



CONF COOPERATIVE

FEDERSOLIDARIETÀ



Libro Bianco

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

2012

International
Year of

Cooperatives

Anno Internazionale delle Cooperative

COOPERATIVE ENTERPRISES BUILD A BETTER WORLD



Le imprese cooperative costruiscono un mondo migliore



CONF COOPERATIVE

FEDERSOLIDARIETÀ



Libro Bianco

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

2012
International
Year of
Cooperatives

Anno Internazionale delle Cooperative

COOPERATIVE ENTERPRISES BUILD A BETTER WORLD.

La impresa cooperativa costruisce un mondo migliore

INDICE

Introduzione	5
Il contesto e i bisogni	8
La cooperazione sociale: un attore di politica attiva del lavoro che contrasta le discriminazioni	11
La cooperazione sociale offre opportunità di crescita alle persone	14
La cooperazione sociale tra i protagonisti dello sviluppo locale	15
La cooperazione di inserimento lavorativo è impresa	16
La cooperazione sociale e le sue reti	20
I bisogni delle persone evolvono, le cooperative sociali anche	22
Politiche per un mercato socialmente responsabile	26
La cooperazione sociale, un ponte verso il lavoro	29
Il lavoro ha un senso, il lavoro è un valore	32
Diffondere la cultura dell'inserimento lavorativo	35
Dieci proposte per un Paese coeso che vuole includere e integrare ...	37
Dedica all'Italia	43

Stampato a Novembre 2011
presso la tipolitografia
SILVESTRO CHIRICOZZI s.r.l.
Roma - Via B. Cerretti, 45 - chiricozzi.com

Introduzione

Nel novembre 2010 Federsolidarietà - Confcooperative ha aperto la discussione pubblica sul Libro Verde "La cooperazione sociale per l'inserimento lavorativo", per raccogliere idee e commenti da operatori sociali, studiosi, persone impegnate nel terzo settore, amministratori pubblici e altri portatori d'interesse e giungere quindi alla pubblicazione di questo Libro Bianco.

Si è trattato di un percorso sorprendente, caratterizzato da una partecipazione diffusa e competente, che ha realmente contribuito a far evolvere il documento in uno nuovo, più ricco completo.

Protagoniste di questa discussione sono state innanzitutto le Federazioni territoriali, che hanno organizzato seminari con la partecipazione di oltre duemila persone, operatori, ricercatori, amministratori pubblici, che hanno portato il proprio contributo alla discussione; dal novembre 2010 al giugno 2011 è stato inoltre attivo un blog che ha raccolto oltre 100 articoli e ha ricevuto 15 mila visite. Gli spunti emersi nel corso del dibattito sono quindi divenuti oggetto di riflessione e valutazione da parte degli organi della Federazione, in ciò coadiuvati da un apposito gruppo di lavoro rappresentativo delle Federazioni regionali. La qualità e l'intensità del "Libro Verde" del 2010 è stata sviluppata e si è così arricchita delle esperienze dei operatori e dei territori.

Questo Libro Bianco che né è il risultato si propone di contribuire al rilancio della riflessione sul tema dell'inserimento lavorativo nel nostro Paese. Rappresenta e racconta l'impegno di Federsolidarietà per il riconoscimento della funzione centrale delle cooperative sociali per offrire opportunità di occupazione anche ai lavoratori più deboli; e ambisce a contribuire a rifondare un pensiero sul tema del lavoro.

È ancora più indicativo che questo Libro Bianco sia presentato a breve distanza da due importanti accadimenti a livello internazionale che si sono succeduti a breve distanza, il primo a Bruxelles, il secondo a New York.

Il 25 ottobre 2011, la Commissione Europea ha presentato un pac-

chetto di misure denominato “*Social Business Initiative*” riconoscendo che le imprese sociali sono realtà produttive e competitive che hanno dimostrato capacità di generare innovazione sociale, inclusione e ricercare soluzioni originali e sostenibili ai bisogni dei cittadini. Il dibattito europeo sull’impresa sociale è spesso caratterizzato da elementi di ambivalenza e di confusione, ma una cosa è certa: l’esperienza delle cooperative sociali è indubbiamente quella che più di tutte ha contribuito a far consolidare il concetto stesso di imprenditoria sociale.

La settimana successiva, il 31 ottobre a New York, al Palazzo di Vetro è stata varata la risoluzione delle Nazioni Unite che ha proclamato il 2012 “Anno Internazionale delle Cooperative” che con il significativo slogan “le imprese cooperative costruiscono un mondo migliore” rappresenta uno stimolo ed un affidamento di responsabilità ai quali i operatori sociali sapranno rispondere, anche illustrando nei territori le tesi e le proposte di questo documento.

Un dibattito che, al di là dell’attenzione “emergenziale” legata alla distruzione di posti di lavoro in conseguenza della crisi economica, richiede nel nostro Paese uno sforzo ulteriore, idee nuove. Mai quanto in questi ultimi anni, infatti, il lavoro è stato invocato e mai, come negli ultimi anni, esso è stato umiliato e banalizzato.

Si parla, certo, della perdita di posti di lavoro – e questo è un bene – ma si dimentica di considerare il lavoro come elemento centrale della formazione, dell’identità, della strutturazione stessa della persona e della cittadinanza.

Sono stati, per troppo tempo, proposti modelli di successo che non contemplano il lavoro, soprattutto il lavoro tecnico, manuale, concreto; quello fatto di fatica e di fabbricazione di prodotti e materiali, quello cioè che ha fatto la fortuna del nostro Paese e ne ha consentito lo sviluppo.

L’affermazione personale e professionale è talvolta vista come frutto di un poco di bella presenza e faccia tosta, passando dalla frequentazione dei potenti ai programmi televisivi, dalla mercifica-

zione di sé alla ricerca di uno sbocco nei vari anfratti del sottobosco delle clientele.

Certo, vi sono anche esempi di “successo” basati sul lavoro, ma in quei casi il modello proposto è quello del top manager, del consulente dotato di innumerevoli lauree e master con parcelle milionarie: tutte figure inarrivabili per la gran parte dei cittadini, che non possono rappresentare esempi a cui concretamente tendere.

Insomma, da troppo tempo fabbricare oggetti con le mani, mettere in campo idee, intelligenza pratica, tecnica, capacità, professionalità, impegno, dedizione, cultura del fare, è considerato poco accattivante.

Per questo, accanto al valore dell’integrazione sociale attraverso il lavoro che caratterizza l’esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo, si vuole, con questo Libro Bianco, riscoprire un diverso senso del lavoro, coerente con i valori costituzionali che definiscono l’Italia “una Repubblica democratica, fondata sul lavoro”: ce lo ricorderanno, in queste pagine, soprattutto le tante donne e i tanti uomini, per qualche ragione trovatisi in condizione di svantaggio, ma capaci di raccogliere la sfida posta dalle difficoltà dell’esistenza, con la ferma volontà di affermare la loro piena cittadinanza nel Paese dando valore e senso al loro essere lavoratori.

Giuseppe Guerini

Presidente di Federsolidarietà - Confcooperative

Il contesto e i bisogni

Scarsa dinamicità dell'economia, discriminazione, incapacità di armonizzare i cicli produttivi con le specificità dei lavoratori determinano la persistenza di fenomeni di esclusione prolungata o permanente dal mercato del lavoro.

1. Anche oggi, nel nostro Paese, **l'esclusione prolungata e in taluni casi permanente dal mondo del lavoro, continua ad essere un fenomeno rilevante**, che colpisce in particolar modo alcune fasce di popolazione. Discriminazioni antiche e nuove si combinano, ora aggravate dal difficile ciclo economico; alcuni esempi:
 - il tasso di disoccupazione a settembre 2011 è balzato all'8,3%. Sono oltre 2 milioni i disoccupati;
 - la crisi ha determinato l'espulsione dal mercato del lavoro di circa 700 mila lavoratori (dal 2008), dati ulteriormente drammatici se si considera che non includono coloro che sono al momento salvaguardati dall'espansione senza precedenti degli ammortizzatori sociali (470.000 in cassa integrazione a zero ore), ed ha aggravato l'esclusione delle fasce deboli del mercato del lavoro;
 - il tasso di attività femminile, ancora sotto il 50%, è drammaticamente al di sotto sia rispetto agli obiettivi di Lisbona (70%), sia alla media europea: una donna su due in Italia non lavora e non cerca una occupazione;
 - la disoccupazione giovanile interessa una quota vicina al 30% dei giovani da 15 a 24 anni, mentre ci sono più di due milioni di giovani che non lavorano e non sono impegnati in attività di istruzione o formazione;
 - secondo la quinta relazione al Parlamento sullo stato di applicazione della legge 68 del 1999 ci sono circa 80 mila posizioni lavorative scoperte per i disabili nelle aziende private e negli enti pubblici, mentre diminuiscono gli avviamenti e permangono circa 700 mila disabili in attesa di un'opportunità lavorativa;
 - la tendenza all'innalzamento dell'età pensionabile si accompa-

gna con fenomeni espulsivi che interessano i lavoratori più anziani, assai difficilmente ricollocabili, estendendo il preoccupante fenomeno di cittadini ritenuti troppo vecchi per lavorare e troppo giovani per la pensione.

