterizza è il modello di impresa sociale del territorio che ha come principio fondante il riconoscimento della titolarità dei servizi verso la collettività alle istituzioni pubbliche. È un modello che si basa su un rapporto di *partnership* ideale, programmatica ed operativa nell'assoluto rispetto delle rispettive

competenze. È il principio della sussidiarietà dove l'obiettivo è il bene comune e dove i soggetti del territorio, con pari dignità, partecipano al suo perseguimento.

Nella nostra esperienza tutto questo accadeva e accade in un territorio, la Castellana (TV), fertile di esperienze cooperative, espressione di una realtà forte di movimento cattolico, contadino ed operaio. Così si comprende perché la Casa di Riposo di Castelfranco Veneto ha proposto alcuni anni fa la forma innovativa della convenzione per i servizi alla persona, che pone le sue radici sulla fiducia e su un progetto condiviso.

La scelta della partecipazione e della condivisione come modello d'impresa sociale comporta un particolare impegno: ci costringe a guardare fuori di noi, a "fare" con altri, con le associazioni, le parrocchie, gli enti, i Comuni. È stata la strada che ci ha portato a scoprire molte potenzialità che neppure credevamo esistessero ed a creare nuove opportunità per noi e per tanti come noi.

Abbiamo mosso i primi passi su temi innovativi, allora non percepiti fino in fondo, ma vissuti senza preclusioni nei confronti di tutto e di tutti. In questo siamo stati facilitati dalla disponibilità e dalla considerazione che gli enti locali e la Ulss hanno avuto nei nostri confronti, sostenendo e partecipando alle attività da noi promosse, dentro e fuori i nostri Centri e i nostri cantieri. Anche la partecipazione della cooperativa al *project financing* della Ulss n. 8 tramite la società Asolo Hospital spa (investimento superiore a 100 milioni di euro tra società for-profit e nonprofit), è stata dettata da questo: una forma di autotutela per salvaguardare il nostro mercato, un'occasione importante di sviluppo affinché la risorsa lavoro rimanga ai castellani e divenga un patrimonio di benessere per il territorio, ma soprattutto una forma di partecipazione allo sviluppo della comunità locale. Senza la nostra partecipazione il *project* sarebbe un'altra cosa: forse solo un affare.

La stessa filosofia della partecipazione e condivisione è stata declinata con riferimento alle attività svolte dalla cooperativa, per cui da una cooperativa sociale, L'Incontro, che lavora nell'assistenza agli anziani ed alle persone disabili psichici, si è passati in modo più che logico e naturale all'inserimento lavorativo degli stessi soggetti. Il lavoro della cooperativa L'Incontro non si poteva fermare all'assistenza vivendo quotidianamente le contraddizioni di un intervento rigido e parziale che non rispondeva alle domande della gente. Ne

è nato un grosso lavoro di promozione di attività per la riabilitazione, dell'abitare e di iniziative per il lavoro, che si è concretizzato nella creazione di laboratori protetti e di Centri occupazionali diurni (Cod). Subito dopo è sorto l'interesse affinché le persone riabilite venissero inserite nel mercato del lavoro. Così sono gemmate da L'Incontro 11 cooperative sociali di tipo B che si occupano di produzioni industriali e di servizi, dove sono inserite le persone riabilite in modo definitivo. Nel 2002, 15 cooperative sociali si sono costituite in un consorzio territoriale per dare completamento ad un piano organizzativo e di sistema che trova nella rete delle sue imprese alcune risposte alle domande del territorio. Ecco perché nella cooperativa L'Incontro si parla di inserimento lavorativo.

Il lavoro come strumento per educare

Lo "sforzo invisibile" e duraturo del nostro lavoro con le persone con disagio mentale mira a spostare l'attenzione dalla malattia alla progettualità e dalla cura centrata sul singolo ad una connessione di interventi di istituzioni diverse.

Non è una tecnica specifica, ma un "atteggiamento" strategico del sistema dei servizi, in quanto si tratta di un progetto complessivo di lettura e di risposta a domande di cura; è una modalità di presa in carico delle persone e dei loro bisogni; è la possibilità di promuovere relazioni tra gli utenti e gli oggetti del vivere negli scenari quotidiani; è una forma di prevenzione e di trattamento, una filosofia politica per superare la separazione tra ambiti e risorse. È un processo che implica l'apertura di scambi negoziali per l'utente, per la famiglia, per la comunità circostante e per i servizi che se ne occupano.

La dinamica della negoziazione è continua e non può essere codificata una volta per tutte; è apertura di spazi di relazione. È rivoluzione: rivolgersi verso qualcuno per rispettarlo (dal latino *respicere*: volgersi a guardare), porsi l'uno di fronte all'altro, avere lo stesso sguardo. L'inclusione sociale è il punto di arrivo.

Cronaca di un'esperienza: anno dopo anno dal 1991

Nel 1991 un gruppo di persone si sono incontrate perché cercavano un lavoro. Si viveva intensamente il periodo della ricerca ed i sentimenti di chi non ha certezze. Il lavoro: questo è diventato il centro della nostra azione cooperativa; il lavoro: come fonte di diritto di cittadinanza, come patrimonio e partecipazione attiva alla vita della

comunità locale. Il nome della cooperativa è la sintesi di questo primo incontro tra le nostre speranze e ciò che il territorio rappresentava come fonte di bisogni e di risposte.

Abbiamo iniziato ad operare allora con la forma innovativa della convenzione con la Casa di Riposo di Castelfranco Veneto nel difficile compito di gestire il reparto della Casa di Riposo in Via Cazzaro.

L'evoluzione della rete territoriale Castellana si comprende solamente se si immagina un sistema stellare con al centro la cooperativa L'Incontro. Tutte le attività della rete comprendono un ruolo determinante della cooperativa. Lo si capisce leggendo la sua storia.

L'esperienza lavorativa inizia nel marzo del 1991 sulla base di una convenzione tra la Casa di Riposo di Castelfranco Veneto (Ipab) e la cooperativa, che si assume il compito di riavviare il reparto di Via Cazzaro. Subito ci si trova di fronte al problema di alcuni ospiti "impropri" (persone giovani con problemi psichici) che abbisognano di un intervento rieducativo. Per dare una risposta a queste "anomalie" nel 1992 nasce, di concerto con l'Azienda Ulss n. 8, il Centro occupazionale diurno (Cod) "Il Castello": lo strumento operativo scelto è quello del laboratorio all'interno del quale le persone inserite svolgono una vera e propria attività lavorativa. Le prime persone coinvolte furono 7. L'approccio con la persona è educativo: tramite il lavoro si mira a dare strumenti ed opportunità per il raggiungimento di una sufficiente autonomia per un inserimento nella vita sociale.

Nel 1995 la cooperativa avvia la costruzione, l'allestimento e la gestione di un laboratorio per disabili psichici a Vedelago, con il coinvolgimento del Comune di Vedelago, l'Azienda Ulss n. 8, la Banca di Credito cooperativo di Vedelago e la cooperativa edilizia "La Trevisana", e di un laboratorio agricolo, con un investimento della cooperativa a fronte del quale si chiedono agli enti pubblici convenzioni a lungo termine per consentire gli ammortamenti e garantire ai soci un'occupazione lavorativa di lungo periodo.

Nel 1996 la cooperativa avvia la gestione di due appartamenti protetti come servizio complementare al recupero delle persone svantaggiate inserite nei Cod, in una logica di integrazione sociale e procede nello sviluppo costituendo tre cooperative sociali di inserimento lavorativo (Solidaria di Vedelago, Eos di Crocetta del Montello e la cooperativa Eureka di Camposanpiero), in grado di offrire sbocchi occupazionali agli utenti inseriti nei Cod.

Questo passaggio da utente in carico di una cooperativa sociale di tipo A a socio lavoratore di una cooperativa sociale di tipo B, determina impegno progettuale, sociale, commerciale ed economico, realizzando imprese sociali in grado di operare nel mercato industriale senza reti di protezione; è l'ultimo atto di un piano complessivo per la realizzazione di un preciso progetto territoriale.

Nel 1998 viene avviato un nuovo centro, chiamato "Quintoponte", che assume la forma di Clg (Centro di lavoro guidato) e rappresenta l'ultima fase di passaggio prima dell'uscita dall'assistenza e dell'inserimento definitivo nel mercato del lavoro, viene inoltre avviata un'altra cooperativa sociale di tipo B "Aurora", con l'idea di inserire nel mondo del lavoro alcuni zingari che vivono nel territorio ed una cooperativa che cura i trasporti per conto delle cooperative sociali dell'area Castellana al fine di razionalizzare il costo dei trasporti, gli investimenti in automezzi, in personale, l'organizzazione dei percorsi, ecc.

L'Incontro è socia di tutte le cooperative che ha promosso e svolge un ruolo importante di supporto nell'avviamento e nella loro gestione ordinaria e straordinaria.

La scelta basilare del 1999 è rappresentata dall'avvio della cooperativa sociale "L'Incontro Industria". La nuova impresa mette ordine nelle iniziative industriali sorte in questi anni, diventando la struttura di riferimento per ricerca di mercato e supporto gestionale delle cooperative industriali "sorelle".

Tra il 2001 ed il 2005 vengono avviate una serie di nuove iniziative, tra cui un Cod in provincia di Padova, un'Ati per la gestione di una Rsa con annessi Centri diurni per disabili, un laboratorio di falegnameria, un'impresa di pulizie. Anche il settore agricolo si potenzia con l'avvio di una nuova cooperativa di tipo B ed una Comunità terapeutica residenziale protetta, una Comunità alloggio, nonché un centro diurno ed una Rsa nel Padovano.

Nel 2002 nasce il consorzio "In Concerto", risultato dell'evoluzione e dello sviluppo della cooperazione sociale nella Castellana.

Il 2003 è l'anno della crisi del mercato e si avvia una profonda ristrutturazione nella gestione delle cooperative; il primo lavoro fondamentale diventa creare consapevolezza nei soci, quindi individuare

le azioni per contenere le spese ed infine arrivare a monitorare in tempo reale le commesse.

Un fatto altamente educativo è il ricorso alla cassa integrazione per tutti i soci, compresi quelli svantaggiati, evitando così di accettare commesse sottocosto.

Ancora in aprile viene acquisita la società a responsabilità limitata Golden Box: produce astucci e sacchetti per gioielli, espositori, oggettistica promozionale e rappresenta una nuova via per l'inserimento di persone alla fine del loro percorso formativo.

Il 2006 vede partire un'esperienza innovativa: un accordo commerciale tra aziende for-profit e nonprofit per la gestione dell'ambiente, della raccolta differenziata e del riciclaggio. Viene costituita l'Ecomarca srl: si sposano così l'esperienza professionale del for-profit e la capacità di intervento e di lavoro delle cooperative sociali.

Le dimensioni

Il consorzio In Concerto di Castelfranco Veneto, è una cooperativa sociale territoriale di secondo livello, costituito nel luglio 2002, che rappresenta la sintesi di un sistema stellare di piccole cooperative che sono nate dal 1991 in poi.

È un'esperienza territoriale che si basa su un codice etico che si riconosce sui principi:

- della territorialità, come segno di appartenenza ad una storia, ad una cultura ed a una tradizione;
- della solidarietà, come condivisione di una domanda (bisogno), ma anche della responsabilità di una risposta;
- dell'autogestione come condivisione e partecipazione reale ed attiva ad un progetto;
- della *partnership*, della rete e della sussidiarietà come metodo di lavoro e come risorse di una comunità che ha bisogno di tutti e che cammina insieme alla sua gente.

Il consorzio raccoglie attualmente 15 soci-cooperative sociali, ed un consorzio di scopo di tipo immobiliare "I Quartieri della Solidarietà". La rete occupa attualmente 774 lavoratori.

Le cooperative di tipo A sono 4.

Cooperative	Soci lavoratori	Settore di attività
L'Incontro Sociale	152	Progetto anziani e psichiatria
Nuova Vita	114	Anziani e disabili motori
Orchidea	104	Progetto psichiatria - anziani
Ca' Speranza	37	Progetto handicap
Totale	407	

La rete territoriale delle cooperative di tipo B è costituita da 11 cooperative.

Cooperative	Soci lavoratori	di cui svantaggiati	Settore di attività
Aurora	51	12	Attività industriali
Campoverde	3	1	Az. Agricola didattica
Eos	10	5	Manut. verde - Giardini
Eureka	60	19	Lavanderia
I Cerchi	63	16	Pulizie
L'Incontro Arreda	8	5	Falegnam. - Manut. arredi
L'incontro Industria	89	25	Attività industriali
Cucina&Sapori	6	2	Ristorazione - Prod. pasti
Persona	46	16	Verde - Giardini - Pulizie
Solidaria	25	12	Manut. - Rev. ascensori
Via Vai	6	3	Trasp. - Logistica - Facchin.
Totale	367	116	

Il fatturato complessivo del consorzio "In Concerto" è stato, nel 2005, di 28.358.000 euro, ugualmente ripartito tra cooperative di tipo A e B, contro i 15.823.000 del 2002. Tra il 2002 ed il 2005 la quota di fatturato prodotta dalle cooperative socie di tipo B è cresciuta dal 41% al 50%.

Le persone con svantaggio che sono inserite nei processi lavorativi, sono il frutto di anni di collaborazione con i servizi locali, con le aziende del territorio e di un lavoro quotidiano di lungo respiro con i servizi sociali della Ulss n. 8 e dei Comuni dell'area.

La sfida per il futuro

Il nostro modo di operare ci porta ad essere sempre in movimento. Noi pensiamo che il modello della partecipazione, della *partnership* e della sussidiarietà è sempre attuale e valido. La storia e la tradizione del nostro territorio dimostra che questo modello funziona e può essere ulteriormente sviluppato in una logica di *welfare community*. La nuova frontiera è andare oltre: significa strutturare in modo organico questo modello, nel rispetto dei ruoli, per creare lavoro e, far uscire dall'assistenza le persone tramite programmi di assunzioni condivise. La nuova sfida è la costituzione di aziende pubbliche con la partecipazione di soggetti del terzo settore, finalizzate ai servizi nel territorio. È un modo per investire su se stessi; è un nuovo patto territoriale per il benessere e per il lavoro che rappresenta un ulteriore e significativo tassello di sussidiarietà che arricchisce il ruolo del pubblico, del terzo settore e di ciò che la cooperativa L'Incontro è e rappresenta per l'area Castellana.

