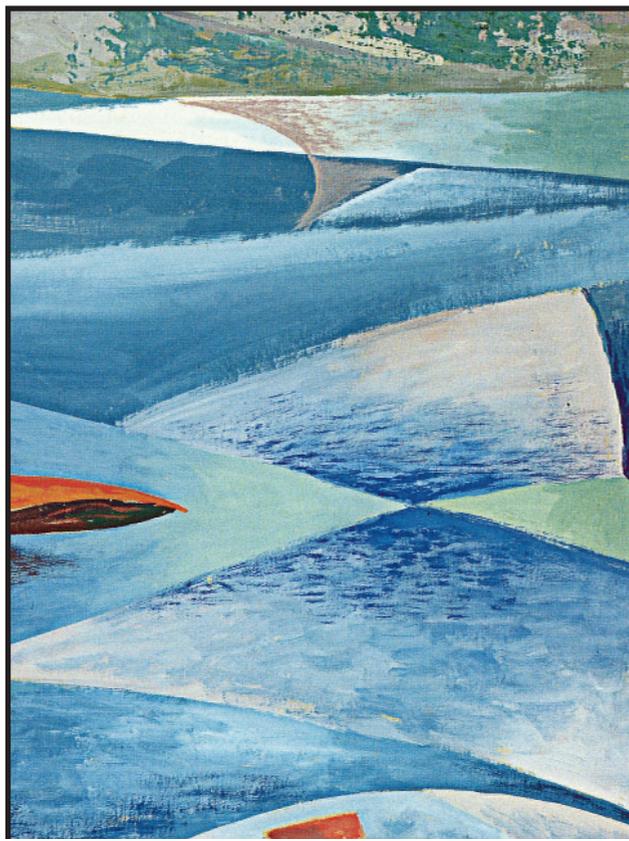


**POLITICHE
DEL LAVORO**

L'INCLUSIONE EFFICIENTE

**L'esperienza
delle cooperative
sociali
di inserimento
lavorativo**

**a cura di
Sara Depedri**



FrancoAngeli

Collana di Politiche del lavoro

La collana editoriale Politiche del lavoro, avviata nel 1985, si propone di diffondere materiali di analisi, ricerca e documentazione sulle politiche locali del lavoro. La scelta della dimensione locale come asse di riferimento non è casuale: essa è frutto della convinzione, sempre più diffusa in Europa, che l'efficacia delle politiche del lavoro è maggiore se vi è una diretta responsabilizzazione dei soggetti locali (istituzioni e parti sociali). Nel nostro Paese questa scelta, assume ancora maggior rilievo alla luce del decentramento di poteri alle Regioni ed agli Enti locali in materia di collocamento, servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

La collana ospita quindi studi e ricerche nonché contributi originali su temi ed esperienze rilevanti per le politiche del lavoro attuate in sede locale.

La collana è diretta da Pier Antonio Varesi.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

L'INCLUSIONE EFFICIENTE

**L'esperienza
delle cooperative
sociali
di inserimento
lavorativo**

**a cura di
Sara Depedri**

FrancoAngeli

Carlo Borzaga è uno dei maggiori esperti di impresa sociale. Professore ordinario di politica economica presso la Facoltà di Economia dell'Università di Trento, è anche presidente di Euricse. Si occupa di studi sull'impresa sociale e la cooperazione e ha su questi temi pubblicato numerosi articoli e volumi.

Matteo Borzaga è ricercatore presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento. La sua principale area di interesse è il diritto del lavoro, anche in un'ottica comparata e internazionale.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione	pag. 9
Introduzione	» 15
1. Lo svantaggio sul mercato del lavoro: i fallimenti di Stato e mercato e la proposta del non profit	» 21
Introduzione	» 21
1.1. I concetti di “svantaggio” e di “soggetto svantaggiato” sul mercato del lavoro	» 22
1.2. Le difficoltà dell’inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati	» 24
1.3. Le politiche pubbliche	» 28
1.4. Le imprese sociali specializzate nell’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati	» 31
1.5. Vantaggi e limiti delle imprese sociali di inserimento lavorativo	» 34
2. Soggetti svantaggiati e cooperative sociali di tipo b): origini e ragioni del successo del modello promozionale	» 38
Introduzione	» 38
2.1. L’evoluzione del concetto di “soggetto svantaggiato” nella legislazione italiana	» 39
2.2. Il concetto di “soggetto svantaggiato” secondo la normativa europea	» 41
2.3. Il riconoscimento legislativo delle cooperative sociali di tipo b): la L. n. 381/1991	» 45
2.4. Le difficoltà ad estendere il modello promozionale oltre la cooperazione sociale di tipo b)	» 46