2. Come ha affermato il premio Nobel Amartya Sen, **“l’incapacità di inserire sul mercato del lavoro persone anche solo potenzialmente produttive è fonte di inefficienza** sia da un punto di vista economico che sociale. Da un punto di vista economico si generano inutili sprechi di risorse e costi aggiuntivi per alimentare un sistema assistenzialista che non promuove la produttività di persone a vario titolo svantaggiate. Da un punto di vista sociale invece è innegabile come la promozione all’accesso al lavoro è condizione necessaria per l’affermazione della propria identità e dignità umana.”
3. L’esclusione dal mercato del lavoro porta con sé fenomeni sociali preoccupanti, quali la persistenza di ampie fasce di povertà e la riduzione del potere di acquisto delle famiglie; altri effetti, riguardano problemi sociali, familiari e di salute connessi con tale esclusione. **L’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati è, in un certo senso, un “bene comune”** che produce “esternalità positive” a favore delle comunità locali in termini di aumento della sicurezza e della coesione sociale, di qualità della vita e, non da ultimo, di **risparmio di risorse pubbliche investite in servizi di cura** e di contenimento che ne fanno uno dei migliori esempi di politiche attive del lavoro e di “welfare dello sviluppo”.
4. La crisi ha determinato l’espulsione dal mercato del lavoro di circa 700 mila lavoratori, un’espansione senza precedenti degli ammortizzatori sociali, ed ha aggravato l’esclusione delle fasce deboli del mercato del lavoro. Le prospettive di ripresa dell’occupazione paiono a tutt’oggi incerte, mentre il sistema economico è minaccia-

to da ulteriori fonti di instabilità, forse in parte ancora non del tutto note.

5. Emergono quindi le **contraddizioni del mercato del lavoro italiano**:

- ai cittadini è richiesto di lavorare più a lungo per maturare i requisiti pensionistici, ma le carriere lavorative sono accorciate da un ingresso posticipato e dalla tendenza all'uscita precoce;
- si punta all'incremento della partecipazione femminile al mondo del lavoro, ma mancano politiche di conciliazione e servizi alle famiglie;
- malgrado l'esigenza di riforma degli ammortizzatori sociali sia ampiamente condivisa e frequentemente citata, il sistema di protezione sociale appare ancora fortemente legato all'appartenenza a forme di impiego di tipo tradizionale, lasciando così prive di protezione ampie fasce di cittadini;
- gli ultimi anni hanno visto il consolidamento delle politiche passive di trasferimenti monetari e lo smantellamento delle politiche attive basate su servizi; l'Italia rimane fanalino di coda rispetto alle spese per le politiche attive sociali e del lavoro, oltre a mancare di strumenti universalistici di contrasto della povertà.

6. A fronte di tale situazione, va evidenziata **l'ampiezza e la dinamicità delle azioni della cooperazione sociale a sostegno dell'inserimento al lavoro**, oggetto di questo Libro Bianco. La cooperazione sociale è stata in questi anni in grado di inserire entro un ciclo produttivo competitivo i lavoratori svantaggiati (oltre 30 mila) che le altre imprese non riescono ad integrare, si è dimostrata attenta a fasce marginali del mercato del lavoro quali giovani, donne con carichi familiari e lavoratori anziani, ha operato con successo il collocamento di lavoratori deboli presso imprese ordinarie, si è affermata come protagonista dello sviluppo locale.

7. È positivo, inoltre, rilevare che il recente pacchetto di misure varate dalla Commissione Europea per il rilancio dell'economia

presti particolare attenzione al tema dell'impresa sociale. La "Social Business Initiative" lancia un piano d'azione per i prossimi anni per sviluppare il potenziale dell'impresе sociali e aumentare il loro contributo alla costruzione di un'economia europea solidale ed inclusiva. È importante che si studino le opportune iniziative, anche in Europa, per migliorare l'accesso al credito ed ai finanziamenti privati e per fare in modo che la normativa comunitaria su appalti pubblici e aiuti di stato non ostacoli ma promuova l'azione delle imprese sociali.

8. Emerge con chiarezza **che la cooperazione sociale per l'inserimento lavorativo non si riduca alla cooperazione sociale di inserimento lavorativo**: a partire dall'esperienza sempre relevantissima delle cooperative sociali di tipo B, la cooperazione sociale ha infatti, nel corso degli anni, costruito una molteplicità di strumenti per rispondere ad un insieme articolato di esigenze.

La cooperazione sociale è in grado di offrire un contributo importante per superare l'esclusione dal mercato del lavoro: sta sul mercato valorizzando i lavoratori che altre imprese non riescono ad inserire nel ciclo produttivo, rende persone escluse dal mercato del lavoro inseribili in contesti ordinari, porta esempi di successo come soggetto promotore di iniziative di sviluppo locale.

La cooperazione sociale: un attore di politica attiva del lavoro che contrasta le discriminazioni

La cooperazione sociale dimostra come sia possibile fare impresa, vera impresa, competendo sul mercato, investendo, crescendo e incrementando l'occupazione, con il coinvolgimento nel processo produttivo di lavoratori che le altre imprese tendono ad escludere.

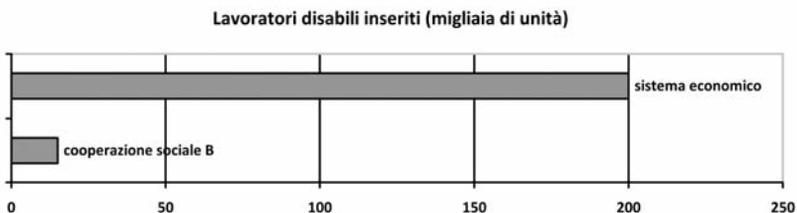
9. Da oltre quarant'anni il nostro Paese si è dotato di misure tese a

favorire l'occupazione di persone che rischiano di rimanere escluse dal mercato del lavoro. Le **normative che tutelano il diritto al lavoro delle persone con disabilità** rappresentano un concreto esempio di tutela del diritto al lavoro riconosciuto dalla Costituzione e hanno percorso una concezione culturale importante, in cui la cooperazione sociale si riconosce, tesa a responsabilizzare le imprese e la società circa l'integrazione sociale e lavorativa di tutti i suoi membri.

10. L'esperienza delle cooperative di tipo B è da oltre trent'anni al centro dell'attenzione nel nostro Paese e nel contesto europeo. **Oltre 30 mila persone svantaggiate oggi hanno occupazione, reddito e piena partecipazione alla cittadinanza grazie alle cooperative sociali:** persone con disabilità, con problematiche di salute mentale, persone che escono da percorsi di dipendenza o dal carcere, lavoratori quindi che senza questa opportunità rischierebbero un'esclusione permanente dal mercato del lavoro.

11. Le cooperative sociali hanno conseguito questi risultati grazie all'adozione di soluzioni organizzative che hanno consentito l'abbassamento della soglia di ingresso nel mercato del lavoro, tale da consentire l'accesso al processo produttivo - reale, non simulato - anche a persone che normalmente ne sono escluse; l'inclusione nella produzione, all'interno di un contesto che prevede specifiche azioni volte a favorire la crescita e la professionalizzazione delle persone inserite, **ha rappresentato un'innovazione sociale in grado di assicurare contemporaneamente reddito, autonomia, aumento delle capacità, integrazione sociale.**

12. Pur scontando certe approssimazioni, i dati sono sorprendenti: prendendo come riferimento le persone con disabilità - circa la metà delle persone in condizione di svantaggio inserite in cooperative sociali - si constata come circa 15 mila lavorino nelle cooperative sociali di inserimento lavorativo, su 70 mila lavoratori totali delle cooperative B.



Nel resto del sistema economico trovano occupazione circa 200 mila disabili sui circa 23 milioni di lavoratori italiani.

In altre parole: la cooperazione sociale di inserimento lavorativo rappresenta lo 0.3% dell'occupazione totale del Paese; ma le persone con disabilità inserite rappresentano il 7.5% del totale. **La cooperazione sociale compete quindi ad armi pari sul mercato avvalendosi in misura 25 volte superiore ai propri competitori di lavoratori che le altre imprese tendono ad escludere.**



13. Le categorie di svantaggio riconosciute dalla legge 381 del 1991 rappresentano solo una quota dei cittadini a rischio di esclusione dal mercato del lavoro che trovano opportunità di impiego nelle cooperative sociali. Molti altri lavoratori delle cooperative sociali sono caratterizzati da bassa qualificazione, età avanzata, presenza di carichi familiari difficilmente conciliabili con il lavoro, situazioni problematiche personali e familiari che ne determinano la presa in carico da parte dei servizi sociali, provenienza da paesi esterni all'Unione Europea, e così via.

14. **Il lavoro nelle cooperative sociali è un buon lavoro:** la quota di tempi determinati è contenuta, l'inquadramento segue i livelli contrattuali del contratto nazionale firmato con le organizzazioni sindacali più rappresentative, e l'utilizzo del part time, abbastanza frequente, è nella maggior parte dei casi collegabile alle esigenze di salute e di tenuta psico fisica delle persone inserite o di conciliazione tra lavoro e carichi familiari.

La cooperazione sociale offre opportunità di crescita alle persone

Lo svantaggio si può, in tutto o in parte, superare. L'inserimento nel ciclo produttivo ed i progetti personalizzati di inserimento possono sostenere la crescita delle persone.

15. Le cooperative sociali oltre al lavoro offrono **opportunità di crescita umana e professionale**, il sostegno di un sistema di relazioni, la possibilità di pensare al proprio futuro come progetto di autonomia e di integrazione.