4. For-profit e nonprofit: una rete di attori sul territorio della Valle Camonica per lo sviluppo di politiche attive del lavoro (Laura Franzoni)

Il consorzio Sol.Co. Camunia è un consorzio di cooperative sociali che nasce nel 1993 grazie alla promozione, al coordinamento, e all'integrazione delle cooperative della Valle, con l'appoggio di Sol. Co. Brescia. Costituito tra cooperative sociali della Valle Camonica e dell'Alto Sebino bresciano e bergamasco, in pochi anni è riuscito a sviluppare l'impresa sociale come risposta organizzativa e professionale della comunità locale ai bisogni dei cittadini più deboli. Il Consorzio è diventato un punto di integrazione e coordinamento fra le cooperative sociali di tipo A e di tipo B, le politiche socio-assistenziali, le politiche del lavoro ed il volontariato locale.

Le cooperative sociali del Sol.Co. Camunia erogano servizi socio-assistenziali e svolgono attività produttive per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

Nel 2000 nasce la prima idea di sportello lavoro all'interno del progetto europeo *Youthstart II* ed inizia la prima attività di accoglienza attraverso l'apertura di un ufficio di riferimento per i ragazzi e le

aziende coinvolti nel progetto; viene quindi creata un'iniziale banca dati. Allo stesso tempo viene avviato l'ente di formazione del Consorzio che si accredita presso la Regione Lombardia per la formazione continua e per la formazione di disoccupati e soggetti svantaggiati ed appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro. Il connubio tra queste due realtà ha permesso al Sol.Co. Camunia (primo in Italia dei consorzi CGM) di attivare progetti di integrazione tra formazione e lavoro e quindi percorsi dall'istruzione al mondo del lavoro. Lo sportello lavoro nasce con lo scopo di favorire l'occupazione nel territorio della Valle Camonica attraverso interventi formativi e di sostegno per i disoccupati e gli occupati in cerca di una nuova attività lavorativa. Inoltre, lo sportello offre alle aziende for-profit servizi di pre-selezione, selezione, affiancamento e *tutoring* per favorire l'avviamento al lavoro di soggetti svantaggiati e fasce deboli del mercato del lavoro, percorsi mirati di formazione al personale e consulenza nella gestione delle risorse umane.

Il progetto imprenditoriale e sociale del Sol.Co. Camunia, ormai consolidato dopo cinque anni di attività, è stato proprio quello di sviluppare una rete di servizi integrati per rispondere ai bisogni delle nuove categorie di persone svantaggiate. I servizi integrati fra di loro permettono di progettare percorsi personalizzati a partire dal bisogno delle persone. Tutto ciò è stato possibile creando e sviluppando una rete interna ed una rete sul territorio, coinvolgendo il mondo for-profit, le rappresentanze sindacali ed i Centri per l'impiego.

La rete interna vede i due servizi, lo sportello lavoro e l'ente di formazione, dialogare quotidianamente e sviluppare insieme interventi e progetti, tenendo in considerazione l'osservatorio sul mercato del lavoro offerto dalla banca dati. Questi servizi si integrano con le attività di inserimento lavorativo delle cooperative di tipo B, le quali vengono così valorizzate e sostenute nella loro attività, sia nello sviluppo di progetti di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati previsti dalla legge 381, sia per attività di stage, tirocini, borse lavoro per l'avviamento al lavoro delle altre categorie di svantaggio previste dalla normativa dell'Unione europea.

Fino al 2003 lo sportello lavoro ha operato soprattutto con le cooperative associate e con altre realtà del privato sociale; successivamente, la richiesta crescente di lavoro che proveniva dal territorio e raccolta dallo sportello (al 30 settembre del 2003 la banca dati dello sportello lavoro contava 1.079 persone e 103 diversamente abili) ha

reso possibile l'ampliamento dei servizi al mondo del for-profit, attraverso lo sviluppo di progetti di integrazione. È nata così la rete sul territorio rappresentata da una forte sinergia con l'Assocamuna - un'organizzazione imprenditoriale composta da oltre 200 imprese del territorio camuno - i Centri per l'impiego della Provincia di Brescia ed i sindacati. Questa rete ha utilizzato lo sportello lavoro anche come osservatorio sull'offerta di lavoro di lavoratori appartenenti alle fasce deboli. Ad oggi i dati raccolti attraverso l'osservatorio mostrano che in Valle Camonica, ci sono quattro categorie che sono più a rischio di esclusione sociale per la mancanza di integrazione lavorativa:

- le donne, in quanto la disoccupazione femminile è molto più alta di quella maschile; la crisi del settore industriale tessile colpisce in particolare modo la manodopera femminile; inoltre le donne hanno anche il problema di conciliare la vita familiare con quella lavorativa; nel 54% dei casi esse dispongono soltanto del titolo di studio di licenza media, e l'8% è senza titolo di studio o con licenza elementare;
- gli over 45 e gli over 50, donne e uomini che hanno perso il posto di lavoro per crisi aziendali o che stanno per perderlo; in Valle Camonica, solo per la crisi del tessile sono a rischio 600 posti di lavoro; oltre all'età si aggiunge il fatto che queste persone, in maggioranza, hanno bassa scolarità e le loro competenze non sono trasferibili ad altri settori;
- i giovani al di sotto dei 25 anni; in questo caso, il problema è legato alla bassa scolarizzazione ed all'assenza di specializzazioni spendibili sul mercato del lavoro locale;
- gli immigrati; allo scenario della disoccupazione di donne, giovani e over 45, si aggiungono gli immigrati che arrivano in Valle alla ricerca di un posto di lavoro.

Allo stesso tempo, l'Assocamuna ha il monitoraggio sulla domanda di lavoro delle piccole e medie imprese del territorio.

È grazie a questi dati che i *partner* della rete riescono a progettare ed a sviluppare azioni ed interventi sul territorio, con un'elevata possibilità di successo nell'inserimento nel lavoro delle persone coinvolte in percorsi formativo-addestrativi. Inoltre, lo sportello lavoro svolge attività di incontro tra domanda ed offerta in qualità di Società me-

stieri autorizzata dal Ministero del Lavoro; la sinergia con l'Assocamuna garantisce lo sviluppo anche di questa attività che è diventata un importante servizio per le piccole medie imprese associate ad essa.

È nata così, a seguito di un bando emesso dalla Comunità montana della Valle Camonica in relazione alla legge 238 per la promozione di azioni a sostegno di inserimenti lavorativi, l'idea di un nuovo progetto che vede coinvolti il consorzio Sol.Co. Camunia, l'Assocamuna, Cgil e Cisl. Questo progetto è l'esito di un lavoro di rete già consolidato ed un'occasione per allargare la rete coinvolgendo nelle attività enti pubblici, come i Comuni, ed altri attori che operano nel mercato del lavoro della Valle Camonica. Il progetto è patrocinato dalla Provincia di Brescia e vede anche il coinvolgimento di un Centro di prima accoglienza di persone straniere e disagiate. Il coinvolgimento diretto del mondo for-profit ha permesso il raggiungimento degli obiettivi previsti dal progetto "Insieme per il territorio", vale a dire l'attivazione di 20 borse lavoro per madri nubili, donne separate con figli a carico, donne vedove e uomini e donne over 50, con la successiva loro assunzione a tempo determinato per 6 mesi ed un successivo contratto, a tempo indeterminato o di 2 anni, che dà diritto ad un incentivo economico. Al progetto hanno collaborato sia le cooperative sociali che le aziende for-profit.

"Da soli non ce la facciamo..."; "...dobbiamo smettere di parlare solo tra di noi..." si diceva al convegno del 2003 che festeggiava il decennale del Sol.Co. Camunia e così era ed in parte è ancor oggi. Unire le forze per trovare obiettivi e strategie comuni è diventato ancor più necessario se vogliamo dare risposte al territorio ed in particolar modo a chi si trova nella condizione di cercare un lavoro.

L'esperienza del progetto "Insieme per il territorio" si sta rilevando un'ottima scelta, una strategia vincente perché la cooperativa è impresa, fa impresa e deve parlare con le imprese.

Il confronto, la sinergia e la voglia di innovare per trovare risposte vincenti sono comuni sia al mondo del nonprofit che a quello del for-profit, mondi che non sono così lontani come spesso si crede. Il consorzio Sol.Co. Camunia e Assocamuna credono che unendo le risorse, le esperienze e le professionalità, si possano creare nuove opportunità di lavoro e nuova imprenditorialità. La positiva esperienza di questi due anni sta portando il Sol.Co. Camunia e l'Assocamuna ad ipotizzare la costituzione di una nuova società per lo

sviluppo delle politiche attive del lavoro e delle politiche formative per favorire l'inserimento nel mondo del lavoro delle fasce deboli e svantaggiate.

5. L'Immobiliare sociale bresciana (*Giuseppe Pezzotti*)

L'Immobiliare sociale bresciana (Isb) ha inaugurato lo scorso ottobre a Brescia il Polo industriale consortile delle cooperative di inserimento lavorativo "Buffalora". L'iniziativa è frutto della collaborazione di una molteplicità di soggetti: l'amministrazione comunale di Brescia ha messo a disposizione l'area in diritto di superficie per sessant'anni, attraverso la sottoscrizione di una convenzione che prevede l'obbligo di utilizzo dei fabbricati solo da parte di cooperative di inserimento lavorativo; la Fondazione Cariplo ha concesso un contributo di un milione trecentomila euro; la Banca Popolare Etica ha sottoscritto complessivamente con le cooperative un mutuo ventennale; le cooperative tutte che hanno creduto nella capacità del consorzio e hanno dato un forte contributo in tutte le fasi di progettazione e di costruzione dei fabbricati; i progettisti, le ditte, i fornitori e tutti coloro che hanno lavorato con serietà e professionalità nella realizzazione dell'iniziativa.

La genesi

Il progetto nasce a Brescia, provincia in cui nel corso degli ultimi anni si sta sperimentando il percorso, non sempre facile, di coniugare il decentramento dell'azione consortile (sono oggi operativi sei consorzi territoriali) con iniziative "di sistema" a livello provinciale. L'Immobiliare sociale bresciana è lo strumento che il sistema di cooperative sociali di Sol.Co. Brescia ed i sei consorzi che ad esso fanno capo hanno adottato per realizzare operazioni immobiliari al servizio del bisogno dalle cooperative di dotarsi di strutture proprie entro cui svolgere l'attività. Molte di esse infatti si trovavano in una fase del ciclo di vita economico-imprenditoriale in cui, dopo essersi date un'adeguata strutturazione ed aver consolidato la propria attività, sentivano l'esigenza di consolidarsi dal punto di vista patrimoniale, anche compiendo i necessari investimenti immobiliari.

Sol.Co. Brescia ha così progettato e creato uno strumento *ad hoc* - appunto il consorzio Isb - in grado di favorire e facilitare lo sviluppo delle cooperative aderenti, utilizzando il modello cooperativo e le

buone prassi di cui sono portatrici la cooperazione edilizia e quella artigiana. Il metodo è stato quello della costruzione in comune e dell'assegnazione ai soci di porzione degli immobili realizzati. Di fondamentale importanza è stata l'azione svolta dal Consorzio nello svolgimento delle fasi cruciali di gestione e realizzazione del progetto: dall'individuazione ed ottenimento di aree edificabili, alla progettazione, alla costruzione, sino al reperimento di contributi o finanziamenti adeguati alla copertura dei costi dell'investimento. Esso rappresenta pertanto una stabile struttura professionale che permette e supporta anche la realizzazione di complessi progetti immobiliari.

Per quanto concerne la *governance*, il consorzio Isb ha come base sociale stabile i consorzi territoriali nati dal processo di *spin off* consortile che il Sol.Co. Brescia ha attuato nel 2001. Esso associa inoltre, di volta in volta, le cooperative interessate a specifiche operazioni, inserendole in un'apposita sezione soci, dalla quale recedono poi, una volta completato il progetto costruttivo e dopo che sono state loro assegnate le rispettive frazioni degli immobili.

I rapporti interni e le regole di funzionamento del Consorzio sono riportati in un regolamento di cui il Consorzio si è dotato per disciplinare le complesse fasi legate alla realizzazione dei diversi progetti. La struttura di *governance* è articolata in un Consiglio di Amministrazione, eletto dai soci e composto da cinque consiglieri, ed in comitati di progetto composti da un membro delegato dal Consiglio di Amministrazione ed uno o più rappresentanti dei soci di scopo.

Il polo industriale consortile

Nel caso del Polo industriale consortile, sono sette le cooperative sociali di inserimento lavorativo protagoniste del progetto (Exodus, Aesse, La Bottega Informatica, Ecopolis, Cauto, Cantiere Verde e Cantiere del Sole). Esse operano in settori molto diversi: dalla falegnameria all'informatica, dall'ecologia alla lavanderia industriale, alle pulizie. Le sette cooperative sociali occupavano, alla fine di settembre dello scorso anno, al momento dell'insediamento nella nuova struttura, 266 lavoratori ordinari e 151 lavoratori svantaggiati.

Esse hanno realizzato un insediamento produttivo integrato di capannoni industriali ed uffici, una sala per la mensa che può ospitare fino a duecento persone, una sala multimediale per la formazione con 38 postazioni completamente informatizzate, otto mini-appar-

tamenti completamente ammobiliati destinati ad *housing* sociale. Il tutto per complessivi 8.147 mq.

Il progetto ha richiesto un investimento complessivo di 8.200.000 euro. A tale fabbisogno si è fatto fronte con risorse proprie delle cooperative per 1.380.000 euro, con il contributo di 1.300.000 euro ottenuto da Fondazione Cariplo nell'ambito dei cosiddetti "progetti emblematici" realizzati in provincia di Brescia, con un mutuo ventennale accordato dalla Banca Popolare Etica per 4.400.000 euro; con il finanziamento di Finlombarda (a valere sul fondo di rotazione ex l.r. 16/93) per 1.120.000 euro.