3. I tentativi di coniugare i modelli vincolistico e promozionale: le convenzioni per l’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati	pag. 49
Introduzione	» 49
3.1. Il primo strumento convenzionale tra datori di lavoro privati e cooperative sociali: l’art. 12 della L. n. 68/1999	» 50
3.2. Le ragioni dell’insuccesso dello strumento convenzionale di cui all’art. 12 della L. n. 68/1999 e i nuovi orizzonti legislativi: l’art. 14 del D.Lgs. n. 276/2003	» 52
3.3. Le criticità dell’art. 14 del D.Lgs. n. 276/2003 tra legislazione nazionale, normativa regionale e convenzioni quadro territoriali	» 55
3.4. I più recenti sviluppi della legislazione relativa allo strumento convenzionale e il caos normativo derivante da quanto stabilito dalla L. n. 247/2007 e dalla L. n. 133/2008	» 57
3.5. Gli strumenti normativi attualmente esistenti e le loro reali potenzialità	» 61
3.6. L’analisi di alcune leggi regionali e convenzioni quadro territoriali adottate ai sensi del “redivivo” art. 14 del D.Lgs. n. 276/2003	» 64
4. La cooperazione sociale di inserimento lavorativo: il quadro generale	» 67
Introduzione	» 67
4.1. Nascita e sviluppo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo	» 67
4.2. Principali caratteristiche delle cooperative sociali di tipo b)	» 72
4.3. Caratteristiche economico-patrimoniali e modalità di finanziamento	» 76
4.4. I modelli organizzativi e di governance	» 81
5. Obiettivi, strumenti, modelli dell’inserimento lavorativo	» 85
Introduzione	» 85
5.1. Gli obiettivi delle cooperative sociali di inserimento lavorativo	» 85
5.2. Gli strumenti per la formazione: figure professionali e progetti realizzati	» 87
5.3. Gli strumenti per l’inserimento esterno	» 90

6. I beneficiari dell'inserimento: caratteristiche ed esiti	pag. 93
Introduzione	» 93
6.1. Caratteristiche dei lavoratori svantaggiati <i>ex</i> L. n. 381	» 94
6.2. I rapporti contrattuali instaurati con i lavoratori svantaggiati	» 96
6.3. I risultati del processo di inserimento lavorativo	» 98
7. I lavoratori ordinari: svantaggio diffuso e motivazioni al lavoro	» 100
Introduzione	» 100
7.1. Caratteristiche dei lavoratori ordinari e individuazione dei soggetti con difficoltà occupazionali	» 101
7.2. Le caratteristiche e la qualità del lavoro	» 105
7.3. Le motivazioni e la soddisfazione al lavoro	» 110
8. Le metodologie per la valutazione dell'inserimento di persone svantaggiate	» 114
Introduzione	» 114
8.1. La letteratura esistente sul tema della valutazione	» 115
8.2. La valutazione dell'efficienza: premesse metodologiche	» 118
8.3. Gli indicatori della componente aziendale	» 120
8.4. Gli indicatori della componente individuale	» 121
8.5. Gli indicatori di costo e beneficio sociale (e altre riflessioni)	» 123
8.6. L'efficacia dell'azione e il benessere psicologico	» 126
9. Applicazione dell'analisi costi-benefici: il caso della provincia di Trento e l'Azione 9	» 129
Introduzione	» 129
9.1. Il contesto	» 130
9.1.1. La cooperazione sociale e il problema della disoccupazione in provincia di Trento	» 130
9.1.2. Il rapporto tra cooperazione sociale e Agenzia del Lavoro di Trento	» 131
9.2. L'applicazione della metodologia: premesse metodologiche	» 139
9.3. Il campione sottoposto all'analisi costi-benefici	» 140
9.4. Costi e benefici della componente aziendale	» 144
9.5. La componente di costo-beneficio individuale e alcune considerazioni sul costo sociale	» 150
9.5.1. I costi e i benefici a livello di singolo lavoratore inserito: i dati raccolti presso la cooperativa	» 150