16. Le cooperative sociali di tipo B prevedono **figure professionali dedicate a favorire e promuovere i percorsi di inserimento** che curano, d'intesa con le persone inserite e in un'ottica di rete con i servizi, la redazione di progetti personalizzati di inserimento lavorativo, in cui vengono dettagliati obiettivi, tempi, strumenti e modalità di verifica dei percorsi.

17. Numerose ricerche hanno evidenziato come il conseguimento dell'autonomia economica, l'inserimento in un contesto produttivo relazionalmente ricco e stimolante, la presa in carico delle persone e dei loro bisogni complessivi tipica delle cooperative sociali, determini un **miglioramento delle condizioni generali della persona, compreso il ridimensionamento di talune forme di patologia.**

18. In alcuni casi le persone svantaggiate inserite in cooperative sociali di tipo B, al termine di un percorso di inserimento sono sostenute nella **ricerca di un impiego presso imprese ordinarie** e riescono in questo intento grazie alla crescita personale e professionale avvenuta in cooperativa e al sistema di relazioni che la cooperativa ha instaurato con le altre imprese del territorio.

La cooperazione sociale tra i protagonisti dello sviluppo locale

La cooperazione sociale non può da sola risolvere il problema del debole sviluppo dell'economia italiana; ma segna una strada originale e di successo verso una crescita che porta occupazione e coesione sociale

19. La cooperazione sociale è un esempio di soggetto imprenditoriale dinamico, in grado di **rilanciare lo sviluppo locale** anche a fronte dell'ormai cronico ristagno della crescita dell'economia italiana. Certo la cooperazione sociale non rappresenta da sola una risposta al problema del debole sviluppo economico del nostro Paese, ma si pone come caso esemplare di come sia possibile una via allo sviluppo capace di conciliare crescita occupazionale, sostenibilità imprenditoriale e qualità della vita delle comunità locali in cui si opera.

20. In occasione della crisi economica, la cooperazione sociale ha dato prova di **dinamicità imprenditoriale**; le cooperative sociali hanno sentito la **crisi**, come tutte le imprese sul mercato, ma in molti casi sono state in grado di reagire in modo diverso, con l'effetto di una tenuta occupazionale che contrasta con l'andamento del resto dell'economia italiana. Tra i fattori distintivi:

- la scelta di comprimere i risultati di gestione piuttosto che di espellere i lavoratori - al massimo adottando misure di solidarietà interne - ha creato coesione, rinsaldato le base sociali ed evita-

- to la perdita di risorse umane ed ha marcato la differenza con le condotte di altri soggetti imprenditoriali;
- l'inserimento delle cooperative in reti di imprese ha costituito in alcuni casi un prezioso ammortizzatore interno, assicurando il sostegno anche economico alle cooperative maggiormente esposte alla crisi, la ricollocazione temporanea dei lavoratori in esubero e le risorse per il rilancio degli investimenti, favorendo una ripresa precoce;
 - il radicamento territoriale, la reputazione e il capitale di fiducia accumulato hanno in alcuni casi fatto la differenza rispetto alla capacità di creare sinergie con altri soggetti per piani di rilancio comuni;
 - la tendenza all'emulazione e la disponibilità a trasmettere know how ha favorito la diffusione delle buone prassi.

La cooperazione di inserimento lavorativo è impresa

La cooperazione sociale di inserimento lavorativo è impresa che compete sul mercato pubblico e privato; si avventura progressivamente in settori a più alta professionalità e dimostra attenzione per attività di particolare interesse per le comunità locali.

21. Le cooperative sociali di inserimento lavorativo sono imprese che competono nel mercato sulla base della capacità di realizzare prodotti e servizi eccellenti e di per sé attrattivi; il loro "valore sociale" rappresenta un elemento aggiuntivo e ulteriore.

22. Oggi bisogna essere in grado di svilupparsi in un contesto sempre più competitivo. La strategia di crescita va impostata tenendo conto della necessità di mettere in campo professionalità, reputazione, investimenti; e questo richiede alle cooperative di ragionare su **consolidamento, inserimento in reti consortili, talvolta fusio-**

ni con altre cooperative. Insomma, strategie finalizzate al rafforzamento imprenditoriale.

23. Le cooperative sociali di inserimento lavorativo hanno dato prova di competere ad armi pari con le altre imprese. La quota di commesse di lavoro derivanti da affidamento diretto da parte delle pubbliche amministrazioni è limitato, mentre la maggioranza del valore della produzione deriva da commesse conseguite sul mercato in concorrenza con altri soggetti, cooperativi e non.

24. In questi anni è emerso come, accanto alla presenza significativa in alcuni mercati a rischio di saturazione e ad elevata concorrenzialità “al ribasso” (pulizie, manutenzione del verde, ecc.), le cooperative sociali si siano affermate con successo in un ampio ventaglio di attività – ad esempio attività informatiche e di elaborazione dati, impiantistica, turismo, agricoltura biologica, produzione di impianti per energie rinnovabili, attività artigianali e industriali, attività editoriali - alcune delle quali caratterizzate da una **significativa propensione all’innovazione di prodotto e ad attrarre tecnologie e professionalità elevate**, riuscendo tra l’altro a individuare soluzioni organizzative per includere in tali processi produttivi le persone in condizione di svantaggio.

25. Le **aggregazioni imprenditoriali entro consorzi** costituiscono da decenni uno strumento prezioso di integrazione, che consente di conciliare dimensioni di impresa compatibili con un effettivo autogoverno democratico dei soci e con la possibilità di far fronte a sfide imprenditoriali complesse, come ad esempio le grandi gestioni *global service* sempre più richieste da clienti pubblici e privati.

26. Il lavoro di rete svolto dai consorzi, senza cui lo sviluppo della cooperazione sociale in questi trent’anni sarebbe difficilmente comprensibile, è avvenuto quasi esclusivamente grazie a risorse proprie; il sostegno dei meccanismi di rete e delle esternalità positive che esso determina sono uno dei fronti su cui un **intervento di**

sostegno può determinare un consistente vantaggio pubblico a fronte di un impegno di risorse limitato.

27. La natura di impresa delle cooperative sociali va sostenuta con adeguate politiche pubbliche, che tengano conto e valorizzino le specificità del mondo cooperativo. Tra le misure tese a favorire la nascita di nuove cooperative sociali di inserimento lavorativo si rivelano particolarmente utili le azioni che si basano sul coinvolgimento di cooperative consolidate o di reti consortili attraverso **programmi di “sovvenzione globale”** che prevedano sostegno agli investimenti, allo start up, consulenze, trasferimento di buone prassi e know how.

28. Sul piano del consolidamento, è utile sostenere gli **investimenti** sia attraverso misure dirette in conto capitale, sia attraverso fondi di rotazione dove è possibile coinvolgere, accanto ai soggetti pubblici, anche i numerosi attori privati che già finanziano in vario modo iniziative di imprenditorialità sociale.

29. **Incentivare il coinvolgimento diretto dei soci alla capitalizzazione delle cooperative**, che favoriscono l’occupazione di lavoratrici e lavoratori, è una strada che ha dimostrato di essere una buona pratica di politiche del lavoro e di promozione dell’imprenditorialità. A titolo di esempio ricordiamo l’esperienza del fondo JEREMIE realizzata dalla Regione Lombardia che potrebbe essere agilmente ripresa in altre Regioni dove per altro si stanno accumulando ritardi nell’impiego dei Fondi Europei.

30. Lo sviluppo della cooperazione sociale può inoltre portare a passaggi impegnativi quali **fusioni, apertura o acquisizione di nuovi settori di attività** (anche, laddove compatibile con gli scopi sociali della cooperativa, in conseguenza ad operazioni di salvataggio dell’occupazione di aziende in crisi), azioni promozionali: tutte azioni che rappresentano un “salto di livello” nella maturazione imprenditoriale della cooperazione sociale e che possono necessitare di strumenti di sostegno specifici.

31. Sempre con riguardo alla dinamicità nello sviluppo di impresa, va segnalato come alcuni dei settori in cui operano le cooperative sociali di inserimento lavorativo riguardino **ambiti di particolare rilevanza per la comunità locale**; questo è il caso ad esempio delle molte cooperative che operano nell'ambito dei servizi ecologici o delle energie rinnovabili, dove alla capacità di inserire persone svantaggiate si aggiunge una particolare sensibilità ad aspetti centrali per la qualità della vita nelle comunità locali come quelli ambientali.

32. Non va trascurata, in proposito, la **valenza anche simbolica** dell'impegno di persone svantaggiate in azioni che salvaguardano la qualità della vita della comunità locale, segnando così un percorso che dall'esclusione porta a porre in piena evidenza il contributo che esse possono dare al benessere comune.

33. Altri fronti sono a questo proposito in parte ancora da sviluppare. Si pensi all'ampio dibattito sviluppatosi in tema di **servizi pubblici locali** in occasione dei recenti referendum che hanno visto il tema dell'acqua in primo piano. Se da una parte la privatizzazione di beni pubblici frutto di un acritico "culto della concorrenza" è lontana dai valori della cooperazione sociale, probabilmente il modo migliore di mettere a frutto le istanze che hanno condotto al successo dei referendum non sono società pubbliche controllate dalla politica, ma forme gestionali partecipate dalla cittadinanza in modo diffuso. Acqua, infrastrutture, reti di distribuzione e servizi sociali possono essere quindi inquadrati entro modalità di gestione equilibrate, in cui le soluzioni cooperative e di imprenditorialità sociale possono assicurare la necessaria partecipazione democratica nella gestione di beni comuni e di servizi pubblici locali. Si tratta infatti di soluzioni che conciliano la possibilità di affidare un ruolo alla cittadinanza e ai diversi portatori di interesse, la valorizzazione delle relazioni di prossimità, l'assenza di quelle finalità di lucro che sono state censurate dai referendum e lo spirito e le capacità imprenditoriali.