Le prospettive

Il progetto permetterà di sviluppare significative sinergie sia a livello imprenditoriale (attraverso le economie di scala e l'aumento complessivo degli occupati) che sociale (collaborazioni tra i responsabili sociali delle diverse cooperative su progetti integrati di inserimento lavorativo). Inoltre, con la realizzazione del Polo le cooperative potranno razionalizzare le loro attività produttive ed incrementare ulteriormente le opportunità di lavoro, per lavoratori sia ordinari che svantaggiati. Questi ultimi, oltre ad un posto di lavoro, potranno usufruire, almeno quelli che non hanno una famiglia e che si trovano in difficoltà anche su questo fronte, degli 8 alloggi. La parte di *housing* sociale risponde infatti ad un bisogno caratteristico delle cooperative sociali di inserimento lavorativo. Si tratta di alloggi che non vogliono essere la soluzione definitiva al problema abitativo delle persone svantaggiate, ma una risposta all'emergenza in attesa di trovare, con l'aiuto della cooperativa, del volontariato e dei servizi sociali, una soluzione abitativa stabile, insieme ad un posto di lavoro, nell'arco di 6/12 mesi.

Si prevede inoltre di ottenere ulteriori ricadute positive sul territorio, anche in virtù di ulteriori possibili sinergie derivanti dalla contiguità e dall'esperienza di collaborazione tra le diverse cooperative.

Nel frattempo Isb sta avviando altre operazioni con altri gruppi di cooperative e presto avvierà nuovi cantieri.

6. Enìa e cooperazione sociale: un'alleanza per l'inserimento lavorativo (*Mirella Battistoni*)

Nel giugno del 1994, Agac - Azienda gas acqua consorziale di Reggio Emilia (allora Acia - Azienda consortile per l'igiene ambientale) individuava la cooperazione sociale d'inserimento lavorativo come interlocutore privilegiato per l'affidamento di servizi di igiene ambientale attraverso la forma del protocollo d'intesa, siglato con i due consorzi di cooperative sociali presenti sul territorio reggiano: "Oscar Romero" e "Quarantacinque".

Con questo protocollo Agac riconosceva che la cooperazione sociale ricopre un ruolo fondamentale per l'integrazione delle fasce più deboli della società e persegue "l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini" (art. 1, legge 381).

Sono trascorsi oltre dieci anni da quei primi passi e con il tempo è cresciuto il valore di questa collaborazione. Quella tra Agac e cooperazione sociale è divenuta un'alleanza importante che si è tradotta in accordi di natura economica ed imprenditoriale, ma anche di più generale proiezione istituzionale, legata al *welfare* comunitario ed alla responsabilità sociale dell'impresa.

Non solo sono aumentati i fatturati, il numero degli addetti, le dimensioni e le competenze organizzative, le possibilità di aprire spazi imprenditoriali e creare nuove opportunità occupazionali; è aumentata anche la consapevolezza delle dimensioni del beneficio che la comunità nel suo complesso trae dagli inserimenti lavorativi di soggetti svantaggiati o a rischio di esclusione.

Nel testo che segue, proveremo a tratteggiare le caratteristiche più significative di questo accordo, le ricadute di ordine economico, la forte valenza in termini di "prodotto sociale" ed il contributo allo sviluppo locale ed al dinamismo imprenditoriale.

I protagonisti: Agac - Enìa

Agac è nata come azienda pluriservizi nel 1974 per operare nel settore energetico ed ambientale in provincia di Reggio Emilia. L'iniziale gestione dei servizi di distribuzione di acqua potabile e gas metano si è progressivamente ampliata fino a coprire in modo completo il ciclo integrato dell'acqua (acqua potabile, fognatura e depurazione),

dell'energia (gas metano, gpl, teleriscaldamento, cogenerazione, teleraffrescamento) e dell'igiene ambientale (raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani e reflui industriali).

Nel 2001 Agac si è trasformata in una società per azioni costituita da tutti i 45 Comuni della provincia di Reggio Emilia, estesi su un territorio di oltre 2.290 kmq e con oltre 476.000 abitanti.

Nel febbraio 2005 dalla fusione di Agac (Reggio Emilia), Amps (Parma) e Tesa (Piacenza) è nata Enìa: una *ecoutility* che riassume in sé le storie e le esperienze di tre aziende fortemente radicate nel territorio ed aperte agli sviluppi del mercato.

La nuova società ha ereditato dalle tre aziende costituenti un patrimonio ricco ed articolato di relazioni con la cooperazione sociale, particolarmente consolidato nel caso della reggiana Agac.

Il Consorzio Oscar Romero

Il consorzio di solidarietà sociale Oscar Romero, primo consorzio sociale della provincia di Reggio Emilia, è nato nel 1990. Nel corso degli anni è cresciuta la consapevolezza della necessità di andare oltre l'impegno per il puro inserimento lavorativo o la sola dimensione socio-assistenziale, per sviluppare la ricerca e la promozione di una diversa cultura del lavoro, dell'ambiente, della natura. Il Consorzio si è sviluppato in senso imprenditoriale, sostenendo la crescita di una rete di esperienze tra le imprese socie, operando a livello locale come *general contractor* nei rapporti con gli enti locali, sollecitando protocolli d'intesa con aziende ed enti pubblici. Attualmente aderiscono al Consorzio 20 cooperative: 7 di servizi alla persona (tipo A), e 13 di inserimento lavorativo (tipo B) in cui lavorano oltre 320 persone, di cui 188 in condizione di svantaggio. Il forte legame con il territorio e la comunità locale sono uno degli elementi caratterizzanti il Consorzio e le cooperative socie.

Il protocollo d'intesa stipulato con Agac è stata l'occasione per realizzare significative forme di coordinamento ed integrazione tra le cooperative del Consorzio che danno vita a "Romero Ambiente", coordinamento generale e permanente tra le sei cooperative sociali operanti in campo ambientale. Nel 2004 Romero Ambiente ha ottenuto dalla Regione Emilia Romagna il riconoscimento come miglior progetto di rete in ambiente cooperativo.

Il consorzio Quarantacinque

Il consorzio di cooperative sociali "Quarantacinque" si è costituito nel 1994 su iniziativa di diverse cooperative sociali di Reggio Emilia aderenti a Legacoop. La denominazione del Consorzio fa riferimento all'articolo 45 della Costituzione Italiana, che tutela e promuove la cooperazione.

Quarantacinque ha lo scopo di coordinare le attività delle imprese socie e promuoverne lo sviluppo. Nel campo dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate le cooperative socie operano nei servizi ambientali e di manutenzione del verde, agricoltura, allevamento e florovivaismo; pulizie e servizi vari; tipolitografia e grafica; assemblaggio; trasporti; agriturismo e turismo equestre.

Aderiscono al Consorzio, che ha assunto oggi dimensione nazionale, 45 cooperative, di cui 42 sociali; di queste, 29 operano nel campo sanitario, assistenziale ed educativo e 13 nel settore dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Nelle 11 cooperative di tipo B reggiane lavorano 278 persone, di cui 124 sono in condizione di svantaggio. Le cooperative che si occupano di servizi ambientali ed operano nell'ambito del protocollo Agac sono 4.

Il contesto di riferimento

Può capitare che azioni importanti, come quelle intraprese dai consorzi Oscar Romero e Quarantacinque e da Agac nascano da incontri e percorsi "quasi casuali" fra persone ed organizzazioni accomunate dalla stessa passione, in questo caso dalla passione per il "sociale".

Un giovane ingegnere, terminata l'esperienza di servizio civile in una cooperativa sociale ed assunto nell'Azienda municipalizzata, cominciò a riflettere se e come fosse possibile l'inserimento di soggetti svantaggiati nel quadro dei processi di esternalizzazione di servizi che l'Azienda si accingeva a fare. Si programmarono incontri interlocutori - pochi, a onor del vero - ed il clima sociale risultò decisamente favorevole: era infatti appena stata approvata la legge 381/91 "disciplina delle cooperative sociali" ed alta era la voglia di innovazione e sperimentazione. Le proposte avanzate dalla cooperazione sociale trovarono così un ampio consenso all'interno del Consiglio d'Amministrazione della municipalizzata.

Concepito in un ambiente istituzionale favorevole nel quale anche la Provincia ed i Comuni hanno sostenuto e condiviso il progetto, l'accordo con la cooperazione sociale è stato fortemente voluto dalla direzione di Agac ed è stato tra i primi realizzati in ambito nazionale.

Al protocollo si arrivò in tempi abbastanza celeri e alla cosa fu data molta evidenza, al punto che Cispel (Confederazione italiana servizi pubblici enti locali), allora presieduta da Chicco Testa, colse la portata innovativa di questa buona prassi e si impegnò a diffonderla anche in altri territori.

L'esperienza reggiana è partita con oltre un anno di anticipo sull'importante accordo-quadro tra il Cispel e la cooperazione sociale. E nell'ottobre del 1995, proprio a Reggio Emilia, durante il convegno "La città solidale", organizzato da Agac e Cispel venne ufficialmente presentato l'accordo-quadro che pose le basi teoriche ed operative della collaborazione tra servizi pubblici locali e cooperazione sociale.

Nell'intenzione della *multiutility* reggiana il protocollo ha la funzione di:

- mantenere *standard* di qualità assicurando continuità nei servizi, senza alterare il rapporto qualità-prezzo;
- stipulare convenzioni di "piccolo taglio" nella consapevolezza che l'esperienza delle cooperative mantiene una sua propria peculiarità se le dimensioni delle stesse sono tali da garantire radicamento territoriale e partecipazione dei soci;
- evitare meccanismi concorrenziali, basando la scelta su parametri economici e criteri tali da consentire l'individuazione della soluzione più idonea, a seconda della tipologia del servizio, del luogo di lavoro, delle professionalità richieste;
- lasciare ai due consorzi il compito di individuare le cooperative sociali, anche in ragione del fatto che le cooperative sociali per l'inserimento lavorativo, operanti in questo settore del territorio reggiano, risultano associate all'uno o all'altro consorzio (AA. VV., 1996).

I rapporti contrattuali

Il protocollo d'intesa, nell'ottica dei "contratti" regolamentari, sancisce alcune regole generali riservando a successive convenzioni la disciplina di dettaglio dei rapporti contrattuali per la fornitura dei

servizi. Sulla base del protocollo, ai due Consorzi è demandato il compito di coordinare gli interventi individuando, per ciascun servizio, le competenze e le specificità di ogni singola cooperativa.

L'accordo contrattuale si attua applicando l'art. 5 delle legge 381/91 così come modificato dall'art. 20 della legge 52/96, che consente agli enti pubblici di affidare servizi mediante convenzioni in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, per importi sotto le soglie definite dalla disciplina comunitaria sugli appalti di servizi.

Il radicamento e la credibilità dei Consorzi ha consentito di gestire le convenzioni in modo integrato, così che Agac ha potuto esternalizzare servizi articolati e complessi, coinvolgendo una pluralità di soggetti (le singole cooperative sociali) capaci comunque di realizzare, attraverso i consorzi, un'efficace azione di coordinamento e di integrazione funzionale di rapporti giuridicamente autonomi e distinti. In proposito il testo del protocollo recita: "I consorzi, attraverso comunicazione congiunta dei legali rappresentanti degli stessi, comunicheranno all'Agac (...) i profili delle cooperative di tipo B, o associazioni temporanee di impresa tra le stesse, ritenute idonee per la stipula di apposita convenzione per i servizi oggetto della richiesta". E più oltre "Agac ed i consorzi si incontreranno almeno semestralmente per verificare complessivamente l'andamento dei servizi affidati".

Questo modo di strutturare i rapporti si è dimostrato un reale punto di forza, tanto che nei protocolli firmati successivamente con l'Ausl, con la Provincia e con il Comune di Reggio Emilia, questa dizione è stata riportata tale e quale.

I servizi e l'organizzazione

Nei dieci anni intercorsi dalla stipula del protocollo d'intesa, il numero dei servizi affidati alle cooperative sociali si è progressivamente ampliato. Ciò anche grazie ad un continuo processo di crescita professionale degli addetti ed ai rilevanti investimenti in attrezzature operati dalle cooperative.

Oggi l'attività delle cooperative sociali copre un ampio spettro di servizi ambientali che comprende: gestione di stazioni ecologiche attrezzate, manutenzione del verde pubblico, pulizia delle aree cimiteriali, raccolta differenziata, servizi di derattizzazione, disinfezione e disinfestazione e servizi di spazzamento meccanico e manuale.

L'organizzazione dei singoli servizi è curata dalle cooperative individuate nell'ambito degli specifici rapporti contrattuali stipulati in base al protocollo.

I consorzi, sotto il profilo organizzativo, svolgono un ruolo di gestione contrattuale e di monitoraggio dell'efficacia dei servizi, in un rapporto con l'azienda affidante che coinvolge tanto la direzione che i servizi operativi. Nel caso dei servizi di spazzamento meccanico e manuale, che impegnano oltre 60 addetti di tre cooperative, i consorzi svolgono direttamente anche la funzione di coordinamento operativo. Il coordinamento operativo dei consorzi organizza l'offerta delle cooperative associate, contribuendo così al raggiungimento di un'efficienza di gruppo, che non rinuncia alla presenza territoriale ed alle professionalità specifiche di ogni cooperativa.

Nella gestione del protocollo i consorzi esercitano quindi un'azione "leggera" e non invasiva dell'autonomia imprenditoriale delle cooperative sociali. Un'azione che si preoccupa tuttavia di dare un contributo tecnico-organizzativo specifico, basato su uno stabile rapporto di interlocuzione con Enìa e sulla condivisione delle informazioni con i tecnici delle cooperative.

Il coordinamento viene esercitato dai consorzi in stretta relazione con le strutture tecniche di Enìa, in particolare con la struttura di igiene ambientale, in base ai servizi richiesti e all'area geografica dove sono realizzati. Enìa cura la progettazione dei servizi dei settori di sua tradizionale operatività (spazzamento, raccolta rifiuti), mentre una maggiore responsabilizzazione delle cooperative è presente nelle aree di attività, come la manutenzione del verde pubblico, preesistenti all'affidamento dei servizi ad Enìa.

Una sede di coordinamento generale, che vede coinvolti i consorzi e Enìa, affronta le tematiche generali relative all'esecuzione dei servizi ed alla definizione dei relativi compensi, alla formazione del personale ed alle norme per la sicurezza degli operatori. Una particolare attenzione è stata dedicata, nel tempo, alla formazione del personale impegnato nei servizi, attraverso un forte coinvolgimento dei tecnici Enìa su specifiche docenze.

I risultati conseguiti possono essere giudicati largamente soddisfacenti tanto che non è improprio parlare di una reciproca e positiva contaminazione tra le culture aziendali delle due organizzazioni.

