



L'esperienza italiana della cooperazione sociale di inserimento lavorativo

Carlo Borzaga



European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises

La storia in breve

- Dal dopoguerra fino agli anni '70: solo legge sul collocamento obbligatorio inclusivo di vedove e orfani di guerra e niente altro
- anni '80: aumento scolarizzazione dei giovani diversamente abili e primi passi verso la chiusura degli ospedali psichiatrici, con aumento persone decise ad entrare nel mercato del lavoro
- crescente inefficacia della normativa sul collocamento obbligatorio (esaurimento orfani e vedove, aumento disabili psichici, crescente resistenza delle imprese)
- risposta da parte della società civile: nascita delle prime esperienze di creazione di lavoro accanto all'offerta di servizi sociali prima e poi in forma autonoma: cooperative di lavoro integrato e cooperative di solidarietà sociale.

La nascita del modello: la legge 381/91

- nel 1991 la legge 381 riconosce la **cooperazione sociale** come forma cooperativa che ha lo “scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso:
 - a) la gestione di servizi socio - sanitari ed educativi;
 - b) lo svolgimento di attività diverse – agricole - industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.
- successivo decreto ministeriale che separa fino al 1996 nettamente le due tipologie (o a) o b)) favorendo la specializzazione e consolidando i due modelli
- da fine anni '90 ammesse anche le “miste” o a oggetto plurimo purchè con attività lavorative contabilmente separate dalla erogazione di servizi.
- Si conferma comunque la separazione tra servizi sociali e inserimento lavorativo

La cooperazione sociale di inserimento lavorativo: caratteristiche

Le cooperative sociali di inserimento lavorativo :

- devono garantire un'occupazione regolare a soggetti svantaggiati per un percentuale minima del 30% dell'intera forza lavoro
- sono soggetti svantaggiati “gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossico - dipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione (successivamente anche i detenuti): obbligo di certificazione da parte di un ente pubblico

in compenso:

- sono esenti dal pagamento dei oneri sociali per gli occupati svantaggiati (unico incentivo riconosciuto a livello nazionale)
- le amministrazioni locali possono acquistare senza gara o con gare riservate beni e servizi da queste cooperative (Contenzioso con Commissione Europea risolto nel 2014 con estensione della stessa regola a livello europeo)

Evoluzione del modello

Con la 381 la cooperativa sociale diventa una delle principali istituzioni che si occupa in modo specifico di avviamento e inserimento lavorativo di persone svantaggiate;

Con una duplice articolazione:

- iniziative di socializzazione e avviamento al lavoro (tipo laboratorio protetto) gestite da cooperative di tipo a)
- iniziative di inserimento lavorativo pieno gestite da cooperative di tipo b) e in parte minore dalle miste,

e con forme di collaborazione tra a) e b), favorite dalla generalizzata adesione a consorzi provinciali/locali

Le cooperative di inserimento lavorativo (tipo b)

- Hanno sempre rappresentato un terzo circa del totale delle cooperative sociali
- rispetto agli obiettivi si possono suddividere tra:
 - quelle che puntano soprattutto all’inserimento permanente dei soggetti svantaggiati
 - quelle più “transizionali”: che puntano formazione sul lavoro e inserimento nel mercato aperto
 - Varie forme miste con una tendenza ad un maggior impegno formativo anche attraverso firme di accompagnamento (destinato a crescere anche a seguito modifica attività ammissibili con la riforma dell’impresa sociale)

La “tecnologia” dell’inserimento lavorativo

- Le coop di inserimento lavorativo sono di fatto imprese a doppio prodotto:
 - i beni e servizi che generano il fatturato
 - la formazione sul lavoro (prevalentemente ma non solo) dei lavoratori svantaggiati
- La formazione impartita è ancora soprattutto di carattere generale/generico (non specialistica), anche se aumenta l’impegno formativo in senso stretto
- A questo fine le coop. hanno sviluppato – dal nulla - una tecnologia costituita da:
 - piano individuale di inserimento
 - tutor con funzioni di accompagnamento sul lavoro
 - responsabile sociale che segue i casi più problematici e tiene i contatti con i servizi sociali o sanitari

Attività e mercati

I mercati di riferimento della cooperazione di inserimento lavorativo sono costituiti :