La cooperazione sociale e le sue reti

La storia della cooperazione sociale si sviluppa in modo inscindibile con un intreccio di rapporti: le cooperative legate tra loro, in primo luogo attraverso reti consortili, e le relazioni con pubbliche amministrazioni, imprese for profit, terzo settore.

34. La storia delle cooperative sociali è segnata dalla continua costruzione di reti: reti consortili innanzitutto, che costituiscono il primo sostegno per lo sviluppo imprenditoriale della cooperazione di inserimento lavorativo; reti con pubbliche amministrazioni, che in taluni casi hanno favorito l'evoluzione del rapporto cliente - fornitore in forme di effettivo partenariato, anche per la gestione di servizi pubblici locali; reti con le imprese for profit, partner in operazioni commerciali che valorizzano la specificità di ciascuno; reti con una pluralità di soggetti pubblici e privati territoriali, che le cooperative sono state in grado di coinvolgere su scommesse comuni sia dal punto di vista operativo che culturale; reti con il terzo settore, soprattutto su interventi basati sulla solidarietà diffusa.

35. Né la cultura della cooperazione sociale, che porta con sé il gene ineliminabile della collaborazione, né i numeri che essa esprime, pur straordinari se comparati alla dimensione del fenomeno, sarebbero compatibili con un orientamento teso a pensare la cooperazione sociale come *la* soluzione ai bisogni di inserimento lavorativo del nostro Paese. Questi bisogni, ampi e articolati, richiedono invece la messa in campo di risposte differenziate e dunque **sono molti i soggetti, pubblici e privati, chiamati ad operare, anzi a co-operare, per garantire il diritto al lavoro alle persone che rischiano di rimanere escluse. La cooperazione sociale, nella consapevolezza di tutto ciò, opera in ottica di rete e di complementarità.**

36. Anche a livello di singole persone inserite, molto spesso la complessità dei bisogni mette in luce la necessità di un'azione coor-

dinata di una molteplicità di attori. A questo proposito le cooperative sociali di inserimento lavorativo si caratterizzano per un lavoro comune con i servizi sanitari e socio assistenziali, con i centri per l'impiego, con la rete di associazionismo e volontariato del territorio e con le cooperative sociali di servizi alla persona.

37. A livello imprenditoriale, vi sono casi in cui al radicamento territoriale ed alla capacità di organizzare e gestire risorse umane che caratterizza la cooperazione sociale debbono essere aggiunti **capacità di investimento e dinamicità di mercato proprie delle imprese ordinarie**; da questo nascono collaborazioni che in alcuni casi di successo si sono anche consolidate in forme societarie. Queste forme di collaborazione vanno sostenute e incentivate, ad esempio attraverso misure fiscali a vantaggio delle imprese che vi partecipano, perché favoriscono l'evoluzione delle cooperative sociali in senso imprenditoriale ed una più ampia e autentica assunzione di responsabilità sociale da parte delle imprese. Inoltre queste collaborazioni favoriscono la transizione di lavoratori svantaggiati a fine percorso dalle cooperative sociali alle aziende ordinarie.

38. Relativamente alle politiche, va segnalato come spesso, forse per un malinteso senso della concorrenza e della libertà di mercato, le pubbliche amministrazioni faticino ad instaurare rapporti che vadano oltre l'aggiudicazione di un servizio; va invece rimarcato come vi siano al contrario esperienze virtuose in cui, prendendo atto dell'identità delle finalità perseguite, **cooperative sociali, enti locali e altri soggetti della comunità locale hanno scelto di investire insieme in azioni comuni.** Le modalità possono essere diverse, da quella della costituzione di società specifiche alla riunione di diversi soggetti attraverso forme pattizie, in cui ciascuno apporta risorse secondo le proprie specificità e in cui tutti i partner si responsabilizzano nella ricerca di risorse ulteriori presso altre fonti (es. risorse di origine comunitaria).

I bisogni delle persone evolvono, le cooperative sociali anche

La definizione di svantaggio della legge 381/1991 è stata allargata dalla prassi concreta delle cooperative sociali, evolutasi sulla base dei bisogni nati e cresciuti in questi vent'anni

39. La cooperazione sociale ha individuato come sua prima vocazione l'inserimento lavorativo di persone in particolare stato di svantaggio; di **"persone", ancor prima che di lavoratori**, con ciò sottolineando come il lavoro si ponga insieme come strumento e come tassello - fondamentale - nell'ambito di un percorso complessivo di promozione umana e di integrazione sociale. Ciò ha significato rivolgersi in primo luogo a persone - quelle richiamate all'articolo 4 della legge 381 del 1991 - dove inserimento lavorativo, reinserimento sociale, crescita personale e relazionale spesso costituiscono articolazioni di un medesimo progetto.

40. A questo proposito vanno ricordate molteplici esperienze in cui **l'inserimento lavorativo è realizzato in stretta integrazione con altri interventi** che spaziano dalla casa alla socializzazione, dai percorsi riabilitativi alle esperienze di microcredito. Questo spesso avviene grazie alla rete di relazioni della cooperativa con le altre cooperative, organizzazioni di terzo settore e servizi pubblici, che creano vere e proprie "filieri" di servizi che sostengono i percorsi di inserimento.

41. Sono di particolare interesse, a questo proposito, le esperienze di **collaborazione tra cooperative sociali di tipo A e B**, dove le prime preparano le persone con forme di svantaggio più grave, sino a che diventa possibile l'inserimento nelle attività più strutturate e impegnative delle cooperative sociali di tipo B.

42. Nelle pratiche di inserimento lavorativo va constatato come **non si siano verificate distorsioni o discriminazioni a danno**

delle categorie potenzialmente meno produttive tra quelle svantaggiate, pur nell'uniformità delle politiche di incentivo per tutte le forme di svantaggio contemplate dalla 381/1991. Le scelte di inserimento – sia nei casi di orientamento della cooperativa verso una categoria unica o prevalente, sia nei casi di inserimenti diversificati – scaturiscono invece da un bilanciamento tra caratteristiche delle posizioni lavorative disponibili, sostenibilità economica e vocazione della cooperativa.

43. Le cooperative sociali hanno sempre dimostrato la propensione a farsi carico di problemi sociali complessi, inserendo una **quota crescente di lavoratori** che pur trovandosi in condizioni oggettivamente critiche da un punto di vista personale e sociale (es. ex detenuti, senza fissa dimora, nomadi, rifugiati), **non sono certificabili** come svantaggiati ai sensi dell'articolo 4 della legge 381 del 1991 e per i quali quindi le cooperative non usufruiscono degli incentivi previsti dalla normativa.

44. Il fatto che alcune migliaia di queste persone siano comunque inserite e che le cooperative prevedano azioni, anche impegnative, per dare risposta ai loro bisogni di vita complessivi, costituisce un importante indicatore della "socialità" delle cooperative sociali di inserimento lavorativo che dimostrano di perseguire la loro *mission* anche a prescindere dalla disponibilità di specifiche agevolazioni.

45. Se la definizione della legge 381 del 1991 appare giustificata dalle considerazioni sopra espresse, va evidenziato come essa tenda a identificare uno spaccato di disagio sociale, più che fasce di cittadini identificati primariamente dal **subire l'esclusione dal mercato del lavoro**. Questo ha, sin dagli anni immediatamente successivi all'approvazione della legge, determinato l'apertura di un dibattito teso ad una definizione di svantaggio più ancorata alle politiche del lavoro, ancorché orientata ai casi di esclusione più eclatanti.

46. Accanto ai casi di disagio sociale conclamato, va ricordato come le cooperative sociali, sia di tipo A, sia di tipo B, abbiano dimostrato attenzione e sensibilità verso giovani con bassa scolarizzazione, lavoratori over-50 che hanno perso il precedente lavoro, donne a rientro dalla maternità o da periodi di assenza prolungata dal mercato del lavoro, disoccupati di lungo periodo in generale, ecc.: tutte persone che, pur senza essere inquadrabili in categorie di svantaggio, incontrano **difficoltà notevoli nel reperimento del lavoro**.

47. A questo proposito, da molti anni, le cooperative sociali – le cooperative B, ma anche le cooperative A nell’ambito dei servizi alla persona - sono tra le imprese e gli enti più attivi nel destinare opportunità lavorative a **lavoratori immigrati: costituiscono il 20% del totale degli occupati e l’8,8% sono cittadini extracomunitari**. In questi mesi la cooperazione sociale si è distinta inoltre per cercare soluzioni non emergenziali e quindi anche di integrazione lavorativa per **rifugiati e richiedenti asilo**.

48. Iniziano a diffondersi nel nostro Paese esperienze in cui la cooperazione sociale, attraverso apposite azioni di mediazione, formazione e servizi di collocamento, favorisce un diverso approccio al lavoro delle **assistenti familiari**: grazie a tali azioni questa attività viene svolta nell’ambito di un corretto inquadramento previdenziale e sono offerti sostegni formativi e organizzativi utili sia alla famiglia che all’assistente familiare.