Il prodotto sociale

Da 26 che erano nel 1995, nel 2004 erano 101 le persone in difficoltà impiegate, nel territorio della provincia di Reggio Emilia, nei servizi ambientali o di manutenzione del verde compresi nella convenzione Agac-consorzi di cooperative sociali (tab. 1). Sono disabili psichici, detenuti ammessi a misure alternative alla detenzione, ex alcolisti, ex tossicodipendenti, invalidi civili, rientranti nelle categorie dei soggetti svantaggiati indicati dalla legge 381/1991. Ma a molti altri, oltre a costoro, viene offerta un'opportunità di lavoro nelle cooperative sociali anche se non godono di una tutela normativa, ossia non rientrano nelle "categorie" strettamente definite dalla legge. Per citarne solo alcuni, molti sono i nomadi, gli adulti in situazione di disagio familiare, di emarginazione sociale o più semplicemente i poveri a cui viene offerta un'occasione di lavoro e di reddito.

TABELLA 1 - EVOLUZIONE DEL FATTURATO E DELL'OCCUPAZIONE NELLE COOPERATIVE SOCIALI IMPEGNATE NELL'ACCORDO

Cooper. sociale	1995 soggetti svant. occupati	1995 servizi per Agac (in euro)	2004 soggetti svant. occu- pati	2004 servizi per Agac (in euro)	2004 numero lavor.
Bettolino	3	13.944,33	1	16.520,16	2
Camelot	2	36.151,98	13	553.798,00	19
Eco			1	91.649,58	3
Elfo			9	380.574,58	22
Il Ginepro			9	584.695,00	24
Il Villaggio	2	47.514,03	10	290.483,14	15
La vigna	4	50.612,78	19	1.122.973,16	38
L'ovile	7	86.764,75	18	872.394,36	36
Lo Stradello(*)	8	150.805,41	16	616.929,20	30
Nuovo Raccolto			5	339.883,25	10
Totale	26	385.793,28	101	4.869.900,43	199

(*) Nel 2000 la cooperativa sociale le Voci della Luna, attiva alla stipula del protocollo, è stata assorbita dalla cooperativa Lo Stradello

Il costante aumento delle opportunità lavorative offerte a persone in situazioni di svantaggio è stato possibile grazie all'ampliamento dei servizi gestiti. Le dieci cooperative coinvolte nell'attuazione del protocollo hanno visto triplicare nell'arco degli ultimi sei anni il valore dei servizi ambientali e di manutenzione realizzati per l'Azienda.

La crescita è stata rilevante per tutte le cooperative, ciascuna delle quali ha colto questa opportunità seguendo la propria vocazione, sperimentando modelli diversificati d'inserimento, ricercando il proprio equilibrio nel rapporto tra prestazioni sociali e servizi commerciali. Per tutte, o quasi, le convenzioni rappresentano oggi una componente strategica dei bilanci.

L'equilibrio tra attenzione agli aspetti sociali ed esigenze produttive è riconosciuto anche dalla committenza che in un suo progetto afferma: "La collaborazione tra Agac e cooperative sociali è arrivata a livelli di assoluta eccellenza. Le dieci cooperative hanno realizzato nel 2004 un fatturato specifico di 4.870 milioni di euro, dimostrando una grande capacità di evolversi da strutture inizialmente di volontariato organizzato fino a diventare imprese a tutti gli effetti. Ciò è stato possibile, con la regia del consorzio Oscar Romero e del consorzio Quarantacinque, grazie all'apprendimento professionale maturato, agli investimenti realizzati, ad autentiche innovazioni organizzative come l'istituzione del "lavoratore guida", una figura professionale che svolge il proprio mestiere, ma nel contempo accompagna gli svantaggiati nel loro impegno lavorativo."

Il successo del protocollo, misurabile tanto nell'elevato numero di inserimenti lavorativi realizzati quanto nelle dimensioni economiche dei servizi resi, è andato forse oltre le ragionevoli attese degli stessi protagonisti, cogliendo le opportunità di un tessuto economico ed istituzionale particolarmente attento ai valori della solidarietà ed alla cultura del lavoro.

Lavori in corso

L'iniziativa dell'allora Agac, che ha registrato il consenso degli enti consorziati (i Comuni della provincia di Reggio Emilia) coinvolti in una consultazione informale sulla strategia di esternalizzazione attraverso il protocollo con le cooperative sociali, ha stimolato altri enti della provincia di Reggio Emilia ad intraprendere esperienze analoghe: nel 2001 sono stati firmati i protocolli con la Provincia di Reggio Emilia e con la Ausl (Azienda unità sanitaria locale), mentre nel 2004 è stato sottoscritto quello con il Comune capoluogo.

Il processo di unificazione tra le *utility* per i servizi energetici ed ambientali delle province di Reggio Emilia, Parma e Piacenza, che ha portato alla costituzione di Enìa, ha sollecitato inoltre i due consorzi Oscar Romero e Quarantacinque a stabilire più stretti rapporti con la cooperazione sociale piacentina e parmense, riproponendo anche in queste realtà l'esperienza positiva del protocollo reggiano. È ora in corso di definizione un unico protocollo su base interprovinciale che regolerà gli affidamenti di Enìa alle cooperative sociali delle tre province.

Nel territorio reggiano, dove è più consolidata la collaborazione con Enìa, l'azienda già registra un positivo ritorno di questo accordo che è percepito come un valore dalla cittadinanza. Molti sono stati i riconoscimenti che il protocollo ha riscosso nei luoghi, sempre più frequenti, nei quali si manifesta l'attenzione alla responsabilità sociale d'impresa.

Nel bilancio di sostenibilità che Agac ha redatto dal 1996 un apposito capitolo è stato riservato al rapporto con la cooperazione sociale ed alla sua evoluzione nel corso degli anni, rapporto che viene sottolineato anche nella motivazione che ha portato il bilancio di sostenibilità Agac nella rosa dei cinque finalisti dell'Oscar di bilancio 2004: "Il bilancio di sostenibilità dimostra uno sforzo di trasparenza con l'utenza, evidenzia il sostegno alla cooperazione sociale e presenta un'esauritiva rassegna della performance ambientale per settori di attività."

Tra le ragioni dei riconoscimenti ottenuti, una in particolare merita di essere sottolineata: la pratica diffusa e non formale di una cultura "del rendere conto" che le cooperative sociali hanno interpretato con convinzione e che si è rivelata uno strumento di accreditamento importante tanto nei confronti della committenza quanto nel riconoscimento sociale delle comunità locali.

I contenuti del protocollo sono stati portati a conoscenza di tutti i quarantacinque Comuni della provincia, sono stati discussi con le rappresentanze sindacali aziendali; tutti i cittadini ne sono venuti a conoscenza attraverso una sistematica azione di comunicazione attraverso gli organi di stampa. La circolazione delle informazioni, la ricorrente verifica dei risultati sociali e produttivi, il confronto trasparente sulle criticità e la condivisione di una strategia di crescita sono stati i tratti distintivi della gestione del protocollo.

Bibliografia

AA.VV. (1996), "Servizi pubblici locali e cooperative sociali", *Materiali Cispel*, D'Anselmi Editore.

Il Forum

Cooperazione sociale di inserimento lavorativo e politiche di sostegno: si può fare di più?

a cura di Monica Loss

Il Forum di questo numero della Rivista è finalizzato a far luce sulla consapevolezza del ruolo e dell'efficacia delle cooperative sociali di inserimento lavorativo.

Per quanto concerne il primo aspetto, i dati del censimento aggiornati al 2001 parlano infatti della presenza di 3.259 cooperative di tipo A, di 1.827 cooperative di tipo B, 232 consorzi e 197 cooperative ad oggetto misto (ovvero erogatrici di servizi sociali alla persona e, allo stesso tempo, di inserimento lavorativo). Nel 2003 le cooperative sociali di tipo B erano quasi 2000.

In tutto il paese, e prevalentemente nelle regioni meridionali, le cooperative di inserimento lavorativo sono aumentate, nell'ultimo decennio, in modo significativo. A partire dagli anni del suo vivace sviluppo, fino al 2001, le cooperative sociali di inserimento lavorativo hanno contribuito molto a determinare l'impatto occupazionale del movimento. Dei circa 44 mila addetti occupati dalle cooperative di inserimento lavorativo nel 2001, il 50,5% è costituito da soggetti svantaggiati. Una percentuale che va quindi ben oltre il limite del 30% imposto dalla legge. Secondo i dati presentati da Ires Fvg, dal 1993 al 2002 i lavoratori svantaggiati inseriti nelle cooperative sociali di tipo B sono passati da meno di diecimila ad oltre 25 mila, contribuendo per circa il 10% all'offerta di lavoro finaliz-

zato alle persone disabili o svantaggiate. Sono dati che rimarcano il ruolo sociale di queste organizzazioni nel supporto al collocamento di una consistente fascia di popolazione: non solo i disabili, cui viene offerta un'alternativa al collocamento mirato, ma soprattutto di persone affette da altre forme di disagio o svantaggio, verso le quali i pregiudizi sono più radicati, per le quali la cooperazione sociale costituisce forse l'unica *chance* per entrare nel mondo del lavoro.

Per quanto riguarda le tipologie di soggetti svantaggiati inseriti, oltre il 50% sono disabili, il 18,2% sono tossicodipendenti o ex tali, il 14,5% del totale degli inseriti sono pazienti psichiatrici, il 7,4% sono detenuti o detenuti ammessi alle misure alternative, il 4% sono alcolisti ed ex alcolisti e, infine, l'1,5% sono minori in situazione di difficoltà familiare (oltre ad un rimanente 4,3% appartenenti ad altre tipologie). Disaggregando i dati per macro aree, nel Nord si registra una percentuale più alta che in altre aree di inserimento di soggetti con disagio sociale (prevalentemente ex tossicodipendenti, alcolisti, ma anche pazienti psichiatrici). Al Sud le cooperative inseriscono per oltre il 60% persone disabili, una percentuale maggiore che nelle altre regioni di minori in difficoltà.

Relativamente al ruolo delle cooperative sociali nel sistema delle politiche pubbliche, sia sociali che del lavoro, negli ultimi dieci anni sono intervenuti diversi cambiamenti, soprattutto a livello legislativo che hanno, seppur in modo discontinuo, messo la cooperazione sociale al centro delle politiche del lavoro.

Ai quesiti relativi alla considerazione della cooperazione sociale, al ruolo da esse ricoperto tra le politiche del lavoro, all'efficacia dei nuovi interventi normativi ed alla necessità di politiche pubbliche a sostegno delle cooperative, per concludere con le difficoltà incontrate dalle organizzazioni nel raggiungere i fini preposti, hanno risposto autorevoli esponenti della vita politica italiana: Costanza Fanelli (Legacoop Sociale); Silvia Guazzini (Responsabile area lavoro ed inclusione sociale del consorzio CGM); Vilma Mazzocco (Presidente di Federsolidarietà-Confcooperative); Morena Piccinini (Segretario confederale con delega al *welfare* della Cgil); Pietro Antonio Varesi (Docente di Diritto del Lavoro e Presidente dell'Agenzia del lavoro della Provincia di Trento).

1) SECONDO LEI LA COOPERAZIONE SOCIALE DI INSERIMENTO LAVORATIVO È CONOSCIUTA E CONSIDERATA CORRETTAMENTE OPPURE È SOPRAVALUTATA O SOTTOVALUTATA?**FANELLI**

La cooperazione sociale non si sarebbe così tanto affermata come efficace soggetto e modello di un nuovo *welfare*, prima a livello nazionale e poi a livello europeo ed internazionale, se non avesse svolto, accanto ad una funzione di organizzazione e gestione di servizi alle persone ed al territorio, quella di promuovere e costruire processi concreti di integrazione lavorativa di persone svantaggiate. L'intuizione del legislatore italiano di costruire un quadro comune di riconoscimento a due tipi di missioni che avevano radici da esperienze diverse sviluppatesi prima della legge 381 come esigenza di nuovi e più integrati approcci a problemi di esclusione sociale si è dimostrata non solo efficace, come dimostra il continuo sviluppo in numeri e qualità di entrambe le forme cooperative (vedi l'ultima indagine Istat), ma in linea con le più avanzate strategie europee.

Non a caso il programma comunitario Equal ha dato in questi anni cornice significativa oltrechè occasione per sperimentare e diffondere progetti che hanno visto al centro un modo di essere e fare impresa sociale non solo come *partner* dell'azione pubblica nello sviluppo di servizi di *welfare*, ma anche come fattore ed opportunità di inclusione sociale e lavorativa di fasce svantaggiate. Malgrado questi ed altri riconoscimenti dati alla cooperazione sociale di inserimento lavorativo in questi anni (vedi anche il tanto discusso art. 14 della legge 30) dobbiamo registrare dall'osservatorio che viene dagli stessi cooperatori che stanno sul campo, che proprio nel paese che ha dato origine a questo tipo di impresa si sta come affievolendo la percezione del ruolo e del valore peculiare di questa esperienza rispetto ad altri possibili attori o interventi. Cioè è divenuto più difficile di un tempo, anche in luoghi che hanno visto un insediamento tradizionale di questa esperienza, essere considerato attore rilevante ed integrante di un modo, alternativo all'assistenzialismo, di intervenire nelle comunità per determinare modalità e spazi di vera inclusione sociale e lavorativa insieme. Salvo rivolgersi alla cooperazione sociale di tipo B quando non si hanno (e succede spesso) altre soluzioni a portata di mano.

E questo mentre cresce e si fa più complesso il problema dello svantaggio, non più solo legato a determinate condizioni o caratteristiche psico-fisiche o sociali già riconosciute dalla legislazione, ma anche come effetto combinato di processi sociali, culturali, economici, individuali o di gruppo sociale non sempre e facilmente riconducibili a categorie di intervento. Un fenomeno che sta ponendo a tutti nuovi problemi e nuove esigenze evidenziando da un lato vincoli ed inadeguatezze della legislazione in materia, ma aprendo al contempo anche alla cooperazione sociale nuovi terreni di impegno oltreché problemi nuovi di identità e di ruolo: come conciliare queste esigenze di allargamento del campo di azione con una missione consolidata di impresa che si è fatta carico dell'inserimento lavorativo di persone portatrici di gravi e riconosciuti disagi fisici e sociali?

Come evitare le insidie di una prospettiva di eccessivo allargamento che confonderebbe confini e terreni dei processi di inclusione finendo magari con il penalizzare le persone il cui inserimento appare più difficile?