9.5.2. I costi e i benefici a livello di singolo lavoratore inserito: il minor ricorso ai servizi socio-assistenziali	pag. 158
9.6. La valutazione del beneficio netto generato nell'ambito dell'Azione 9 e alcune riflessioni sugli ulteriori benefici sociali	» 164
9.6.1. Il primo anno	» 164
9.6.2. Il breve periodo (valutazione del triennio di inserimento)	» 166
9.6.3. La valutazione del beneficio netto di medio-lungo periodo	» 168
9.6.4. Gli altri benefici indotti	» 171
10. L'efficacia dell'inserimento lavorativo: il punto di vista dei lavoratori	» 174
Introduzione	» 174
10.1. L'universo e il campione	» 174
10.2. Il benessere psicologico	» 177
10.3. L'integrazione sociale e la fiducia	» 179
10.4. Qualità del lavoro e dell'organizzazione, relazioni e stress	» 182
10.5. Valutazione dell'inserimento e opportunità create dall'Azione 9	» 186
10.6. Il lavoro attuale: situazione e opinioni	» 188
10.7. Riflessioni conclusive sul caso studio	» 192
11. Riflessioni conclusive e suggerimenti per le politiche a favore delle cooperative sociali di inserimento al lavoro	» 193
11.1. Le politiche per rafforzare la dimensione sociale	» 196
11.2. Le politiche per potenziare la dimensione imprenditoriale e la diffusione delle cooperative sociali	» 198
Bibliografia	» 203
Appendice	» 209

PREFAZIONE

In questo momento di ripensamento e ricalibrazione delle politiche e di riforma del lavoro, i risultati che emergono dall'analisi di uno degli interventi più "storici" messi in atto dall'Agenzia del Lavoro a favore di lavoratori svantaggiati e/o disabili assunti da cooperative sociali di inserimento lavorativo (di tipo B) danno fiducia e incitano a proseguire nella direzione intrapresa.

D'altra parte, i medesimi risultati pongono anche domande sull'opportunità o meno di sperimentare questo strumento anche per coprire altri settori di disagio in senso lato ed estensivo rispetto al "classico" disagio certificato, viste le modifiche intervenute nel mercato del lavoro in particolare in questi ultimi anni. Sono da considerare svantaggiati i disoccupati o i sospesi ultra quarantenni da riqualificare? O i giovani da inserire?

L'azione oggetto dell'indagine è l'attuale Intervento 18, già "Azione 9", che rientra tra le iniziative che l'Agenzia del Lavoro da decenni attua per valorizzare le cooperative sociali di inserimento lavorativo. In particolare riguarda l'abbattimento temporaneo del costo del lavoro di persone con disagio certificato o conclamato assunte da cooperative di inserimento lavorativo (di tipo B) operanti in provincia di Trento. Tale abbattimento è stato scelto tra i possibili strumenti utilizzabili per promuovere una particolare tipologia di formazione e di accompagnamento all'inserimento professionale dell'individuo che per motivi di salute o psicologici non è in grado, o non è più in grado, di operare nel mercato del lavoro ordinario.

Un lavoro effettivo in un contesto comunque protetto come parte di un progetto complessivo di avviamento al lavoro e di crescita personale (indispensabile, tra le altre cose, per accedere all'agevolazione) sembra essere (e per la maggior parte così è stato) lo strumento migliore per la riappropriazione della fiducia e delle stima di sé e per l'inserimento o il reinserimento nella società.

Contesto, si diceva, protetto in quanto i lavoratori sono supportati da diverse figure interne ed esterne. Queste figure specializzate, una o più per cooperativa, hanno il compito, tra l'altro, di seguire l'evoluzione lavorativa delle persone inserite in detti progetti coordinando l'intervento di tutti coloro che vi orbitano attorno, in particolare Tutor e Servizi segnalanti o comunque coinvolti.