49. La alta quota di **donne** presente nelle cooperative sociali (72,9% del totale), se da una parte è connaturata con la tradizione dei servizi di cura, rispecchia anche, come numerose ricerche hanno messo in atto, una particolare attenzione ai temi della **conciliazione**, che si concretizza in un’attitudine a strutturare le organizzazioni a partire dall’attenzione alle esigenze delle lavoratrici secondo le loro esigenze, anziché basata sull’imposizione di flessibilità a vantaggio dell’impresa.

50. Ragionamento a parte merita il ruolo della cooperazione sociale nel percorso di **inserimento al lavoro dei giovani**. Si tratta di un problema sociale crescente, in molteplici articolazioni: la mancanza di autonomia, la rarefazione delle speranze e delle aspettative per il futuro, la tensione nei nuclei familiari, carriere lavorative che iniziano troppo tardi per assicurare domani una adeguata rendita pensionistica. La cooperazione sociale si è posta e si pone in controtendenza, costituendo in molti casi il "primo impiego" di giovani che **vi trovano insieme un'opportunità occupazionale ed un modo per dare concretezza ad ambizioni professionali e spinte ideali**.

51. **L'emergenza carceraria** nel nostro Paese ha assunto ormai risvolti drammatici, "la funzione rieducativa della pena" rischia di essere una vana affermazione se non si abbina alla fondamentale funzione formativa e educativa del lavoro e alle concrete possibilità di integrazione sociale e autonomia economiche che esso porta con sé. I dati sulla differenza di recidiva dei detenuti che hanno partecipato a programmi di inserimento lavorativo rispetto a quelli che non ne hanno avuto possibilità sono eclatanti (dal 68% al 5-7%).

52. Il lavoro di questi mesi ha evidenziato come la cooperazione sociale in molti casi abbia assunto responsabilità di rilievo nelle azioni territoriali di **contrasto alla crisi economica**, sia rendendosi protagonista di azioni di **rilancio e ripresa dell'economia locale**, sia ponendosi come riferimento delle reti territoriali di **sostegno ai lavoratori rimasti disoccupati** e agendo per la loro ricollocazione.

53. A partire dalle esperienze sopra ricordate, appare utile ragionare sulle **categorie di svantaggio** menzionate dalla legge 381 del 1991, che nei fatti risultano evidentemente limitative rispetto alle effettive esperienze delle cooperative sociali. A ciò si aggiunge la complessità generata dalla convivenza, nell'ordinamento italiano ed europeo, di una molteplicità di definizioni giuridiche dello

svantaggio rispetto a cui sarebbe utile pervenire ad una sintesi. È dunque auspicabile un allargamento delle categorie di svantaggio, pur nella consapevolezza di come ciò sollevi questioni di sostenibilità economica e di equilibrio rispetto a livelli di *deficit* della produttività molto differenziati. La soluzione va quindi cercata nella opportuna **graduazione** dell'**entità** e della **temporalità** dei benefici, e nella possibilità di rendere ammissibili queste nuove categorie di lavoratori ai fini del computo della percentuale minima di lavoratori svantaggiati per il riconoscimento di una cooperativa sociale di inserimento lavorativo.

54. In generale, tanto le discipline che definiscono le categorie di svantaggio, tanto le normative che ne incentivano la partecipazione al mondo del lavoro, sono il risultato del progressivo affastellamento di successive disposizioni, con il risultato di un quadro poco organico e probabilmente non equo laddove si compari impegno di risorse pubbliche e gravità dello svantaggio. Sarebbe utile mettere mano in modo complessivo a questa legislazione, per ottenere un quadro semplificato, coerente ed equo.

Politiche per un mercato socialmente responsabile

La vera scommessa è quella di creare un mercato che valorizzi l'integrazione e la coesione sociale: un mercato in cui si compete per qualità ed efficienza, ma senza perseguire la competitività attraverso la creazione di costi sociali.

55. L'evoluzione del mercato porta con sé **esiti paradossali**: diventa sempre più selettivo, forza le imprese ad una ricerca esasperata di efficienza; se questo va a vantaggio immediato del *cittadino-consumatore*, scarica sul *cittadino-contribuente* (e sul cittadino in quanto tale) i ben maggiori costi sociali della marginalizzazione di ampie

fasce di lavoratori o comunque produce un arretramento delle condizioni di vita delle nostre società, nonostante la sempre più diffusa enfasi formale sulla responsabilità sociale.

56. Oggi anche economisti tradizionali affermano che lo sviluppo delle imprese richiede la capacità di **“creare valore condiviso” intenso tra l’altro anche come capacità di interagire reciprocamente e positivamente con la comunità in cui l’impresa opera.** Resistono, tuttavia, visioni che esaltano la concorrenza come unico principio regolatore del mercato e la competizione sui prezzi come solo o principale criterio di valutazione; in tali impostazioni le cooperative sociali di inserimento lavorativo sono confinate in ambiti di mercato residuali, frutto di deroghe accordate in casi eccezionali e per volumi di attività non significativi.

57. **L’articolo 5 della legge 381 del 1991** ha, in questi anni, consentito alle pubbliche amministrazioni di realizzare, senza costi aggiuntivi, un doppio prodotto: da una parte l’esecuzione di un determinato servizio e dall’altra l’inserimento di persone svantaggiate attraverso le commesse.

58. Tali affidamenti non rappresentano certo un “privilegio” per una forma di impresa né una procedura semplificata a vantaggio delle pubbliche amministrazioni, ma un **elemento regolatore del mercato ispirato a principi di solidarietà** e di pari opportunità nonché alla realizzazione del diritto al lavoro; principi che godono nel nostro ordinamento di pari dignità rispetto al principio di concorrenza, troppo spesso, negli ultimi anni, unico riferimento di legislatori e interpreti.

59. Accanto all’articolo 5 della 381 del 1991, nuovi e più ampi strumenti si stanno affermando: le **clausole sociali**, previste a livello europeo e contemplate anche dalla normativa nazionale (d.lgs. 163 del 2006, art. 69), costituiscono la nuova frontiera per rendere il

mercato “più sociale”. Un utilizzo consapevole ed esteso delle clausole sociali consentirebbe infatti un “salto di qualità” in termini di dimensioni degli affidamenti finalizzati all’inserimento lavorativo, **portando tutte le imprese a competere in uno scenario di responsabilità sociale** e quindi a strutturare in modo stabile nella loro organizzazione una funzione di inserimento lavorativo.

60. L’articolo 52 del d.lgs 163 del 2006, che introduce nel nostro ordinamento gli “**appalti riservati**” per favorire l’inserimento lavorativo delle persone con una disabilità particolarmente grave, va “tradotto” sulla base dell’esperienza italiana, riconoscendo quindi il ruolo delle cooperative sociali. Ciò sarebbe senz’altro facilitato da una ridefinizione a livello europeo del “laboratorio protetto” (*atelier protégé*), consentendo agli Stati membri di adattarlo alle specifiche esigenze dei propri contesti normativi e sociali.

61. Sempre a livello comunitario, è positivo rilevare che la “**Guida agli acquisti sociali**” recentemente pubblicata dalla Commissione Europea auspica e promuove procedure di aggiudicazione che tengono conto di uno o più aspetti sociali quali «opportunità di occupazione, lavoro dignitoso, conformità con i diritti sociali e lavorativi, inclusione sociale (in specifico delle persone con disabilità), pari opportunità, accessibilità ... e una più ampia conformità di natura volontaristica con la responsabilità sociale di impresa (RSI)». Il recente “Libro Verde sulla modernizzazione degli appalti pubblici” predisposto dalla Commissione Europea nel 2011 e la successiva risoluzione del Parlamento Europeo puntano a sollecitare le amministrazioni pubbliche al perseguimento di obiettivi sociali, quali l’inserimento di persone escluse dal mercato del lavoro.

62. A livello nazionale, quindi, **articolo 5 della 381 del 1991, clausole sociali, appalti riservati, ciascuno con proprie specificità, possono costituire un insieme di strumenti a disposizione delle politiche di inserimento lavorativo.** È positivo constatare come

già molti livelli di governo locale abbiano scelto di affidare una quota di commesse con questi strumenti e questa opzione va sempre più diffusa e concretamente applicata. Allo stesso tempo è necessario contrastare culturalmente e sul terreno amministrativo ogni svilimento di questi strumenti, generato da letture giuridiche che - talvolta con una notevole dose di prevenzione - intervengono sulla materia perdendo di vista le finalità che il legislatore, in coerenza con il dettato costituzionale, intendeva perseguire.

La cooperazione sociale, un ponte verso il lavoro

La cooperazione sociale, inserita nel sistema produttivo e con relazioni radicate nella comunità locale, può contribuire ad avvicinare le fasce deboli del mercato del lavoro al mondo delle imprese; in alcuni casi si caratterizza come vera e propria impresa di transizione, che forma e rafforza i lavoratori per favorirne il collocamento nel mercato ordinario.