GUAZZINI

La cooperazione di inserimento lavorativo in questi ultimi anni ha goduto di alcune opportunità, sia da un punto di vista strettamente normativo che dell'evoluzione del quadro complessivo delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, ma in termini generali non si può dire che queste abbiano portato ad una sua adeguata valorizzazione. Uno sguardo ai risultati dell'applicazione della nuova disposizione relativa al collocamento mirato dei disabili (art. 14, legge 30/2003 e decreti attuativi) che ha aperto la strada alla costruzione di accordi territoriali tra consorzi di cooperative sociali ed imprese for-profit per la gestione della copertura delle quote d'obbligo di assunzione di lavoratori disabili tramite l'affidamento di commesse di lavoro, mette in evidenza che non si è prodotto un nuovo sistema di relazioni nei territori finalizzato ad un rinnovato riconoscimento della cooperazione di tipo B ed al suo ruolo nei processi di inserimento lavorativo. L'opportunità per la cooperazione di inserimento di gestire con un'innovazione nel metodo il proprio ruolo sul territorio (tramite accordi quadro territoriali e triangolazione pubblico - privato - for-profit) non è stata adeguatamente colta in modo diffuso e con risultati tangibili. D'altro canto, la riforma delle politiche

sociali (l. 328) ha visto con molta difficoltà la presenza della cooperazione di inserimento lavorativo sui "tavoli" dei piani sociali di zona, e questo dato può essere letto come segnale indicativo del fatto che nel rapporto con il sistema del *welfare* locale complessivamente c'è una sottovalutazione del ruolo e del valore aggiunto per un territorio della cooperazione sociale di inserimento lavorativo, prevalendo un approccio specialistico e strumentale-opportunistico di alcuni servizi ed agenzie pubbliche verso queste imprese.

MazzoCCO

Secondo la recente indagine Istat, relativa ai dati del 2003, le cooperative sociali di inserimento lavorativo sono aumentate, nell'ultimo decennio, in modo significativo, con un tasso medio del 10% annuo, contribuendo a determinare l'impatto occupazionale del sistema. Con 44.000 occupati, compresi oltre 23.000 soggetti svantaggiati di cui circa la metà disabili, le cooperative sociali contribuiscono notevolmente alla realizzazione delle politiche di inclusione nel paese.

Sono più di 1.250 cooperative di inserimento lavorativo aderenti oggi a Confcooperative-Federsolidarietà e, secondo i dati revisionali, contano più di 25 mila addetti, dei quali circa 11.000 svantaggiati.

I numeri sono insieme modesti, ma sorprendentemente alti. Modesti, se comparati con il complesso dei lavoratori disabili inseriti nel sistema economico; incredibilmente alto, se si considera che la quota di disabili inseriti - circa il 3% dei disabili che in Italia lavorano - è realizzata da imprese che rappresentano poco di più dell'1 per mille del valore aggiunto nazionale. Le cooperative sociali di inserimento lavorativo sono quindi imprese in grado di stare onorevolmente sul mercato inserendo una quota di disabili superiore di 25-30 volte quella delle altre imprese.

Da questo punto di vista il valore della cooperazione sociale di inserimento lavorativo è straordinario: da un lato rende un servizio alle persone svantaggiate inserite, dall'altro riesce a trasformare un problema sociale in risorsa (anche economica). Ciò che per altre aziende rappresenta un vincolo per la cooperazione sociale è un obiettivo sociale ed economico da massimizzare. Dunque, la rilevanza della cooperazione sociale, prima an-

cora che nei numeri, sta in elementi qualitativi, che ne fanno un'esperienza singolare nel panorama italiano ed a livello europeo, e cioè il costituire non solo un canale per il conseguimento di reddito ed autonomia, ma anche uno strumento di crescita ed integrazione per le persone inserite. Il punto distintivo della cooperazione sociale consiste infatti nella capacità di non offrire semplicemente uno sbocco occupazionale, ma un lavoro inserito in un percorso di crescita professionale, relazionale ed umana e, talvolta, un percorso di maturazione che porta le persone svantaggiate al superamento delle difficoltà oggettive e soggettive e ad assumere ruoli direzionali nelle cooperative o comunque ruoli attivi nello sviluppo imprenditoriale.

PICCININI

Negli anni la cooperazione sociale di inserimento lavorativo si è molto sviluppata diventando una realtà importante, mediamente solida e molto evoluta, anche se non sono ancora state messe in valore tutte le potenzialità in essa insite.

VARESI

Secondo me non è adeguatamente conosciuta e questo impedisce una valutazione corretta della cooperazione sociale di inserimento. In generale non mi sembra che l'approccio al tema sia basato sulla realtà della cooperazione sociale (su ciò che effettivamente rappresenta, con i suoi risultati ed i suoi limiti), ma su stereotipi. Vi sono opinioni divergenti che spesso nascono da una lettura del fenomeno effettuata con le lenti dell'ideologia (da destra come da sinistra).

- 2) SECONDO ALCUNI, LE COOPERATIVE SOCIALI DI INSERIMENTO LAVORATIVO SONO DIVENTATE, NEL CORSO DEGLI ANNI, STRUMENTI DI POLITICA ATTIVA DEL LAVORO; TALE RUOLO, TUTTAVIA, RIMANE ANCORA POCO RICONOSCIUTO, SOPRATTUTTO DALLE PUBBLICHE AUTORITÀ. SONO VERAMENTE POCO RICONOSCIUTE? SE SÌ, QUALI SONO, SECONDO LEI, LE MOTIVAZIONI DI QUESTO MANCATO RICONOSCIMENTO?**

FANELLI

L'esperienza ultra ventennale della cooperazione sociale di inserimento lavorativo ha dato risultati incredibili e non solo in termini numerici, se si pensa alla sua capacità, in contesti economici e sociali anche molto diversi, sia di costruire con-

dizioni e modalità di inserimento che di gestire in chiave imprenditoriale attività che hanno consentito a persone con diversi tipi di disagio e difficoltà non solo di entrare o rientrare nel mercato del lavoro, ma di rimanervi facendo acquisire a migliaia di persone che sarebbero rimaste “fuori dal circuito”, *status* sociale e professionale insieme. Anche se le cooperative sociali hanno svolto un ruolo essenziale di strumento di politica attiva del lavoro, sostituendosi in molti casi o integrandosi ad altri strumenti, sarebbe tuttavia molto riduttivo leggere tale esperienza solo in questa chiave. Ed è quello che spesso fanno interlocutori pubblici o privati, scomponendo e leggendo le diverse e tante funzioni a cui la cooperazione sociale assolve nei territori (orientamento, accompagnamento, inserimento, creazione di imprese inclusive, ecc.) in relazione a bisogni ed aspettative immediate più che di lungo periodo, non riconoscendo fino in fondo il ruolo di *partner* e la funzione autonoma di questa realtà rispetto ad un modo di affrontare il problema dell’inclusione lavorativa attraverso un diverso protagonismo degli stessi soggetti che hanno difficoltà e problemi. Il valore ed i risultati della cooperazione sociale sono il frutto di un’originale invenzione imprenditoriale che a partire da buone pratiche cooperative o comunque comunitarie ha dimostrato che si può perseguire obiettivi produttivi e di mercato e nello stesso tempo produrre processi di inclusione sociale, lavorativa e di realizzazione di diritti altrimenti negati nella pratica. Ma è proprio questo elemento di forza e di originalità, che fa fatica ad essere riconosciuto una volta per tutte per quello che è: non un semplice percorso di inserimento di persone deboli sul mercato del lavoro, ma una formula imprenditoriale che persegue in modo stabile ed integrato due obiettivi, quello dello sviluppo imprenditoriale essenziale per affermarsi e crescere in un settore o in un mercato e quello della creazione di opportunità lavorative e di inserimento per fasce deboli e svantaggiate altrettanto essenziale per la coesione sociale della comunità e, in generale, per l’intero paese. In sostanza se, da un lato, si riconosce oramai da tempo una meritevolezza ed un’utilità sociale della cooperazione sociale per quanto riguarda l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate si fa fatica ancora a vedere riconoscere il valore di bene pubblico prodotto dalla sua azione imprenditoriale. Troppo spesso la cooperazione sociale di tipo B si trova ancora oggi di fronte

ad atteggiamenti della pubblica amministrazione che chiedono ad essa non tanto di condividere e perseguire obiettivi di inclusione lavorativa di persone svantaggiate sul territorio, verificando ed utilizzando tutte le opportunità del mercato sia pubblico che privato, ma semplicemente di partecipare ad una competizione divenuta sempre più difficile negli spazi possibili ricavabili da affidamenti di lavori e servizi, giocando sul fattore prezzo, senza grande considerazione del plusvalore sociale prodotto in termini di persone svantaggiate uscite dal circuito dell'assistenza. Né può essere di giustificazione a questo diffuso atteggiamento di settori ampi dell'amministrazione pubblica, alla ricerca della via più semplice di gestire problemi, l'esistenza di vincoli comunitari, dal momento che insieme ai vincoli la normativa comunitaria offre spesso anche le vie percorribili per determinare orientamenti pubblici e regole che tengano presenti anche obiettivi e risultati di valore sociale da perseguire (vedi tutto il campo delle cosiddette clausole sociali negli appalti).

Dietro all'insufficiente riconoscimento del ruolo della cooperazione sociale c'è quindi qualche limite anche nel modo di porsi, spesso eccessivamente localistico, della stessa cooperazione sociale nei confronti di istituzioni e della comunità nel suo insieme, ma soprattutto c'è un *gap* tra il senso e l'intensità dell'esperienza prodotta dalla cooperazione sociale in questi anni e la mancata assunzione nelle politiche pubbliche di una visione nuova, più vicina a quella europea, dell'azione di inclusione sociale come ponte permanente tra politiche sociali e politiche attive del lavoro.

Un dato su cui concentrare oggi meglio l'azione delle organizzazioni di rappresentanza e degli strumenti di rete della cooperazione sociale, cercando in questo anche sinergie con altri soggetti, sociali ed imprenditoriali.

GUAZZINI

La cooperativa sociale di tipo B è uno strumento di politica attiva del lavoro perché rappresenta una forma di imprenditorialità sociale che si è specializzata nel sostenere i lavoratori che registrano difficoltà nell'inserimento nel mercato del lavoro, aiutandoli a divenire una risorsa lavoro per la propria impresa e per il proprio territorio. La sua originalità sta tutta nel modello di intervento che mette in campo e che si basa

sulla capacità di gestire in modo complessivo - dal sostegno al reddito agli aspetti formativi, e di riattivazione - la persona. Concordo però nel rilevare che non c'è un riconoscimento chiaro e diffuso da parte del sistema pubblico nel suo complesso rispetto alla cooperazione di inserimento lavorativo come attore di politiche del lavoro. E questo, a mio avviso, dipende molto dall'assenza diffusa nel nostro paese, e non superata negli ultimi anni, di una cultura e visione politico-strategica nazionale in materia di politiche attive del lavoro: si fa ancora fatica anche solo ad avere chiarezza del significato del termine stesso, perché si tratta di un'espressione che non è connaturata alla nostra storia, alla nostra tradizione. Con molta difficoltà i livelli pubblici locali realizzano interventi capaci di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, e di incidere sull'utilizzo migliore del capitale umano di un territorio come strumento di sviluppo e di inclusione. Da questa fragilità delle politiche attive del lavoro sul versante della programmazione pubblica deriva quindi il difficile riconoscimento per la cooperazione di tipo B come strumento di politica attiva del lavoro, particolarmente utile sul piano delle politiche di sviluppo e di inclusione di un territorio.

Mazzocco

Le cooperative di inserimento lavorativo continuano ad essere un "cantiere aperto". Almeno da un punto di vista culturale, vi sarebbero le condizioni per l'assunzione, da parte della cooperazione sociale, di un ruolo più esteso nell'ambito delle politiche attive del lavoro, comprendente azioni volte a favorire l'occupazione (assumendo direttamente o facilitando l'accesso al resto del mercato del lavoro) di persone svantaggiate (in senso ampio). Infatti, non si dimentichi che ai lavoratori svantaggiati inseriti si deve aggiungere una quota di lavoratori provenienti da situazioni di disoccupazione di lungo periodo, lavoratori anziani, madri sole con figli, immigrati, ecc.

Questa potenzialità, seppure da diversi anni parte della riflessione di Federsolidarietà, deve oggi essere posta nuovamente e con forza al centro del dibattito per evitare di relegare il ruolo della cooperazione sociale in una nicchia certamente non irrilevante, ma estranea al flusso principale delle politiche attive del lavoro.

Il problema politico è quindi quello di comprendere ed interpretare l'evoluzione normativa e, più in generale, in materia di strategie per l'occupazione oggi in atto e posizionarvi adeguatamente la cooperazione sociale.

PICCININI

È indubbio che gli inserimenti lavorativi mirati di soggetti svantaggiati all'interno di un ambiente "dedicato e specializzato", come è quello della cooperazione sociale, sono un formidabile strumento di politica attiva del lavoro, così come era stato previsto dalla legislazione che, nel corso degli anni '90, era intervenuta sia con riguardo all'inserimento dei disabili che con riguardo al collocamento obbligatorio ed alle competenze delle amministrazioni provinciali. Tuttavia penso che molte pubbliche amministrazioni non abbiano interpretato correttamente quel pensiero ispiratore ed abbiano teso a "delegare" alla cooperazione sociale il problema dell'inserimento lavorativo, riducendo i percorsi personalizzati, riducendo progressivamente il ruolo dei servizi pubblici nell'accompagnamento dei soggetti svantaggiati portatori di problematiche molto diverse tra loro, identificando nella cooperazione sociale sostanzialmente l'unico ed esclusivo luogo di lavoro. In questo senso, le cooperative sociali sono allo stesso tempo sottovalutate e sopravvalutate, rendendo loro difficile mantenere il giusto equilibrio tra soggetti normo-dotati e soggetti svantaggiati, attribuendo spesso commesse pubbliche in ambienti molto circoscritti (ad esempio, pulizie e verde dove è difficile realizzare anche una più alta formazione professionale) e ancora più spesso con bassissima remunerazione delle prestazioni che rende più difficile l'autonomia della cooperativa medesima ed il rispetto delle norme contrattuali.