L'iniziativa nasce una ventina di anni fa e si caratterizza per l'aver individuato le cooperative sociali di inserimento lavorativo come strumento di politica del lavoro e non come uno dei tanti strumenti di assistenza sociale. Il concetto è risultato essere rivoluzionario e ha avuto un effetto diretto anche sullo sviluppo delle cooperative coinvolte, che hanno attivato una progressiva riorganizzazione interna indirizzandosi sempre più verso il mercato. Non si tratta, infatti, di un aiuto alla sopravvivenza della cooperativa, ma di un intervento congiunto di strumenti diversi per il sostegno al lavoratore svantaggiato: abbattimento del costo del lavoro per un periodo limitato, formazione, orientamento, consulenza. Il limitato periodo temporale del sostegno agevolativo induce le cooperative a non trattenere il lavoratore, ma ad attivare tutta quella serie di iniziative volte a permettere al lavoratore di transitare nel mercato ordinario al termine del progetto individualizzato. Si ottengono quindi sia il risultato della soddisfazione personale del lavoratore che quello di mantenere relativamente snelle le cooperative che diventano così effettivamente quello strumento attivo di politica del lavoro che ci si era prefissi. Ovviamente l'intensità e la qualità di queste transizioni dipendono dal tipo di disagio del lavoratore che, in quest'ultimo periodo, risente in modo particolare della situazione economica attraversata dal mercato.

Nel corso degli anni l'intervento si è via via perfezionato. Interessante il riconoscimento da parte delle cooperative coinvolte di una nuova esigenza che stava nascendo al loro interno: quella di possedere competenze specifiche per poter seguire al meglio l'evoluzione delle persone inserite tramite i progetti individualizzati tenendo anche i contatti col mondo "esterno" alla cooperativa e coordinando tutte le figure e le professionalità coinvolte nella realizzazione dello stesso, non da ultimi i Servizi sociali o sanitari che hanno segnalato e che hanno in carico la persona.

È nato così il "Responsabile sociale" che si affianca ai responsabili della gestione economico-finanziaria della società cooperativa. Molto spesso, vista la piccola dimensione delle cooperative, le varie cariche sono coperte dalla stessa persona, ma la consapevolezza delle funzioni e delle mansioni in carico a questa nuova figura hanno permesso una gestione della cooperativa che tenga conto anche delle esigenze formative di questi "particolari" lavoratori. La figura del Responsabile sociale è quindi ora considerata cruciale tanto che vengono organizzati periodicamente appositi corsi di infor-

mazione – formazione – aggiornamento del personale addetto a questa mansione.

I benefici ricavati da tali iniziative sono naturalmente evidenti alle persone coinvolte ma anche agli ambiti familiari e sociali in cui vivono e vengono mostrati chiaramente dai risultati dell'indagine.

Molti dei beneficiari mettono in evidenza l'importanza che tale esperienza ha avuto e ha sul piano personale, ma anche le importanti ricadute positive ottenute dal punto di vista sociale ed economico.

Quale significato viene dato al "lavoro"? La risposta non è banale né univoca e ad ogni risposta corrispondono visioni della società e parametri valutativi diversi.

In quest'indagine si è cercato di prendere in considerazione più punti di vista, sia affinando una metodologia già sperimentata in precedenti ricerche effettuate anche in Trentino, sia utilizzando una metodologia basata su analisi qualitative.

Da entrambe emerge, con soddisfazione, una sostanziale conferma dell'efficacia e dell'efficienza dell'investimento effettuato.

Recentissima l'introduzione di un nuovo Intervento (l'Intervento 18 bis) che si affianca all'Intervento 18. Sono infatti stati introdotti i Titoli di acquisto di servizi che vengono richiesti e assegnati direttamente alla persona che li richiede presentando, anche in questo caso, un progetto individualizzato concertato con i Servizi competenti e con il datore di lavoro.

Tornando a questa pubblicazione, la ricerca ha dato spunto ad un'articolata riflessione sul significato di svantaggio, in particolare per quanto riguarda il mercato del lavoro, e ad un'analisi delle risposte con particolare attenzione al ruolo istituzionale e a quello delle cooperative sociali di inserimento lavorativo.

Partendo da un'analisi dei bisogni e delle risposte, prosegue con un aggiornamento e un approfondimento dei tratti salienti delle cooperative sociali, dei percorsi formativi e dei risultati raggiunti.