63. In questi anni **le cooperative hanno consolidato il proprio ruolo nei servizi per l'impiego**, diventando in numerose occasioni partner dei centri per l'impiego o sviluppando servizi mirati direttamente alle imprese, sia per sostenerle nell'adempimento delle previsioni della legge 68/1999, sia offrendosi come partner in grado di rispondere alle normali esigenze di assunzione di personale. L'utilizzo combinato di strumenti quali bilanci di competenze, orientamento, tirocini, azioni di tutoraggio e formazione hanno determinato risultati significativi in termini di lavoratori, anche appartenenti a fasce deboli, inseriti in imprese.

64. Rimane ancora in gran parte da sviluppare il ruolo, pur previsto dall'articolo 11 della legge 68/1999 delle cooperative sociali nel collocamento mirato, ove esse possono portare un'esperienza pre-

ziosa nella conoscenza di potenzialità e criticità dell'inserimento dei disabili nel contesto produttivo.

65. La capacità di parlare "da impresa alle imprese" e al tempo stesso la vocazione "genetica" all'integrazione delle persone svantaggiate e la capacità di costruire reti territoriali: tutto ciò ha contribuito alla realizzazione di esperienze eccellenti, che devono essere alla base di un **ruolo più strutturato della cooperazione sociale nei servizi per l'impiego**. Ciò non rappresenta un mero ambito di mercato ulteriore per la cooperazione sociale o un'operazione per aumentare efficienza ed efficacia dei servizi di collocamento, ma un'opportunità di introdurre elementi di cambiamento sociale nella concezione che le imprese hanno dei lavoratori deboli.

66. La vocazione della cooperazione sociale rende naturale concepire che il servizio di collocamento non si concluda con il momento dell'assunzione, ma sia comprensivo di una presa in carico di lavoratori deboli ed imprese che consenta di gestire anche la prosecuzione del rapporto e di affrontare attivamente eventuali criticità.

67. Alcune cooperative sociali di inserimento lavorativo si sono caratterizzate per la **capacità di ricollocare al termine del progetto di inserimento le persone svantaggiate in contesti produttivi ordinari, caratterizzandosi come "imprese di transizione"**; ciò consente di mantenere un turn-over in entrata che amplia la platea dei beneficiari anche in assenza di un aumento delle dimensioni dell'impresa.

68. Questa capacità di collocare lavoratori presso le imprese, che in alcuni territori può vantare risultati eccellenti e consolidati, rafforza ulteriormente l'idea che la cooperazione sociale potrebbe operare con competenza ed efficacia in sperimentazioni in cui ad essa sia affidata la **gestione dei servizi per l'impiego**, al fine di renderli più marcatamente orientati a forme di politiche attive del lavoro, con oggettivi riscontri di efficacia.

69. Come numerosi studi hanno evidenziato, il percorso lavorativo nella cooperativa sociale, inserita in un contesto di relazioni fiduciarie con altri soggetti imprenditoriali del territorio, “certifica” in modo attendibile la produttività ed affidabilità del lavoratore, favorendo il superamento di diffidenze e discriminazioni da parte delle imprese. L’assunzione di una persona in uscita dallo stato di svantaggio in un’impresa ordinaria è la migliore testimonianza di come il percorso in cooperativa abbia determinato un aumento decisivo delle potenzialità occupazionali.

70. Questa funzione, che determina indubbi vantaggi per la collettività, è ad oggi priva di qualsiasi incentivo sia per la cooperativa sociale – che si priva di lavoratori formati e produttivi per avvalersi di persone che debbono intraprendere a loro volta il percorso di inserimento – sia per le imprese che assumono la persona in uscita da una condizione di svantaggio. **Si evidenzia quindi l’opportunità di introdurre un riconoscimento economico della funzione formativa delle cooperative sociali e un incentivo per le imprese che assumono le persone svantaggiate a fine percorso.** Ad esempio si può prevedere che i lavoratori disabili e svantaggiati occupati in cooperative sociali e tutelati dai diritti previsti dalle legge 68 del 1999 sul collocamento mirato continuino a usufruire dell’iscrizione alle apposite liste di collocamento; che alle imprese che assumono lavoratori provenienti da esperienze certificate di inserimento sia concesso un credito d’imposta; che nei casi in cui il lavoratore svantaggiato non riesca ad inserirsi nel nuovo lavoro o sia soggetto a crisi che l’impresa non è in grado di gestire, possa rientrare in cooperativa per il tempo necessario.

71. Tra gli strumenti che la cooperazione sociale può mettere in campo per favorire l’occupazione di persone svantaggiate presso imprese ordinarie vi sono anche quelli previsti dagli **articoli 12 e 12 bis della legge 68 del 1999 e dall’articolo 14 del d.lgs. 276 del 2003**. Sicuramente negli anni passati il rilievo numerico non è stato

molto significativo a causa della dell'onerosità burocratica dei meccanismi che regolano questi dispositivi e di alcune diffidenze da parte degli interlocutori; d'altra parte si è constatato che laddove questi strumenti sono stati inseriti in un sistema solido di relazioni territoriali, sono nate esperienze di estremo interesse, che potranno essere ulteriormente ampliate qualora questi strumenti venissero **semplificati e considerati da tutti senza preclusioni ideologiche**.

Il lavoro ha un senso, il lavoro è un valore

La cooperazione sociale porta con sé anche un messaggio circa il valore del lavoro nella nostra società: lavoro attraverso cui conquistare autonomia e cittadinanza, in cui investire intelligenza ed energie, cooperando con gli altri

72. **Un lavoro dignitoso è un diritto di ogni persona** e consente di rispondere ad una molteplicità di bisogni che incidono direttamente sulla qualità del progetto di vita: dalla sicurezza del reddito all'autorealizzazione di sé, dalla possibilità di intrattenere relazioni positive, fino al godimento di diritti che rappresentano l'architrave del patto sociale che fonda le società contemporanee. Il lavoro è autonomia, cittadinanza, partecipazione.

73. È significativo aver conosciuto, nel percorso che ha portato alla redazione di questo Libro Bianco, casi di lavoratori che, con orgoglio e dignità, hanno scelto di **rinunciare alla pensione sociale di invalidità pur di poter continuare a lavorare in cooperativa** e sentirsi parte attiva del ciclo produttivo e della comunità in cui vivono grazie al fatto di contribuire attivamente alla produzione del sistema economico. Ciò testimonia come il lavo-

ro possa rappresentare un momento di riscatto sociale, di conquista dell'autonomia, una strada per sentirsi cittadini in grado di partecipare a pieno titolo allo sviluppo del proprio Paese, distanziandosi dalle logiche assistenzialistiche.

74. In alcuni casi - soprattutto dopo l'inizio della crisi, ma anche in anni precedenti - la cooperazione sociale è stata coinvolta in iniziative per il reinserimento di disoccupati nell'ambito di programmi che prevedono sostegni al reddito di coloro che si impegnano attivamente nel lavoro e/o nella formazione. È questo un orientamento che si accorda profondamente con lo spirito della cooperazione sociale, non certo per una malintesa esigenza di "ripagare", da parte dei lavoratori disoccupati, l'aiuto ricevuto, ma perché ci si riconosce in una **visione dell'esistenza dinamica, tesa all'incremento e alla valorizzazione delle proprie risorse**. Per questo le cooperative sociali sono partner ideali per le pubbliche amministrazioni che intendano affrontare il tema della disoccupazione in modo innovativo, ad esempio nell'ambito di un **ripensamento in senso "attivo" degli ammortizzatori sociali**.

75. Più in generale, la cooperazione sociale può giocare un ruolo importante nei processi di avvicinamento al lavoro che si fondano sulla **sperimentazione diretta del contesto produttivo**, che nel nostro Paese hanno uno status incerto ed episodico. Esperienze diverse tra loro, come i progetti per i giovani in servizio civile o gli impieghi di disoccupati che percepiscono un sussidio in lavori a servizio della comunità organizzati da cooperative, hanno dimostrato che **misurarsi con un ambiente produttivo ricco di relazionalità può costituire un passaggio importante e funzionale alla crescita personale ed alle opportunità occupazionali**. Di queste esperienze è possibile fare tesoro per costruire percorsi di accesso al lavoro oggi non presenti nel nostro Paese.

76. L'esperienza della cooperazione sociale testimonia come sia **possibile, anche in carenza di capitali di partenza significativi,**

costruire attraverso l'autoimprenditorialità la propria opportunità di lavoro; elementi quali lo spirito di iniziativa, la determinazione nell'investire il proprio tempo e denaro in vista di un obiettivo in cui si crede, l'accettazione e la condivisione del rischio d'impresa sono valori che da una parte spiegano il successo della cooperazione sociale, dall'altra si pongono in generale come risorse preziose per l'intero corpo sociale ed in particolare per le giovani generazioni.

77. Numerose ricerche hanno dimostrato come l'occupazione nelle cooperative sociali si leghi anche a motivazioni non economiche: infatti accanto all'esigenza di percepire un reddito si sceglie di lavorare in cooperativa perché se ne condividono ideali e valori e perché ci si identifica nella finalità sociale della sua *mission*; nel corso dell'esperienza cooperativa diventano poi importanti, elementi quali la qualità della cooperazione con gli altri lavoratori e con i dirigenti della cooperativa, nonché il grado di equità nella definizione delle retribuzioni e delle opportunità. In sostanza pur nell'imprescindibilità del dato economico, **il metodo cooperativo restituisce al lavoro una dimensione non scissa, non alienata dalla persona nel suo complesso e quindi da valori, ambizioni e relazioni**, così descrivendo un modello di lavoro di cui l'intera società ha bisogno.