VARESI

Sì, secondo me in parte lo sono diventate, ma essendo poco conosciute per il loro ruolo effettivo non sono ancora state adeguatamente valorizzate. Gli enti pubblici, tutto sommato, qualche segnale positivo l'hanno dato, mi sembra invece che ci sia un problema di accettazione sociale. Un po' come tutti i nuovi soggetti che operano nel mercato del lavoro, le cooperative sociali di inserimento incontrano delle resistenze: in parte si tratta dei normali ostacoli che incontrano i portatori di innovazione; in parte nascono da esperienze negative, da si-

tuazioni in cui la cooperazione sociale è stata vissuta più come un problema che come una risorsa. Mi riferisco in particolare al fatto che vi è una parte del mondo sindacale che rimprovera alle cooperative sociali di applicare ai lavoratori condizioni retributive e normative al ribasso (penso, ad esempio, ad alcuni pronunciamenti sul punto nel recente congresso della Cgil).

Credo vi sia la necessità di superare questa situazione di stallo, di andare oltre attraverso un sereno confronto tra la cooperazione sociale ed i mondi che mantengono delle riserve sul suo ruolo. Bisogna fare ogni sforzo per arrivare ad un'accettazione sociale piena, mediante l'individuazione di regole condivise.

3) A SUO PARERE, LE RECENTI NOVITÀ LEGISLATIVE IN MATERIA DI LAVORO, HANNO AGEVOLATO L'OPERATIVITÀ DELLE COOPERATIVE SOCIALI ED AUMENTATO L'EFFICACIA DEGLI STRUMENTI PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO DEI SOGGETTI SVANTAGGIATI NEL MERCATO DEL LAVORO? SI POTREBBE FARE DI PIÙ?

FANELLI

Facendo salve tutte le migliori intenzioni di chi ha pensato di favorire il ruolo della cooperazione sociale nelle politiche attive del lavoro prevedendo nell'art. 14 del decreto legislativo 276/2003 la possibilità di stipulare convenzioni per il conferimento di commesse alle cooperative sociali da parte di imprese per inserire persone disabili e svantaggiate, con sconti rispetto agli obblighi previsti dalla legge 68, è in realtà difficile, anche di fronte agli scarsissimi risultati ottenuti su questo piano, affermare che la cooperazione sociale abbia veramente beneficiato di norme che sono intervenute di recente in materia di lavoro. Al contrario, alcuni capitoli della legge 30 (come il contratto di inserimento o le agenzie di somministrazione) hanno introdotto elementi nuovi nel complesso panorama delle politiche di inserimento lavorativo di fasce svantaggiate che hanno non solo ampliato di molto il concetto di svantaggiato (ricependo in toto tutte le categorie previste nel regolamento comunitario sugli aiuti di stato), ma hanno introdotto sistemi di incentivazione (come la possibilità di deroghe ai contratti) per l'inserimento di queste categorie tali da creare di fatto una maggiore spinta ad occuparsi di tipologie di svantaggio che hanno un obiettivo maggiore tasso di successo, a discapito di categorie più difficili e gravi quali sono quelle previste dalla legge 381.

Si pone quindi un problema urgente di rivisitare la legge 381 alla luce delle evoluzioni e delle nuove esigenze in materia di svantaggio, senza snaturare il senso etico e sociale dell'azione della cooperazione sociale, ma tenendo anche conto dell'introduzione in Italia di una legge sull'impresa sociale che rischia di dare luogo a due settori di imprese sociali di inserimento lavorativo, uno (quello cooperativo) più vincolato e coerente rispetto ad una funzione di inclusione sociale oltreché lavorativa, uno più libero di esercitare la propria azione imprenditoriale e di inserimento lavorativo avendo l'opportunità di "scegliere" anche in termini opportunistici tra categorie di diverso grado di svantaggio e di difficoltà. Ma insieme occorre che, con il contributo attivo delle organizzazioni della cooperazione sociale, si ponga mano a rideterminare un quadro aggiornato e complessivo di misure di politiche attive del lavoro che, attraverso diverse leve e forme di sostegno ed incentivazione, si rapporti con efficacia ed equità alle diverse esigenze di promozione ed inserimento lavorativo delle persone svantaggiate in relazione sia a scelte ed indirizzi generali di politiche sociali e del lavoro, che ad una giusta valutazione delle diverse nature di svantaggio e delle condizioni con cui si può realizzare un serio e duraturo intervento di inserimento lavorativo.

All'interno di tale tipo di intervento quadro andrebbe collocato un esplicito e forte riconoscimento del ruolo della cooperazione e dell'impresa sociale come peculiare attore di politiche attive del lavoro rivolte alle fasce svantaggiate, fornendo così agli enti decentrati (regioni e provincie) una cornice per ridisegnare modi e forme (pensiamo alla questione del *de minimis* o delle tasse locali, ma anche a strumenti permanenti per determinare insieme ad altri attori politiche ed interventi su scala territoriale) per assegnare un ruolo effettivo alla cooperazione sociale nelle politiche attive e di gestione del mercato del lavoro.

GUAZZINI

La riforma del mercato del lavoro contenuta nella legge 14 febbraio 2003 n. 30 si è mossa prioritariamente all'interno della strategia europea di ampliamento dell'occupazione, nel quadro degli obiettivi stabiliti al vertice europeo di Lisbona e richiesti anche al nostro paese. Le novità legislative che sono

state introdotte intervengono soprattutto sui processi di adattabilità e di occupabilità, rinviando ad altre sedi gli interventi sul versante dell'imprenditorialità. Lo schema che ha guidato il legislatore è stato quello di scindere la creazione di occasioni di lavoro dalla creazione di impresa; l'unico intervento su questo versante è consistito nella definizione di appalto di servizi. Questa impostazione ha minimizzato il ruolo della cooperazione sociale, che è il principale attore della creazione di impresa nei servizi ed ha massimizzato il ruolo delle strutture imprenditoriali private nel mercato dei servizi al lavoro (gli enti formativi, le associazioni datoriali, gli enti bilaterali, gli enti locali). Abbiamo quindi assistito alla nascita del mercato privato dei servizi all'impiego e l'attore principale di questo mercato è il for-profit (come agenzie interinali, agenzie poli-funzionali per il lavoro, ecc.) e per la cooperazione in generale è previsto solo un ruolo marginale. La riforma quindi non ha agevolato l'operatività delle cooperative sociali, in particolare delle cooperative di tipo B, non individuando per esse dei chiari e valorizzanti ambiti di intervento (con la parziale eccezione delle norme integrative alla legge 68/99). Anzi, in alcuni passaggi della riforma si allargano ad altre agenzie (agenzie di somministrazione) ambiti di intervento e potenziali strumenti di inserimento al lavoro di soggetti svantaggiati come la somministrazione sociale (art. 13 legge 30/03). Quanto all'efficacia dei nuovi strumenti per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati tracciati dalla riforma, è difficile darne una valutazione positiva: alcuni sono stati poco applicati come la somministrazione sociale, mentre altri come la stessa disposizione relativa al collocamento mirato, non mi pare sia stata così facilmente applicabile a livello diffuso e quindi che possa dirsi di aver inciso sui bacini particolarmente problematici di disabilità o di svantaggio. Per quanto riguarda, infine, lo strumento della mediazione al lavoro, la sua efficacia per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati dipende molto dalla capacità della cooperazione sociale di gestirlo all'interno di una filiera integrata di servizi. Se il quadro della riforma del mercato del lavoro venisse complessivamente confermato, per il sistema della cooperazione sociale potrebbe essere interessante - anche come vantaggio competitivo interno per migliorare la qualità dei propri processi di inserimento - il tentativo di ottimizzare il proprio posizionamento sul mercato dei

servizi al lavoro, sviluppando l'integrazione tra gli strumenti delle politiche attive gestiti soprattutto a livello di consorzi territoriali di cooperative sociali ed accreditati regionalmente (informazione, orientamento, formazione disoccupati, sportelli di accoglienza, ecc.), e quelli resi disponibili come strumenti specialistici accreditati a livello ministeriale (reclutamento, selezione, *outplacement*, incontro domanda/offerta, somministrazione ed in prospettiva gestione degli ammortizzatori sociali connessi al completamento della riforma).

MAZZOCO

Cosa è successo negli ultimi 10 anni? Nella seconda metà degli anni novanta la cooperazione sociale è stata coinvolta, almeno nelle fasi iniziali di quell'evoluzione delle politiche attive del lavoro inaugurata dalla "Legge Treu" (legge 196/97), e che vede oggi gli sviluppi più recenti nella "Legge Biagi" (legge 30/2003) e nel conseguente d.lgs 276/2003.

Ma, visto in prospettiva e *a posteriori*, il ruolo della cooperazione sociale stava a quel punto fuoriuscendo dalla "corrente" delle politiche attive del lavoro. L'articolo 12 della legge 68/1999 sul diritto al lavoro dei disabili, non ha portato a risultati apprezzabili. Ma, soprattutto, la cooperazione sociale è rimasta marginale nella lettera ed estranea nei fatti, all'articolo 11 della legge stessa, che costituisce il cuore del collocamento mirato e, quindi, della strategia principale messa in campo dalla legge. Rimane estranea dalle nascenti, e nei fatti assai rilevanti, pratiche di convenzionamento (tirocini, formazione, incontro domanda/offerta di lavoro, sostegno all'inserimento, ecc.) tra imprese e servizi per l'impiego in un ambito, quello dei disabili, storico e centrale per la cooperazione sociale.

La cooperazione sociale rimane quindi ai margini della riforma del collocamento e, se si eccettuano alcune lodevoli eccezioni, continua a non essere abbastanza considerata nelle azioni dei centri per l'impiego specificamente finalizzate all'occupazione dei soggetti deboli. Cooperazione sociale e centri per l'impiego si conoscono poco e faticano ad instaurare relazioni strutturate.

Per giungere a tempi recenti, la cosiddetta "legge Biagi" ignora le potenzialità della cooperazione sociale nelle politiche attive

del lavoro (e purtroppo questa trascuratezza non ha destato nemmeno particolare sorpresa). L'articolo 14, pur risultando anch'esso un po' macchinoso, consente, in casi specifici di superare le inadeguatezze (quali la "contestuale assunzione") della normativa cui si sovrappone, ma nasce nel medesimo contesto di ostilità diffusa e rischia, in assenza di precise volontà politiche, di avere un impatto limitato. Ma, se l'analisi qui condotta è corretta, il vero problema è la scarsa rilevanza della cooperazione sociale dal resto dell'impianto normativo; in specifico, particolarmente grave per la cooperazione sociale è l'assenza del riconoscimento di un ruolo nell'articolo 13 del d.lgs 276/2003, relativo alle azioni finalizzate a "garantire" l'inserimento o il reinserimento del mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di *workfare*, di fatto delegate solo alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro.

PICCININI

Tutti gli interventi che si sono susseguiti nel corso dell'ultima legislatura hanno teso a depotenziare la legislazione precedente che puntava alla rete integrata per l'inserimento lavorativo e, cosa ancora più grave, hanno costruito un messaggio verso il mondo dell'impresa privata, ed in una qualche misura anche verso gli enti pubblici, secondo il quale l'obbligo di inserimento di soggetti svantaggiati non è più tale e può essere non assolto in assoluto o assolto attraverso convenzioni con il sistema cooperativo che a quel punto diventa l'unico possibile luogo di inserimento non solo per la fase transitoria, ma a tempo indeterminato, producendo anche il rischio di ghettizzazione dei soggetti svantaggiati medesimi.

VARESI

Mediante la legge 68 del 1999 e poi con l'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 ci si è mossi nella direzione giusta, ma in modo ambiguo.

Ho partecipato a dibattiti in cui autorevoli esponenti del mondo politico ed economico hanno sostenuto che l'art. 14 del decreto 276 deve essere interpretato come il primo passo verso l'esclusione dell'inserimento dei disabili nelle normali imprese. L'obiettivo sarebbe dunque quello di superare la legge n.

68/99 confinando tutti i disabili nelle cooperative sociali. Se questo è il disegno, dico con franchezza che non lo condivido perché questa "ghettizzazione" mi sembrerebbe un passo indietro pesantissimo rispetto alle positive esperienze che abbiamo maturato in questi anni. Se invece, come io credo, l'art. 14 del decreto 276 va inteso come uno strumento in più a disposizione di chi si occupa dell'inserimento mirato dei disabili per affrontare i casi che presentano maggiori difficoltà di inserimento (si pensi, ad esempio, ai cosiddetti invalidi psichici), allora esso costituisce una grande risorsa, una grande opportunità che va coltivata e sviluppata. Finché non si risolve questa ambiguità c'è il rischio di avere delle resistenze all'applicazione dell'art. 14. Un contributo a stemperare le reciproche diffidenze può venire, a mio avviso, anche da intese territoriali che disciplinino con regole largamente condivise i punti che la legge lascia aperti. Noto che in molte regioni e province si fa fatica a costruire intese sul tema (cioè a giungere ad accordi che coinvolgano le istituzioni pubbliche, le organizzazioni dei datori di lavoro, le organizzazioni cooperative ed i sindacati), ma mi pare un passaggio fondamentale non solo perché necessario sul piano giuridico, ma anche perché utile a dare consenso e solidità al sistema.

4) DI QUALI INTERVENTI PUBBLICI MIRATI ABBISOGNEREBBE LA COOPERAZIONE SOCIALE DI INSERIMENTO LAVORATIVO PER ESPRIMERE AL MEGLIO LE PROPRIE POTENZIALITÀ OCCUPAZIONALI? POTREBBE DISTINGUERE TRA INTERVENTI LEGISLATIVI NAZIONALI ED AZIONI DI SOSTEGNO DELLE REALTÀ LOCALI?