La pubblicazione prosegue poi con l'analisi quantitativa e qualitativa del fenomeno con particolare riguardo al caso della Provincia Autonoma di Trento con l'analisi costi-benefici di una sua "storica" iniziativa: quella, com'è stato detto, dell'Azione 9, chiamata poi Intervento 18 e ora distribuita tra gli Interventi 18 e 18 bis nell'ultima versione del Documento degli interventi di politica del lavoro.

Per l'approfondimento dei risultati si rimanda alla lettura di questa pubblicazione. Qui interessa anticipare in parte alcune motivazioni che stanno dietro a questi risultati positivi in modo da evidenziare un eventuale modello. I risultati emersi, infatti, risultano essere indipendenti dalla cultura di

cooperazione e mutuo aiuto che caratterizza la storia della gente trentina, perché desunti dai dati finanziari delle imprese cooperative e delle Istituzioni e dei Servizi coinvolti. Quello che si può dedurre è quindi il valore del metodo applicato e della calibratura delle agevolazioni concesse.

Per quanto riguarda il metodo, viene evidenziata la collaborazione tra l'ente pubblico col compito di regista e le cooperative. Il contatto costante e quasi quotidiano dei funzionari con le cooperative ha permesso sia l'immediata individuazione (e risoluzione) delle esigenze che man mano si presentavano, sia la possibilità di attivare una sperimentazione concertata di suggerimenti ed idee nate dall'unione tra l'esperienza pratica e quella nazionale e internazionale di un gruppo di esperti formalizzato nel Comitato tecnico di valutazione incardinato nell'Agenzia del Lavoro. Si è trattato, e si tratta ancora, quindi di un laboratorio in cui tutte le parti hanno la consapevolezza dell'importanza della condivisione delle esperienze e della collaborazione reciproca.

Partendo dal riconoscimento del ruolo della cooperativa sociale come strumento di politica del lavoro, la conseguenza voluta è stata quindi quella di sostegno non della cooperativa ma della sua funzione di formazione al lavoro con tutti i correlati che ciò ha comportato, come il sostegno non solo del lavoratore, ma anche e soprattutto delle indispensabili figure professionali del Tutor e del Responsabile sociale. Il livello degli interventi è stato così calibrato in modo da non inquinare l'autonoma capacità della cooperativa di essere nel mercato, mettendo come punto focale la formazione continua del personale coinvolto che si è diffusa a cascata, viste le piccole dimensioni, su tutta la cooperativa.

In sintesi, quindi, si può dire che i risultati possono essere ascrivibili allo strumento di sostegno alla formazione al lavoro e, forse soprattutto, alla modalità – concertata e filtrata dall'esperienza nazionale, internazionale e locale – di accompagnamento della cooperativa e del lavoratore.

A questo punto, viene da porsi la domanda sull'opportunità o sulla necessità di sperimentare l'apertura di questo strumento (o di strumenti simili) a nuove prospettive d'intervento nel sistema della cooperazione sociale, nel senso del suo utilizzo per l'accompagnamento e l'inserimento nel mercato del lavoro anche di persone con uno svantaggio non più considerato in senso stretto, ma in un senso più allargato, come ad esempio il transito dei giovani, delle donne o dei disoccupati e dei sospesi considerati "anziani" dal mercato del lavoro.

Certo la problematica è vasta perché implica, oltre ad una riconsiderazione della definizione di svantaggio, importanti valutazioni circa la qualità e il livello delle mansioni che potrebbero essere interessate perché diventa

cruciale tener conto anche dei percorsi formativi e delle competenze acquisite o da acquisire da queste nuove tipologie di lavoratori.

Un'indagine, quindi, che, partendo dalla ricognizione e dall'analisi di costi e benefici di un intervento dell'Agenzia del Lavoro di Trento in qualche modo storico, stimola interessanti interrogativi e invita all'individuazione e alla sperimentazione di nuovi percorsi per rispondere efficacemente ai nuovi bisogni espressi della società.