78. A ciò fa riscontro un assetto organizzativo che dimostra come sia possibile **essere impresa di mercato mettendo la persona al centro**. È un messaggio forte, che è in contrasto con convinzioni che sembrano consolidarsi nel mondo produttivo, secondo cui le persone - diventate "risorse umane" - sono strumenti funzionali all'impresa: di cui ci si può servire se e quando necessario, ma che possono essere "dismesse", cui va data attenzione nella misura strettamente funzionale a non farne decadere il rendimento. Nelle cooperative, al contrario, i bisogni delle persone inserite concorrono direttamente, insieme a valutazioni economiche e di mercato, nel definire modelli organizzativi, settori di investimento e strategie di sviluppo.

79. In ultimo non sembri superfluo richiamare qui la specificità del lavoro svolto entro un ambito partecipativo e democratico come quello cooperativo. **L'inserimento lavorativo in cooperativa è un'avventura collettiva e partecipata.** Condividere la gestione di impresa, il rischio e le decisioni è un aspetto fondamentale e caratterizzante il lavoro in cooperativa; così come la previsione della 381/1991, rispetto al fatto che le persone inserite debbano essere socie della cooperativa, descrive un modello in cui esse sono non solo fruitrici, ma protagoniste in prima persona del proprio cambiamento. Questa previsione va certo mediata con la reale possibilità delle persone di condividere consapevolmente questa scelta e con altri ragionamenti di opportunità e con la volontà della persona interessata, ma è di per sé indicativa del modo di intendere il lavoro in cooperativa. La cooperazione sociale **contribuisce alla diffusione dei valori costituzionali ed innerva la società di valori democratici.**

Diffondere la cultura dell'inserimento lavorativo

L'inserimento lavorativo va raccontato. Scritto, filmato, fotografato, affinché questa esperienza possa varcare i confini degli addetti ai lavori e dispiegare appieno il potenziale di cambiamento sociale

80. L'azione della cooperazione sociale è, secondo quanto confermato da recenti ricerche, ancora poco visibile. Molte cooperative sottovalutano la portata sociale del proprio operato, quasi tenendo la propria *mission* sottotraccia, con il pur lodevole obiettivo di farsi valutare in modo prioritario a partire dalla qualità dei propri prodotti e servizi, alla stregua di ogni altra impresa. A fronte però di un consumatore che sempre più spesso ritiene importante dare all'acquisto di prodotti e servizi un senso coerente ai propri valori, le coo-

perative sociali potrebbero invece godere di un **vantaggio competitivo, legato al valore aggiunto sociale prodotto a vantaggio della comunità locale, che va pertanto adeguatamente valorizzato.**

81. A fronte di questa situazione, troppo spesso risulta difficile, per le pubbliche amministrazioni e per la cittadinanza comprendere appieno la valenza della cooperazione sociale di inserimento lavorativo. È quindi importante che le cooperative sociali facciano emergere appieno il valore del proprio lavoro, oltre che attraverso un diverso rapporto con i mezzi di informazione, tramite un utilizzo consapevole dei **bilanci di responsabilità sociale**, anche avvalendosi degli strumenti che Federsolidarietà ha a tal fine realizzato, e che si impegnino in attività di diffusione dei risultati conseguiti.

82. È importante dare rilievo ai molti studi di università e centri di ricerca indipendenti che evidenziano l'impatto dell'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali sia sui conti pubblici, sia sulle persone inserite. È positivo che **la comunità scientifica moltiplichi il proprio interesse su questi temi** e che l'operato delle cooperative sociali venga esaminato da occhi esterni ed autorevoli.

83. Al di là dell'efficacia dell'iniziativa specifica, è sicuramente positivo il fatto che **le istituzioni si responsabilizzino circa la promozione delle attività di inserimento lavorativo** come avvenuto recentemente con la vetrina "Prodotti dal carcere", su sito del Ministero della Giustizia; sarebbe opportuno che iniziative analoghe, meglio se realizzate di concerto con le rappresentanze della cooperazione sociale, diventassero patrimonio diffuso di tutte le amministrazioni.

84. Accanto al lavoro di comunicazione verso gli interlocutori già coinvolti su queste tematiche, è significativo notare come in questi ultimi anni l'inserimento lavorativo in cooperativa sociale venga sempre più spesso narrato ad un pubblico più vasto, diverso da

quello che segue il dibattito specialistico: è sicuramente positivo che **film, libri, musica, fotografia, rappresentazioni teatrali si siano dedicati a queste tematiche** ed è auspicabile che questa attenzione possa in futuro consolidarsi.

Dieci proposte per un Paese coeso che vuole includere e integrare

85. Dai ragionamenti sino ad ora proposti, è possibile articolare dieci proposte concrete per un Paese coeso che voglia includere e integrare i propri cittadini; e per cittadini e imprese che riconoscano il valore della partecipazione, dell'intraprendenza, della responsabilità e della democrazia economica.

86. Queste proposte hanno come interlocutori soggetti diversi, talvolta le istituzioni (nei vari livelli: europee, nazionali, regionali e locali) talvolta i soggetti del mondo produttivo, talvolta la cittadinanza. In alcuni casi comportano un investimento di risorse da parte della società – comunque limitate e ampiamente ripagate dai benefici che ne derivano – in molti altri casi rappresentano interventi a costo zero e con risultati sociali rilevanti.

1. Regolare il mercato per premiare responsabilità sociale e integrazione lavorativa: diffondere clausole sociali e affidamenti a cooperative sociali di tipo B

- adozione diffusa, da parte delle amministrazioni locali, di convenzioni (ai sensi dell'articolo 5 della 381/1991) e di clausole sociali; adozione, da parte delle regioni e degli enti locali, di leggi e deliberazioni quadro che definiscano quote di commesse da affidare con tali strumenti; sistemi di premialità e di sostegno, da parte di regioni e province, a favore degli enti che operano in tal senso

- adozione diffusa, da parte delle pubbliche amministrazioni, di linee guida per l'adozione di clausole sociali, così da facilitarne l'applicazione, garantendo un'adeguata considerazione dei criteri sociali in fase di valutazione ed una valorizzazione degli elementi qualitativi e progettuali relativi ai percorsi di inserimento lavorativo (es. qualità del progetto di inserimento, della rete territoriale, qualifica ed esperienza del personale dedicato all'inserimento lavorativo)
- azione coordinata a livello nazionale e comunitario per adattare l'art. 52 del d. lgs. 163 del 2006 alla situazione nazionale riconoscendo alle cooperative sociali (e in generale alle imprese che si diano finalità e vincoli relativi all'inserimento lavorativo analoghi) le caratteristiche per la partecipazione agli "appalti riservati". A livello comunitario, è auspicabile la modifica dell'art. 19 ("Appalti riservati") della direttiva 2004/18/CE, individuando come interlocutori le *Work Integration Social Enterprises* (WISE) e consentendo agli Stati di adattare l'istituto alle specifiche esigenze dei propri contesti normativi e sociali

2. Riconoscere il valore formativo e di integrazione del lavoro svolto dalle cooperative sociali

- riconoscimento della valenza formativa dell'azione di inserimento lavorativo, ad esempio attraverso disposizioni regionali che incentivino economicamente le cooperative che si dotano di specifiche figure a sostegno dei percorsi di inserimento
- definizione e riconoscimento della professione dell'operatore dell'inserimento lavorativo e di figure di responsabilità e coordinamento nell'ambito dell'inserimento lavorativo
- coinvolgimento della cooperazione sociale come partner nelle azioni previste nell'intesa Stato Regioni sulle "Linee guida per la formazione" per favorire l'occupabilità di inoccupati e delle persone espulse dal mercato del lavoro, valorizzando "l'apprendimento nell'impresa" che la cooperazione sociale garantisce

3. Rafforzare le imprese sociali di inserimento lavorativo: capitalizzazione, consolidamento, investimenti, reti per lo start - up

- programmi di sovvenzione globale per il sostegno allo start up di nuove imprese di inserimento lavorativo con il coinvolgimento di cooperative consolidate o di reti consortili nelle funzioni di tutoraggio
- sostegno alla capitalizzazione, ad esempio con misure che “moltiplichino” il capitale sottoscritto e versato dai soci delle cooperative o che sostengano, direttamente o attraverso operatori finanziari, il versamento del capitale sottoscritto da parte dei soci, soprattutto se svantaggiati
- sostegno agli investimenti, sia attraverso misure in conto capitale sia con la creazione di fondi di rotazione con la compartecipazione di soggetti pubblici e di soggetti privati che operano nello sviluppo dell’imprenditorialità sociale
- sostegno ad operazioni di rafforzamento delle imprese di inserimento lavorativo quali fusioni, acquisizione o apertura di nuovi settori di attività, azioni commerciali e promozionali
- sostegno alle reti, finanziando le cooperative che scelgono di mettere funzioni in comune

4. Valorizzare la cooperazione sociale per dare risposte adeguate ai nuovi bisogni: rivedere e ampliare le categorie di lavoratori svantaggiati per rendere concreto il diritto al lavoro

- ampliamento delle categorie di svantaggio previste all’art. 4 della legge 381 del 1991 in risposta all’evoluzione dei bisogni sociali, ricomprendendo persone con forme di disagio conclamato a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, quali, a titolo esemplificativo, i rifugiati e gli immigrati vittime di tratta, gli ex detenuti per un periodo definito dopo la cessazione della detenzione, le persone senza fissa dimora, i giovani dopo il 18° anno in uscita da comunità alloggio o percorsi analoghi