GUAZZINI

Negli ultimi quindici anni sono stati notevoli i cambiamenti sociali e con essi l'evoluzione delle aree di bisogno, ma questo non ha portato ad una contemporanea riflessione sulle "categorie svantaggiate" così come definite dalla legge 381/91. Nonostante questo sono numerose le esperienze in cui la cooperazione sociale si è confrontata con tipologie di svantaggio diverse da quelle riconosciute a livello normativo. Quindi, la definizione delle tipologie di svantaggio anche per la cooperazione di inserimento lavorativo va sempre più collocata all'interno delle elaborazioni europee in materia, così come ha tentato di fare la nuova legge sull'impresa sociale (l. 118/05). A

livello normativo nazionale occorrerebbe ampliare la defiscalizzazione degli oneri per le cooperative di tipo B secondo la definizione di lavoratore svantaggiato richiamata dalla stessa "riforma del mercato del lavoro" e prevista dal regolamento CE n. 2204/02, in base alla quale può dirsi tale "qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro". Questo potrebbe facilitare la scelta di alcune cooperative di inserimento lavorativo ad orientare la propria *mission* anche in funzione di bisogni complessi di cui sono portatori soggetti non propriamente segnalati dalle tradizionali agenzie pubbliche collegate ad interventi di politica socio-assistenziale e sanitaria. A livello locale, inoltre, sono auspicabili azioni di sostegno che incentivino la presenza della cooperazione di inserimento lavorativo nelle dinamiche di sviluppo socio-economico dei contesti territoriali in cui operano. Ma per essere considerate come attori dello sviluppo economico di un territorio è necessario che le cooperative di tipo B migliorino i propri processi aggregativi e di coordinamento in rete sia al proprio interno, ma anche rispetto ai loro più importanti interlocutori pubblici e privati. Ciò che sta accadendo segnala invece la diffusione di strutture consortili di scopo, funzionali esclusivamente ad una maggiore efficacia nella gestione dell'attività imprenditoriale e commerciale. Occorrerebbe parallelamente sostenere strutture di aggregazione e supporto che sviluppino le cooperative di tipo B attraverso una loro maggiore interconnessione in rete con altre cooperative e realtà del territorio, favorendo così una strategia e programmazione degli inserimenti lavorativi, e, così facendo, migliorare la loro reputazione in quanto attori che contribuiscono al raggiungimento di una finalità di interesse pubblico come è l'inclusione lavorativa di fasce deboli.

MAZZOCCO

Per ottenere il pieno riconoscimento del ruolo della cooperazione sociale nell'inserimento lavorativo e nelle politiche attive del lavoro, oggi servono in primo luogo misure generalizzate di sostegno (sia nelle leggi sul lavoro che in quelle sulla formazione professionale) alla funzione formativa da esse svolta nell'ambito dell'inserimento lavorativo ed un allargamento delle categorie di soggetti svantaggiati, in conformità alla normativa comunitaria, assai più coerente con l'inquadramento

dei problemi dello svantaggio nell'ambito delle politiche attive del lavoro e non in area assistenziale, anche articolando benefici differenziati in rapporto alla gravità dello svantaggio.

Particolare attenzione dovrà essere posta all'applicazione non restrittiva dell'articolo 14 del d.lgs. 276/03, favorendo accordi che valorizzino la funzione formativa che le cooperative hanno saputo sviluppare.

Poi, al fine di rilanciare il tema delle politiche attive del lavoro a favore di soggetti deboli, le Regioni, i Comuni, le stesse imprese for-profit dovrebbero dare concreta attuazione alla normativa vigente riservando "quote" di attività a cooperative di inserimento lavorativo.

PICCININI

Mettere in valore tutte le potenzialità dell'inserimento lavorativo e tutte le potenzialità della cooperazione sociale esige una legislazione che non solo confermi e sostenga fiscalmente ed economicamente queste specificità, ma anche un impegno vero a costruire la rete di soggetti pubblici e privati che devono interagire. Occorre, in sostanza, che il pubblico, con i suoi servizi sociali e sanitari, sia in grado di costruire veri progetti personalizzati per le singole tipologie e gravità del disagio, elaborarli fattivamente con la cooperativa che si incarica dell'inserimento, prevedere un percorso di ingresso per l'inserimento lavorativo, ma anche di evoluzione professionale sia all'interno della medesima cooperativa che verso altri luoghi di lavoro, con l'obiettivo di realizzare quanto più possibile un "percorso" che sia percepito anche dal medesimo soggetto svantaggiato e dalla sua famiglia. A tal fine, i piani sociali di zona possono essere un buono strumento di programmazione degli interventi e di integrazione delle diverse funzioni.

VARESI

L'intervento più importante mi sembra quello volto all'elevazione della qualità dell'azione delle cooperative sociali di inserimento. Le modifiche alla legislazione nazionale che si ritengono necessarie possono essere abbastanza facilmente apportate, mentre quello che richiede un'azione di medio periodo è la creazione a livello locale di una rete solida e di buona qualità di cooperative sociali. Noi sappiamo che spesso

esistono esperienze di eccellenza, ma non esiste una rete territoriale di pari qualità. Mi rendo conto che questo è un risultato difficile da raggiungere e per questo è importante un sostegno da parte della pubblica amministrazione alla cooperazione. Reputo quindi fondamentali gli interventi volti a far crescere la cultura della cooperazione sociale ed a valorizzarne il dato peculiare, l'essere, da un lato, impresa e, dall'altro, strumento di politica sociale.

Questa è un po' anche l'indicazione che mi viene dall'esperienza trentina. Il processo attuato a sostegno delle cooperative sociali ha dato infatti ottimi risultati. La qualità delle cooperative presenti sul territorio è cresciuta: dieci anni fa noi avevamo davanti molte cooperative piene di buona volontà, ma forse un po' deboli come imprese; oggi invece abbiamo cooperative molto più solide, sia sul piano economico che sul piano della gestione degli inserimenti lavorativi. Questo è un grande vantaggio anche per la pubblica amministrazione: interagire con interlocutori "forti" consente di affrontare insieme anche sfide molto difficili.

5) QUALI SONO, A SUO PARERE, LE PRINCIPALI DIFFICOLTÀ CHE LE COOPERATIVE SOCIALI DI INSERIMENTO LAVORATIVO DEVONO AFFRONTARE NEL PERSEGUIRE IL DUPLICE OBIETTIVO DI FORNIRE OPPORTUNITÀ OCCUPAZIONALI AI SOGGETTI DEBOLI E DI MANTENERE UNA CERTA STABILITÀ ECONOMICA?

FANELLI

La cooperazione sociale di inserimento lavorativo crea occupazione e lavoro stabile anche alle persone svantaggiate se riesce a crescere e svilupparsi adeguatamente come impresa nei settori e nelle attività che individua come propri anche perché utili a realizzare meglio l'obiettivo di inclusione lavorativa di persone svantaggiate. Favorire e migliorare le condizioni con cui questo tipo di impresa può affrontare bene vecchi e nuovi mercati è uno dei modi più efficaci per sostenere e rendere effettive le potenzialità occupazionali di queste imprese che per loro natura e scopo sono spinte a costruire impresa in settori e campi dove più immediatamente si può creare occupazione per persone di diverso grado di abilità. Settori di facile occupabilità sono spesso connotati da profili lavorativi di basso va-

lore professionale e come tali facilmente messi in discussione da meccanismi di concorrenzialità giocati solo sul costo del lavoro. Come e più delle altre piccole e medie imprese le cooperative sociali di inserimento lavorativo hanno quindi bisogno oggi di tipi di interventi di sostegno alla nascita ed alla crescita di impresa in campi diversi e nuovi, con più alto valore di innovazione, di acquisizione di competenze e capacità sia tecniche che manageriali, di promozione commerciale a diverse scale (locali, nazionali e anche europee), di accesso alla finanza in relazione alle diverse esigenze e fasi di sviluppo. Oggi la cooperazione sociale di inserimento lavorativo ha bisogno in particolare modo di caratterizzarsi ed affermarsi nelle economie locali oltre i più tradizionali ambiti dove è riuscita con fatica a crescere e dare occupazione, anche grazie al meccanismo degli affidamenti diretti di servizi di utilità pubblica.

E certamente due sono i terreni su cui agire: quello di costruire percorsi e modalità regolative più adatte e premianti del ruolo della cooperazione sociale in campi ed ambiti legati al settore di servizi locali di pubblica utilità; quella di favorire la presenza di questa esperienza in campi nuovi di mercato in una visione di valorizzazione di risorse umane, ambientali, culturali facendo delle cooperative sociali un *partner* imprenditoriale dello sviluppo locale.

Il "progetto fertilità", con il suo duplice approccio/obiettivo di stimolare attività imprenditoriali valide in forma anche di rete e di creare occupazione rivolta soprattutto a persone svantaggiate, è stato un esempio di intervento efficace rivolto alla cooperazione sociale ripetibile sia su scala nazionale che locale a cui affiancare interventi più mirati per fare crescere il livello formativo e di competenze professionali delle persone, anche svantaggiate, coinvolte nelle diverse attività di impresa.

GUAZZINI

In termini generali si potrebbe sostenere che le difficoltà a mantenere stabilità economica ed efficacia dell'obiettivo sociale sono intrinseche al modello organizzativo e gestionale delle cooperative di tipo B, così come appare chiaro guardando alle performance economico-imprenditoriali di queste imprese. Volumi di affari mediamente contenuti e margini di operatività limitati (se comparati con le cooperative di tipo A),

mettono bene in luce come l'azione manageriale in queste imprese dovrebbe concentrarsi su alcune questioni rilevanti che, in generale, riguardano la ricerca di una maggiore visibilità del controvalore sociale dell'inserimento lavorativo in tutti i contratti di fornitura di beni e servizi che le cooperative di tipo B stipulano con i loro clienti. Solo in pochi casi, infatti, quello che è a tutti gli effetti il vero e proprio prodotto di queste imprese viene di fatto riconosciuto come voce economica, limitando quindi gli investimenti delle cooperative di tipo B sulla loro "infrastruttura sociale", ovvero attività e funzioni connesse all'inserimento lavorativo. Inoltre, le criticità sul versante economico sono anche dovute al mancato completamento, ma anche alla progressiva erosione di un adeguato sistema di incentivi che non possono solo risolversi nell'abbattimento del costo del lavoro.

Mazzo

In primo luogo vanno sviluppate delle relazioni con le imprese for-profit e le loro associazioni per diffondere l'utilizzo degli strumenti normativi del mercato del lavoro.

È necessario alzare il tiro imprenditoriale, costruendo azioni in grado di collocare le cooperative per l'inserimento lavorativo su mercati più ricchi e qualificati. Azioni che sostengano processi di innovazione in grado di mettere le nostre cooperative in condizioni competitive all'altezza di nuovi mercati.

Poi, occorrerà rilanciare la nostra iniziativa a partire dai centri per l'impiego, tessendo forme di dialogo e di collaborazione in grado di generare azioni nuove.

In generale, infine, rilanciare l'inserimento lavorativo oggi significa affrontare questioni relative a diversi ambiti. Da un punto di vista imprenditoriale, si tratta di supportare una cooperazione sociale di inserimento lavorativo più esposta ad un mercato, pubblico e privato, molto selettivo e portato ad inseguire "riduzioni dei costi ad ogni costo"; problema che impatta su tutte le cooperative sociali, ma soprattutto sulle molte nate di recente soprattutto in regioni con contesti economici deboli.

Ma il rilancio di questa esperienza è anche un problema politico, di riposizionamento al centro del flusso delle politiche atti-

ve del lavoro; altrimenti la cooperazione sociale di inserimento lavorativo rischia effettivamente di diventare "nicchia", nel senso di politica residuale, priva di evoluzioni e di contatti con il resto dei soggetti e delle politiche attive del lavoro.

Questo rilancio richiede certamente un'azione di rappresentanza efficace ed incisiva, ma è problematico in assenza di alcune condizioni quali la valorizzazione, la promozione, la diffusione e la messa in rete delle molteplici esperienze conseguite in questi anni e la capacità di rianimare il dibattito culturale sull'inserimento lavorativo.

PICCININI

La legislazione non consolidata rende indubbiamente difficile poter programmare per un congruo lasso di tempo interventi di sviluppo e di evoluzione imprenditoriale, pertanto occorre una stabilizzazione dei rapporti con la pubblica amministrazione e la garanzia del sostegno che non può essere aleatorio. La stabilità economica delle cooperative di inserimento lavorativo è poi spesso messa in difficoltà dalle commesse pubbliche o private attribuite sottocosto o con il metodo del massimo ribasso, il che rende difficile anche un'azione di promozione e di ampliamento dell'attività, oltre che, ancora più grave, il rispetto delle norme contrattuali. Altro elemento di difficoltà è il rischio continuo che si alteri il rapporto tra normo-dotati e soggetti svantaggiati, aumentando eccessivamente il numero dei secondi e rendendo anche più difficile l'inserimento medesimo e l'operatività dell'impresa. Tutto questo riporta, ancora una volta, alla responsabilità pubblica nel saper valorizzare questa realtà importante per le stesse politiche pubbliche.

VARESI

Come ho cercato di chiarire in precedenza le principali difficoltà allo sviluppo della cooperazione di inserimento al lavoro derivano non tanto dalla legislazione (che può essere cambiata in modo relativamente facile), ma dal superamento dei problemi di "accettazione sociale" che ho indicato. La costruzione di un ampio consenso attorno all'agire delle cooperative sociali di inserimento mi sembra la premessa indispensabile per dare vento alle vele di un settore che può svolgere un ruolo fondamentale nella politica sociale e del lavoro del paese.

Recensioni e segnalazioni

G. D'ANGELO, A.M. GALLO, F. SANTANERA, *IL VOLONTARIATO DEI DIRITTI. QUARANT'ANNI DI ESPERIENZE NEI SETTORI DELLA SANITA' E DELL'ASSISTENZA*, EDIZIONI UTET, TORINO, 2005.

L'evoluzione del nostro sistema di *welfare* verso un modello di *welfare mix*, non più fondato sull'erogazione di prestazioni da parte dei soli soggetti pubblici, ma anche dei privati e di quelli appartenenti al terzo settore, induce a riflettere sul ruolo del volontariato e sul suo possibile apporto ad un sistema "integrato".

Da alcuni anni, il volontariato è stato oggetto di molteplici analisi, discussioni e provvedimenti legislativi; tuttavia il dibattito sin ora condotto in materia risulta spesso viziato da:

- 1) una visione parziale incapace di cogliere le diverse esperienze presenti nel sociale: l'attenzione nella maggior parte dei casi tende a focalizzarsi solo su quelle più conosciute lasciando in ombra quelle che lo sono meno;
- 2) una confusione semantica che tende ad unificare le diverse realtà che finiscono con l'essere indicate, genericamente, come esperienze di volontariato.

Il volume di D'Angelo, Gallo e Santanera apporta un contributo significativo alla riflessione sul tema.

Gli autori, consapevoli della complessità dell'oggetto trattato, offrono al lettore le opportune delucidazioni terminologiche, partendo dall'idea che un dibattito sul volontariato che non voglia anelare a risultati precari, debba essere condotto nella consapevolezza di ciò di cui si parla.