Il Presidente dell'Agenzia del Lavoro
Prof. Michele Colasanto

INTRODUZIONE

di *Sara Depedri*

L'inserimento lavorativo delle persone con ridotte capacità lavorative – spesso indicate come lavoratori svantaggiati – costituisce da tempo un problema economico e sociale che le politiche pubbliche hanno cercato di affrontare in diversi modi. I successi di queste politiche sono stati tuttavia generalmente inferiori alle aspettative e tuttora molti di questi lavoratori sono non occupati. Le spiegazione più ricorrenti degli insuccessi in cui sono incorse le politiche sono la scarsità delle risorse pubbliche impiegate e le resistenze opposte dai datori di lavoro. Senza negare che queste due cause abbiano giocato un ruolo non marginale nel limitare i successi delle politiche, esse non sembrano tuttavia né le uniche né le più importanti. Le ragioni profonde vanno ricercate altrove e in particolare in due convinzioni, ampiamente condivise, che stanno alla base delle stesse politiche: la convinzione che l'inserimento lavorativo di persone con capacità lavorative ridotte sia sempre e solo un costo e la convinzione che, di conseguenza, i privati non abbiano mai alcun interesse ad impiegare queste persone. Messa la questione in questi termini, le politiche possono solo scegliere fino a che punto vogliono o possono impegnarsi per risolvere il problema e come allocare i relativi costi, scegliendo ogni volta una qualche combinazione tra due soluzioni estreme: spostare l'intero costo dell'inserimento sulle imprese private – come fanno appunto gli interventi di carattere vincolistico – oppure farsene interamente carico, finanziando con risorse pubbliche le imprese o la creazione diretta di posti di lavoro.

Un'analisi più attenta delle cause delle difficoltà di accesso al lavoro dei soggetti svantaggiati e dell'efficacia delle diverse iniziative, non solo pubbliche, che hanno cercato di contrastare e ridurre queste difficoltà deve preventivamente verificare la correttezza di queste convinzioni.

Si può infatti innanzitutto sostenere che non è necessariamente vero che intervenire con misure di sostegno all'inserimento lavorativo di persone che

il mercato del lavoro tende a discriminare determini sempre un costo netto: ciò è vero solo se non si tiene adeguatamente conto anche dei costi – per le pubbliche amministrazioni e per le famiglie – generati dal mancato inserimento al lavoro di queste persone; costi che vengono eliminati o ridotti quanto più l’inserimento garantisce anche un reddito e una maggiore autosufficienza dei soggetti inseriti. In secondo luogo, i limitati successi di molte politiche possono derivare da una mancata analisi dei diversi costi associati alle modalità con cui l’inserimento viene perseguito, che ovviamente possono variare a seconda delle istituzioni o delle tecnologie utilizzate. Ne consegue che per scegliere tra le misure da adottare e per decidere quante risorse impiegare, occorre innanzitutto valutare i costi e i benefici economici, oltre che sociali, che l’inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati determina. Bisogna inoltre individuare, tra le molte possibili, le forme migliori di intervento, anche in questo caso mettendo a confronto costi e risultati, e ampliando il più possibile la platea delle modalità e delle istituzioni, pubbliche e private, che possono contribuire alla soluzione del problema. Una simile riflessione deve però preventivamente poter contare su un’analisi convincente e non banale del perché le persone con determinate caratteristiche non riescono a trovare lavoro, cioè da un esame critico del funzionamento del mercato del lavoro e dei limiti che lo caratterizzano.

Il caso italiano si presta forse meglio di altri a questa analisi critica delle politiche per l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate e al confronto tra modalità e attori diversi. Come è noto, la Costituzione italiana include chiaramente l’accesso al lavoro tra i diritti di cittadinanza, il che avrebbe dovuto impegnare da subito le istituzioni pubbliche ad adoperarsi per garantirlo. Invece per lungo tempo le persone con difficoltà di accesso al lavoro sono state lasciate in carico alle famiglie e solo nei casi più gravi le istituzioni si sono preoccupate di garantire loro qualche tutela, ma esclusivamente di tipo sociale e con misure di tipo custodialistico. Solo dalla fine degli anni Sessanta sono stati adottati i primi interventi per il recupero al lavoro di queste persone, ma limitatamente ad alcune categorie di svantaggio, peraltro tra loro molto disomogenee sotto il profilo delle difficoltà di accesso al lavoro, e senza differenziare gli interventi a seconda della gravità delle stesse. Queste misure hanno inoltre adottato e mantenuto per molti anni una logica esclusivamente vincolistica, che di fatto scaricava interamente o quasi sulle imprese la soluzione del problema.