- da domanda delle pubbliche amministrazioni: sia agevolata (la 381 e una serie di provvedimenti successivi prevedono che le amministrazioni locali possano acquistare senza gara o con gare riservate beni e servizi da queste cooperative) sia attraverso la partecipazione a gare aperte con clausola sociale o senza
- da domanda da parte di imprese private (assemblaggi e servizi), agevolata in modo piuttosto pasticciato dalla riforma del collocamento obbligatorio del 1969 (legge n. 68) che consente (art.14) un parziale assolvimento dello stesso attraverso l'assegnazione di commesse a coop. sociali di tipo b)
- da domanda privata di consumatori finali (soprattutto per prodotti agricoli)

Composizione del fatturato: 50% pubblico (di cui quasi metà da partecipazione a gare aperte) e 50% privato

Tipologie di lavoratori

- nelle fasi iniziali: solo lavoratori con le caratteristiche indicate dalla legge 381 e generalmente inviati da pubbliche amministrazioni; con il passare del tempo aumento di persone con disagio psichico
- dal 2002, a seguito di modifica di legge, anche carcerati con parziale esonero dal pagamento di oneri sociali
- nell'ultimo decennio: anche altri soggetti in condizioni di difficoltà di accesso al lavoro (NEET, disoccupati di lungo periodo disoccupati prossimi alla pensione, ecc.) ma senza riconoscimento e quindi senza esonero dal oneri sociali e aggiuntivi rispetto alla quota del 30% (soggetto privilegiato da amministrazioni locali per lavori socialmente utili)

L'analisi costi-benefici

Negli ultimi anni sono state condotte da centri studi diversi alcune analisi dei costi e dei benefici dell'inserimento lavorativo nelle cooperative sociali di tipo b) considerando:

- tra i costi: minori oneri sociali, benefici fiscali in capo alle cooperative, altri contributi concessi alle cooperative;
- tra i benefici: il maggior gettito fiscale da imposte sul reddito dei lavoratori svantaggiati, l'Iva pagata dalle imprese, **le minori spese pubbliche determinate** dalla riduzione dei sussidi di disoccupazione e assistenziali e **dai minori costi dovuti alla** riduzione della domanda di servizi socio-assistenziali da parte dei soggetti svantaggiati occupati.
- Risultato: un risparmio netto di spesa pubblica che va dai 2000 ai 6000 euro per anno e per lavoratore

Qualche dato parziale ma aggiornato

- MISE 2018: 6.407 di cui 5.886 operative; solo 2.127 con fatturato superiore a 50.000 euro;
- Censimento 2018: 5.252 con 97.394 addetti; 30.000 svantaggiati ex 381, quelli non certificati sono stimabili in oltre 10.000
- Buona distribuzione sul territorio nazionale: 31% occupati nel Nord ovest, 29% nel NE, 23% Centro, 17% Sud
- Dal 2008 al 2014 le 1774 coop con bilanci nei due anni hanno aumentato ilo va del 43% i redditi da lavoro del 48%, il patrimonio del 38% e il capitale investito del 55%
- Dal 2015 segnali di flessione: 2015-18: meno 4,2%

Conclusioni (I)

- modello originale e innovativo nel panorama dell'inserimento lavorativo
- forte orientamento alla formazione attraverso un lavoro regolare e relativo reddito
- elevata autonomia dal settore pubblico anche per i limitati sostegni garantiti
- ottima performance anche nei tassi di crescita durante la crisi
- Ha conquistato l'Europa dove ormai si parla sempre meno di laboratori protetti e sempre più di WISE e dove il 30% è considerato identificativo del fenomeno
- ancora sottoutilizzato dalle politiche pubbliche troppo statiche e tradizionali (es. nella definizione di svantaggio)
- potenziabile con un più intenso lavoro di rete tra a) e b) e soprattutto con imprese private

Conclusioni (II): le sfide

- Farsi conoscere di più e farsi riconoscere come strumenti di politica del lavoro, anche per lavori socialmente utili (il PNRR non le considera)
- Stabilizzare le commesse pubbliche: dagli appalti alla co-programmazione con misure di sostegno ad ampio raggio
- Lavorare in rete specie in alcuni settori (agricoltura sociale)
- Consolidare e ampliare i rapporti con i privati sia commerciali che in funzione dell'inserimento lavorativo: contratto di rete e suoi strumenti (codatorialità e distacco agevolato), anche facendo leva sulla responsabilità sociale di impresa

GRAZIE PER L'ATTENZIONE