Il libro si apre con un'introduzione del tutto peculiare in cui vengono riportate cinque esperienze di vita relative al settore della sanità e dell'assistenza, allo scopo di chiarire, *ab-inizio*, il ruolo rivestito dal volontariato dei diritti.

Si tratta di una forma di volontariato meno conosciuta, ma non per questo meno importante il cui obiettivo fondamentale è quello di fare pressione sulle istituzioni (Parlamento, Governo, Regioni, Comuni, ecc.) allo scopo di ottenere provvedimenti rispondenti alle esigenze fondamentali di vita delle persone più deboli.

Mossi dall'esigenza di appagare il bisogno di certezza terminologica, già nel secondo capitolo gli autori procedono ad un'elencazione di quelle che dovrebbero essere le caratteristiche del volontariato "puro": piena autonomia, gratuità totale, continuità nelle prestazioni, incompatibilità con qualsiasi forma di lavoro salariato e con ogni rapporto di contenuto patrimoniale nei riguardi dell'organizzazione di appartenenza; giungendo in tal modo ad affermare che si possa parlare di volontariato solo ove ricorrano tali presupposti essenziali; di conseguenza le realtà che ne sono prive o che manchino in alcuni di essi vanno diversamente definite, senza confusioni ed ambiguità.

Superata in questo modo la visione unificante, ed operati gli opportuni distinguo tra ciò che è volontariato e ciò che non lo è, occorre chiedersi quale ruolo e quali funzioni rivestano le quattro forme di volontariato: consolatorio, gestionale, domiciliare e dei diritti.

Un invito in tal senso si rinviene nel terzo capitolo dove gli autori inducono, da un lato, il lettore ad una riflessione su tali esperienze, dall'altro, assumono una posizione ben definita.

Secondo l'orientamento degli autori il volontariato consolatorio e quello gestionale, sebbene rappresentino le forme più conosciute ed ammirate, sarebbero nei fatti le più pericolose ed ambigue in quanto il volontariato consolatorio, dà ai soggetti che versano in situazioni di bisogno risposte individuali e di tipo assistenziale dirette ad un contenimento dell'esistente, mentre quello gestionale appare luogo di ambiguità in quanto destinatario di finanziamenti pubblici e sempre meno impegnato a denunciare le ingiustizie e le cause dei problemi.

All'opposto il volontariato dei diritti e quello domiciliare anche se rappresentano le forme meno conosciute, appaiono, secondo gli autori, più rispondenti al significato del termine

volontariato, in quanto, da un lato, si presentano autonome dalle istituzioni, sia sotto il profilo strutturale che funzionale, attraverso il meccanismo dell'auto-finanziamento e, dall'altro, sono volte a rivendicare, da chi è istituzionalmente responsabile, prestazioni e forme di tutela per i soggetti più deboli, indicando altresì, attraverso una corretta opera d'informazione, le possibili azioni per prevenire le situazioni di disagio e di bisogno.

Dunque secondo gli autori, esiste un *discrimen* tra un volontariato esclusivamente orientato a rispondere ai bisogni ed un volontariato che opera per rivendicare diritti uguali per tutti.

Sotto il profilo operativo emerge con chiarezza la sostanziale differenza che caratterizza queste coppie di esperienze sia negli obiettivi che nel modo di operare. Si tratta di un aspetto peculiare meritevole d'attenzione per le conseguenze che ne derivano.

Infatti, come si evince dal quarto capitolo, per le istituzioni pubbliche è molto più facile e conveniente valorizzare quel volontariato che si limita a rispondere ai bisogni senza agire sulle cause che sono all'origine dei problemi, anziché il volontariato dei diritti che pone a fondamento causale della sua azione la ricerca delle cause che creano disagio e le possibili soluzioni per una rimozione delle stesse.

Va inoltre sottolineato come la classe politica abbia altresì negato al volontariato un ruolo in sede di contrattazione dei servizi alla persona, servizi che nella stragrande maggioranza dei casi vengono organizzati sulla base delle esigenze degli operatori e di rado su quelle degli utenti.

Questo atteggiamento di chiusura della classe dirigente emerge con chiarezza nel quinto capitolo, dove gli autori effettuano un'analisi dei comportamenti più frequenti tenuti dalle istituzioni quando si trovano ad affrontare problematiche socio-sanitarie. Nella maggior parte dei casi esse tendono ad avere un atteggiamento di non decisione, in altri giungono addirittura a negare il problema, in altri ancora tendono ad ignorare le leggi esistenti.

L'intento di fondo è dunque quello, da un lato, di spogliarsi dalle proprie responsabilità, e, dall'altro, di far ricadere sui congiunti di assistiti e malati responsabilità dovute a carenze non proprie, ma del sistema pubblico e privato.

Questo atteggiamento irresponsabile che coinvolge le nostre amministrazioni a vari livelli, lungi dal verificarsi di rado, rappresenta una piaga del sistema socio-sanitario, difficile da risanare. Purtroppo questo genere di comportamenti è stato favorito dal fatto che le fasce bisognose sono nella maggior parte dei casi anche più deboli da un punto di vista culturale e, quindi, incapaci di far valere i propri diritti; di qui la necessità avvertita dagli autori di potenziare il ruolo del volontariato dei diritti in quanto anello di congiunzione della catena che lega i soggetti in stato di bisogno alle istituzioni.

Quest'ultimo è un argomento di notevole importanza, ribadito nel sesto ed ultimo capitolo dove viene pubblicato interamente il manifesto del volontariato dei diritti che oltre ad esplicitare le caratteristiche di tale forma di volontariato, già accennate in precedenza, sottolinea la necessità che gli venga riconosciuto un ruolo contrattuale. In questo quadro di riflessioni non si può fare a meno di notare il forte divario tra ciò che formalmente viene garantito in astratto e ciò che nei fatti avviene, per violazione o ignoranza dei diritti.

Eppure tratto significativo della "stagione riformista" - quella che ha investito l'arco di tempo che va dagli anni '70 agli '80 - è stato l'aver riconosciuto la valenza universalistica dei diritti; si è trattato di un cambiamento importante che ha visto la presa d'atto del fatto che i cittadini, lungi dall'essere meri destinatari passivi degli interventi assistenziali, sono soggetti di un rapporto con le istituzioni fondato sul diritto di ognuno a vedersi assicurati gli strumenti per colmare gli svantaggi e di vedersi garantita piena dignità personale e sociale.

Ciò sarà possibile solo garantendo politiche adeguate che rendano effettivo il godimento di tali diritti da parte di tutti.

Purtroppo nel testo in oggetto emerge la chiara consapevolezza che la maggior parte delle norme che disciplinano situazioni di marginalità e di debolezza sono spesso escluse; di qui la necessità di un volontariato autonomo dalle istituzioni ed estraneo a qualsiasi logica clientelare che si mostri non solo impegnato a rispondere ai bisogni, ma rivesta un ruolo attivo nella definizione delle linee progettuali delle politiche sociali.

Solo richiamando le istituzioni alle proprie responsabilità e collaborando con esse alla definizione di progetti nel settore socio-assistenziale si potranno in concreto rimuovere o attenuare le cause che creano bisogno e disagio.

Il volume ha il pregio di trattare in modo chiaro una tematica interessante e rappresenta un utile strumento per quanti vogliano avvicinarsi allo studio del volontariato nel settore sociale e sanitario. Gli autori con grande chiarezza espositiva offrono al lettore opportune delucidazioni terminologiche ed una descrizione di una realtà poco conosciuta quale quella del volontariato dei diritti. Si tratta di un'esperienza che se correttamente incentivata è in grado di regalare non solo al lettore, ma anche ai soggetti in condizioni di bisogno, la speranza di un futuro migliore.

Giusy Rotriquez

C. BORZAGA, L. FAZZI, *MANUALE DI POLITICA SOCIALE*, FRANCO ANGELI, MILANO, 2005.

La riforma del *welfare* costituisce uno degli argomenti centrali dell'attuale discussione politica e i cui esiti possono avere importanti conseguenze sulle possibilità di sviluppo e crescita del settore nonprofit. Gli autori hanno affrontato questo tema all'interno di un volume di taglio manualistico introducendo delle chiavi di lettura dei processi di trasformazione in atto che aprono la strada ad un diverso modo di rappresentare il *welfare*. L'approccio descrittivo consente un'agevole lettura e comprensione di problematiche che per loro natura sono spesso anche molto articolate e complesse. La tesi centrale del libro è che, diversamente rispetto al passato, le politiche di *welfare* devono essere concepite come il risultato del mix tra diversi attori: lo Stato, il mercato, la famiglia, ma anche un soggetto di cui si discute di meno a livello di studi di *policy*, ossia il settore nonprofit. Le interazioni tra questi attori sono analizzate e descritte sia in una prospettiva storica che di funzionamento dei meccanismi di interazione e di coordinamento tra di essi. Il quadro che emerge pone in rilievo la crescente rilevanza del ruolo delle organizzazioni nonprofit non solo nel settore tradizionale dell'assistenza, ma anche in quello delle politiche del lavoro e della sanità. Sono inoltre descritti e presi in esame i

punti di forza e di debolezza dei diversi attori, con il risultato di fornire una griglia interpretativa che può risultare molto utile per accompagnare l'attuale fase di riposizionamento che molte organizzazioni nonprofit si trovano ad affrontare operando all'interno di campi di intervento in rapida trasformazione. Il libro, ricco di informazioni dettagliate sui processi di cambiamento del *welfare* e gli scenari di riforma, rappresenta anche un importante strumento di orientamento per capire dove muovono oggi le politiche di *welfare*, quali ambiti di sviluppo e crescita sono possibili per i diversi attori e quali sono le linee di discontinuità e rottura rispetto al passato.

Marina Demozzi

English abstract

AMARTYA K. SEN

The article consists of Sen's *lectio magistralis* delivered at the University of Pavia on 17 June. The author critically analyses the way in which modern theories of justice consider disabilities and argues that its superseding is necessary for the adoption of more incisive policies for the disabled.

FELICE SCALVINI

The article describes the specific features of work integration social enterprises compared to both for-profit enterprises and policies for the work integration for disadvantaged people. It stresses the ability of social cooperatives to lower the threshold for work entry and to enhance skills on the job, with evident gains in terms of both effectiveness and efficiency.

FLORO ERNESTO CAROLEO AND MARIA ROSARIA GAROFALO

The article conducts methodological reflection on the 'European social model'. After describing the historical process that has led to the current definition of the welfare model, the article concentrates on the policy objectives and instruments of the strategy adopted, paying particular attention to social exclusion and forms of integration via work.

CATHERINE DAVISTER, JACQUES DEFOURNY AND OLIVIER GREGOIRE

The article presents 39 national models of work integration social enterprises in twelve countries of the European Union. These models are compared from various points of view, ranging from the services provided, through the contracts offered and the characteristics of target groups, to the types of resources mobilized.

MONICA LOSS

The article presents the main results of the survey conducted as part of the Perse project (*The Socio-Economic Performance of Social Enterprises in the Field of Integration by Work*), which show that work integration social enterprises are multi-objective multi-stakeholder organizations which operate by activating and deploying a complex mix of resources; organizations governed by various types of economic relations, and which generate monetary and non-monetary benefits for people undergoing social and work integration.

ANDREA LEMÂÎTRE, MARTHE NYSENS AND ALEXIS PLATTEAU

The main purpose of work integration social enterprises is to achieve labour-market entry for disadvantaged persons by involving them in productive activity. The article analyses achievement of these goals of service to the community in light of the people involved, the configuration of the stakeholders in decision-making structures, and the resources utilized by these enterprises.

GIANFRANCO MAROCCHI

Social cooperation may perform a major role in active labour policies to the extent that is not restricted to traditional work integration actions, but draws on past experience to develop innovative approaches in employment services. Although in the past this endeavour has enhanced the positioning of social cooperation, in recent years it has become of secondary importance. It should now be revived, together with broader reflection on the role of social cooperation in active labour policies.

LUCA NOGLER, VALENTINA BEGHINI

The article makes preliminary assessment of article 14 of legislative decree 276 of 2003, which introduced a new type of agreement for the work integration of the disabled via social cooperation, which flanks the models already foreseen by law 68 of 1999. After outlining the distinctive features of the decree in question, the article concentrates on recent regional legisla-

tion which has concurrent legislative competence on the matter. It then analyses the first framework agreements stipulated at regional level, the purpose being to assess the concrete modes of implementation of article 14 and to highlight developments and critical issues.

MARIA CRISTINA CIMAGLIA

The article studies implementation of article 14 of legislative decree 276 of 2003 through framework agreements and regional laws. The analysis shows that only that part of the law which introduces further criteria on the hiring of disabled personnel has been implemented, while little use has been made of framework agreements as instruments to create a network between the for-profit and non-profit sectors, allowing the work integration of other weak labour-market categories.

MARIO CONCLAVE

The article describes and comments on a pilot project on art. 14 of legislative decree 276 of 2003 by *Italia Lavoro*. On the basis of preliminary results and analysis of the first agreements signed, the article suggests ways in which the instrument can be improved so that its application be facilitated and the work integration capacity of type-B social cooperation enhanced.

FEDERICA BANDINI AND GIULIANA BALDASSARRE

The article reports the results of two surveys (*Lavoro diverso* and assessment of *Sovvenzione Globale Cres*) conducted in 2004 and 2005 on the work integration of the disabled and disadvantaged. On this basis it discusses certain internal and systemic conditions which enhance access to the world of work by the subjects concerned.





Impresa Sociale

Impresa sociale e immigrazione

SAGGI

Immigrazione ed impresa sociale in Italia: lo stato dell'arte

Economia sociale ed integrazione degli immigrati in Italia: un quadro di insieme

Immigrati e terzo settore: indicazioni emergenti dalle ricerche in Lombardia

Il *welfare mix* locale nei servizi agli immigrati: riflessioni a partire dal caso veneziano

Associazionismo straniero e politiche per gli immigrati: dinamiche di esclusione e partecipazione a livello locale

Politiche per gli immigrati ed organizzazioni del terzo settore

Buone prassi di *housing* sociale: il ruolo protagonista della cooperazione sociale

Cooperazione, immigrati ed accesso al mercato immobiliare: quali prospettive di intervento innovativo?

CONFRONTI

Forum. Gli spazi, le potenzialità e i limiti dell'intervento del terzo settore nelle politiche locali di integrazione degli immigrati

RECENSIONI, SEGNALAZIONI E DOCUMENTI







Finito di stampare
nel mese di giugno 2006