La crescente insoddisfazione derivante dallo scarso successo di queste politiche, unitamente all’evoluzione delle cause all’origine delle difficoltà di inserimento lavorativo, molte delle quali non riconosciute dalle politiche in vigore, non ha però generato solo proteste e richieste di interventi nuovi

e diversi: ha anche spinto la società civile ad agire in autonomia. Sono così emerse, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, modalità nuove di inserimento, alternative a quelle pubbliche allora in essere, orientate in senso più promozionale e organizzate secondo modalità imprenditoriali di tipo prevalentemente cooperativo. Queste esperienze hanno sia assunto una definizione più ampia di svantaggio, sia sperimentato nuove modalità di intervento. Le politiche pubbliche hanno risposto a questa evoluzione con grande lentezza e in modo spesso confuso, quando non contraddittorio. Solo dopo diversi anni il legislatore ha riconosciuto queste nuove forme di impresa, con la legge sulla cooperazione sociale, ma non è poi riuscito, nel ventennio successivo, a fare sintesi tra queste nuove iniziative e le politiche pubbliche e a metterle in relazione. E non è riuscito né a definire in modo unitario le cause dello svantaggio sul mercato del lavoro, né a raccordare la definizione italiana di lavoratore svantaggiato con quella che, nel frattempo, era stata proposta a livello europeo. Contribuendo così ad aggravare il problema e a sprecare risorse preziose.

Ad una analisi anche superficiale di questa evoluzione e delle contraddizioni che l'hanno accompagnata risulta abbastanza chiaramente che il legislatore si è mosso senza la necessaria chiarezza delle cause del problema e senza disporre di valutazioni attendibili dell'efficacia e dell'efficienza delle diverse misure. Ma proprio per questa ragione un'analisi critica del caso italiano può aiutare a fare qualche passo avanti.

Le pagine che seguono si prefiggono di ricostruire al tempo stesso sia le politiche pubbliche per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati adottate dal 1968 in poi, sia soprattutto il ruolo assunto dalle organizzazioni private che si propongono di offrire opportunità occupazionali ai soggetti svantaggiati, cioè essenzialmente dalle cooperative sociali di inserimento lavorativo. Contrariamente alla convinzione diffusa che nessun soggetto privato può avere interesse ad impegnarsi nell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, queste cooperative si sono progressivamente diffuse e consolidate, dimostrando di essere uno strumento capace di recuperare al lavoro i soggetti svantaggiati e di offrire loro concrete possibilità occupazionali. Quando le istituzioni pubbliche ne hanno riconosciuto la funzione e hanno instaurato con esse rapporti di collaborazione, come nel caso della provincia di Trento che in queste pagine si presenterà, esse hanno mostrato livelli di efficienza ed efficacia decisamente positivi, riuscendo non solo a ridurre la spesa pubblica per le diverse forme di sostegno alle persone svantaggiate, ma producendo addirittura un valore economico positivo.

Ciò porta a concludere che ambedue le convinzioni su cui fino ad oggi si sono basate le politiche di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati

sono discutibili se non addirittura sbagliate: infatti l'esperienza italiana dimostra sia che anche soggetti privati organizzati in forma di impresa possono farsi carico, con successo e in modo non marginale, della soluzione del problema, sia che l'inserimento lavorativo, se realizzato con gli strumenti adatti, non solo non è un costo per la collettività, ma può addirittura contribuire alla riduzione della spesa sociale.

Per agevolare la lettura dei diversi risultati di ricerca, il volume è strutturato in tre parti.

La prima parte, composta dai primi tre capitoli, presenta il tema oggetto del volume. In particolare, il capitolo 1 propone un'interpretazione della cause che determinano lo svantaggio nel mercato del lavoro, illustrando i motivi per cui le imprese tradizionali tendono a non assumere soggetti svantaggiati, e una sintesi delle politiche intraprese per favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, individuandone vantaggi e limiti. Nei capitoli 2 e 3 si ricostruiscono quindi le politiche realizzate in Italia e la loro evoluzione, a partire dalle definizioni di svantaggio utilizzate dal legislatore.