- sostegno per le persone riconducibili alle categorie di svantaggio "europee", indicate nel regolamento 800/2008, centrate sull'esclusione dal mercato del lavoro (disoccupati di lungo periodo o ultracinquantenni, donne che vivono da sole con carichi familiari), prevedendo sgravi previdenziali parziali (es. 50%) e temporanei (es. 24 mesi), anche in rapporto alla gravità della situazione di partenza
- misure locali per sostenere, anche al di là delle categorie di svantaggio, l'azione inclusiva della cooperazione sociale verso fasce deboli del mercato del lavoro, attraverso apposite politiche di incentivo e applicazione diffusa di clausole sociali
- revisione complessiva delle normative in tema di svantaggio e di incentivi, oggi frutto di successive stratificazioni, per ottenere un quadro semplificato, coerente ed equo

5. Riconoscere e sostenere la funzione di "ponte" verso il mercato del lavoro ordinario

- mantenimento dell'iscrizione alle liste di collocamento mirato per i disabili che lavorano in cooperativa sociale, così da facilitare la loro successiva assunzione nelle imprese ordinarie
- crediti di imposta per le imprese che assumono lavoratori in uscita da percorsi di inserimento lavorativo
- riconoscimento economico della funzione di ricollocazione all'esterno della cooperativa, con misure di premialità rispetto alle cooperative che si fanno carico di ricollocare all'esterno i lavoratori svantaggiati a fine percorso
- a fine pena, permettere ai detenuti, sulla base di un progetto personalizzato, un percorso di inserimento lavorativo e di inclusione sociale in cooperativa sociale o altra impresa sociale
- sperimentazione di progetti con il coinvolgimento della cooperazione sociale per il sostegno "post inserimento" nelle imprese for profit
- semplificazione delle procedure per l'attivazione di strumenti

quali quelli previsti dagli artt. 12 e 12 bis della legge 68 del 1999 e 14 del d. lgs. 276 del 2003 per consentirne effettivamente l'utilizzo e la diffusione

6. Affidare alla cooperazione sociale un ruolo nei servizi per l'impiego

- accordi con la cooperazione sociale per la gestione dei servizi per l'impiego e in particolare degli aspetti relativi al collocamento mirato
- sperimentazione di progetti in cui le risorse per gli ammortizzatori sociali sono ripensate in senso "attivo", prevedendo l'inserimento dei beneficiari entro attività di imprenditorialità sociale

7. Mettere a frutto l'esperienza della cooperazione sociale nei servizi pubblici locali

- coinvolgimento delle cooperative sociali, eventualmente in collaborazione con altre forme di impresa sociale del territorio, nella gestione di servizi pubblici locali, con la definizione di assetti di governance aperti che coinvolgano cittadini e territorio
- valorizzazione delle cooperative sociali in servizi alla comunità locale (ambiente, valorizzazione patrimonio artistico e culturale), così da mettere insieme il servizio alla cittadinanza in ambiti particolarmente "sensibili", la valenza occupazionale e il riscatto sociale delle persone inserite

8. Sperimentare nuove forme di partenariato delle imprese sociali di inserimento lavorativo

- sostegno alla collaborazione tra imprese ordinarie e cooperative sociali attraverso specifici bandi o attraverso misure fiscali a van-

taggio delle imprese che instaurano collaborazioni commerciali con cooperative sociali

- sperimentazione di forme societarie che coinvolgano insieme amministrazioni pubbliche e cooperative sociali e loro consorzi, ad esempio nella gestione di servizi pubblici locali o per altre finalità di pubblico interesse

9. Comunicare, promuovere e diffondere l'inserimento lavorativo

- impegno delle istituzioni a promuovere l'acquisto dei prodotti che contribuiscono all'inserimento lavorativo, ad esempio potenziando e generalizzando iniziative come "Prodotti dal carcere"
- promozione di iniziative di studio e ricerca sull'inserimento lavorativo e diffusione dei risultati verso pubbliche amministrazioni, imprese e cittadini
- sostegno ad attività artistiche e culturali che diffondano la cultura dell'inserimento lavorativo, ad esempio con l'istituzione di premi, con la diffusione nei grandi canali di comunicazione radiotelevisivi nazionali o nelle scuole
- adozione di modelli di bilancio sociale che evidenzino l'impatto sociale dell'inserimento lavorativo
- sostegno alla promozione di marchi che certifichino la qualità sociale dei prodotti delle imprese di inserimento lavorativo e il vantaggio sociale che essi comportano e di campagne di sensibilizzazione della popolazione rispetto a tali marchi

10. Promuovere una diversa cultura del lavoro

- promozione, attraverso la comunicazione istituzionale, i media nazionali e attraverso le scuole, della cultura del lavoro cooperativo nelle sue dimensioni di auto imprenditorialità, partecipazione e democrazia, nonché delle specificità dell'inserimento lavorativo come realizzazione concreta del diritto al lavoro riconosciuto dalla Costituzione italiana

Dedica all'Italia

È possibile credere in un'Italia che cresce e si sviluppa coesa e solidale, che non discrimina i cittadini più deboli, che costruisce percorsi di inclusione. La cooperazione sociale ne è testimonianza.

87. **Questo libro bianco parla oggi ad un Paese in profonda crisi.** Crisi economico - finanziaria, da cui ancora non si è risollevato, crisi politica, ma ancor prima crisi di identità e di credibilità. Parla ad un Paese che, da troppi anni, è ripiegato su se stesso, magari alla ricerca di nemici esterni, quando al contrario i maggiori rischi derivano dalla sfiducia e dall'incapacità di cogliere le opportunità.

88. Il Libro Bianco ha l'ambizione e il desiderio di superare i confini della cooperazione sociale: siamo convinti che **è possibile pensare ad un'Italia che cresce e si sviluppa coesa e solidale, che non esclude i cittadini più deboli, che costruisce percorsi di inclusione.** Questo racconta la cooperazione sociale, lo racconta da oltre trent'anni in tutte le regioni del Paese con fatti concreti, con la storia di decine di migliaia di persone che hanno conquistato cooperando con altri la propria cittadinanza. Di questo il nostro Paese ha oggi un grande bisogno.











CONFCOOPERATIVE

FEDERSOLIDARIETÀ

Le cooperazione sociale di Federsolidarietà - Confcooperative persegue l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini (art. 1 della legge 381 del 1991), attraverso il loro coinvolgimento nella realizzazione di progetti e servizi che, in un'ottica di sussidiarietà, riportano al centro delle strategie di welfare le persone, le famiglie, le comunità e tutte le istituzioni pubbliche e private che possono concorrere a migliorare la qualità della vita nel territorio.

Le cooperative sociali aderenti operano senza scopo di lucro ed hanno sviluppato un'identità democratica, partecipata e multistakeholder che persegue un progetto di impresa sociale per e con il territorio. Sono oggi un importante attore del welfare in grado di contribuire in maniera determinate all'infrastrutturazione sociale del Paese.

Federsolidarietà è l'organizzazione di rappresentanza politico-sindacale delle cooperative sociali aderenti a Confcooperative. Rappresenta le proprie associate sul piano istituzionale e le assiste sul piano sindacale, giuridico, legislativo, tecnico ed economico. Cura la promozione e lo sviluppo delle cooperative attraverso la formazione dei dirigenti, la diffusione delle buone prassi, la ricerca e sperimentazione dei settori innovativi, la realizzazione di convegni e seminari di approfondimento delle tematiche emergenti nelle politiche di welfare e del lavoro.

Oggi Federsolidarietà - Confcooperative associa oltre 5.700 cooperative sociali, compresi 256 consorzi che aggregano le cooperative a livello territoriale. Per i due terzi si tratta di cooperative operanti nell'ambito dei servizi socio - sanitari ed educativi, per un terzo di cooperative che inseriscono al lavoro persone svantaggiate. Le aderenti contano 212.000 soci, di cui 22.500 volontari, circa 210.000 lavoratori e un fatturato aggregato di oltre 5,4 miliardi di euro.

Le cooperative sociali di inserimento lavorativo di Federsolidarietà-Confcooperative

Al 2010, le cooperative sociali di inserimento lavorativo aderenti a Federsolidarietà - Confcooperative sono 1.756. Il 55% di queste imprese ha avviato l'attività da meno di 10 anni. Il fatturato aggregato è di circa 1,2 miliardi di Euro.

Sono circa 50.000 i soci (il 3,4% sono persone giuridiche) e oltre 45 mila gli addetti, aumentati del 17,5% dal 2005 al 2010 e del 3,5% nell'ultimo anno; i soci lavoratori sono cresciuti del 4,7%. Sono inseriti circa 14.600 lavoratori in condizioni di svantaggio (di cui circa la metà sono persone portatrici di disabilità fisiche, psichiche e sensoriali) con un aumento del 13,8% nell'ultimo quinquennio.

Una ulteriore quota del 25% sul totale degli addetti sono persone che rientrano nella definizione europea di "lavoratore svantaggiato", ovvero provenienti da situazioni di disoccupazione di lungo periodo, lavoratori ultracinquantenni, madri sole con figli, immigrati extracomunitari, ex detenuti ecc. Infine, nel 55% delle cooperative sono presenti soci volontari.



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