Nella seconda parte (dal capitolo 4 al capitolo 7) si riportano una serie di evidenze empiriche relative all'evoluzione quantitativa e qualitativa della cooperazione sociale di inserimento lavorativo, con particolare attenzione allo sviluppo organizzativo e all'impatto sociale. Il capitolo 4 ripercorre la crescita della cooperazione sociale di inserimento lavorativo in Italia e ne sintetizza le principali caratteristiche. Nel capitolo 5 si entra nel dettaglio degli strumenti per l'inserimento al lavoro sviluppati da queste cooperative. Seguono nei capitoli 6 e 7 alcuni dati sulle caratteristiche dei lavoratori inseriti per individuare nell'uno le caratteristiche dei lavoratori svantaggiati e dell'attività da essi svolta e nell'altro la presenza tra i lavoratori ordinari di persone con difficoltà occupazionali diverse da quelle certificate dal legislatore.

La terza e ultima parte del volume (dal capitolo 8 al capitolo 11) propone un'analisi dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione di inserimento lavorativo realizzata dalle cooperative sociali. In particolare, il capitolo 8 illustra alcune metodologie per la valutazione dei benefici generati da queste organizzazioni, definendo le dimensioni dell'efficienza e dell'efficacia e proponendo strumenti per stimarle. Di seguito, il capitolo 9 applica queste metodologie ad un caso studio e riporta i risultati di una ricerca in cui si sono cercati di ricostruire tutti i costi e i benefici dell'azione della cooperazione sociale di inserimento lavorativo. La ricerca è stata svolta in provincia di Trento dove le cooperative sociali di inserimento lavorativo occupano una posizione centrale nell'ambito di un più complessivo piano di politiche attive del lavoro promosse dalla locale Agenzia del Lavoro.

All'analisi dell'efficienza segue un'analisi di efficacia volta a rilevare gli effetti dell'inserimento in cooperativa sul benessere dei lavoratori inseriti, che è presentata nel capitolo 10. La terza parte del volume si conclude quindi, nel capitolo 11, con una riflessione su come le politiche di supporto all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati potrebbero essere potenziate e rese più efficienti, con particolare attenzione a quelle in grado di valorizzare i tratti caratteristici del modello di inserimento lavorativo proposto dalla cooperazione sociale.

Nel volume verranno utilizzati i dati sulle cooperative sociali disponibili per l'Italia e i risultati di alcune ricerche realizzate negli ultimi anni dall'European Institute on Cooperative and Social Enterprises (Euricse). Le fonti utilizzate sono essenzialmente tre: i dati dei censimenti Istat sulle cooperative sociali realizzati negli anni 2001, 2003 e 2005 e due indagini più recenti su campioni rappresentativi di cooperative sociali. La prima indagine (denominata ICSI2007) è stata condotta tra il 2005 e il 2006 su un campione di cooperative sociali statisticamente rappresentativo dell'universo nazionale per tipologia (A e B), regione di insediamento (per macro-regioni) e dimensione (per numero di lavoratori). Le cooperative sociali indagate sono state 315 e sono stati intervistati più di 4.100 lavoratori. I dati utilizzati sono quelli riferiti al sottocampione delle 99 cooperative sociali di inserimento lavorativo e dei relativi lavoratori. La seconda indagine (denominata Euricse2009) è stata realizzata su un campione di 127 cooperative sociali dello stesso tipo in realtà territoriali rilevanti dal punto di vista dello sviluppo di questo modello imprenditoriale (le province di Trento e Brescia e la regione Veneto) e indagandone le politiche di inserimento e i risultati ottenuti.

Ringraziamenti

La curatrice ringrazia Carlo Borzaga, per la revisione scrupolosa del volume e soprattutto per il continuo confronto scientifico sui temi in oggetto e sulle metodologie applicate. Un ringraziamento a Flaviano Zandonai, per gli interessanti spunti di miglioramento; a Sara Zaniboni, per la consulenza alla realizzazione della metodologia di analisi dell'efficacia dell'azione di inserimento; ad Elisa Chiaf, per la collaborazione alla realizzazione dei prospetti di analisi costi-benefici; a Felice Scalvini e il comitato dell'Agenzia del lavoro per le osservazioni al volume; ai collaboratori alle ricerche Michele Boglioni, Michela Giovannini, Mariangela Mongera e Beatrice Valline.

Un ringraziamento alle organizzazioni che hanno creduto in questo progetto di analisi e supportato la realizzazione delle ricerche. Per prima