

ANIMAZIONE SOCIALE 245

mensile per gli operatori sociali

agosto/settembre 2010

3 intervista forme inedite di azione sociale **12 studi** la costruzione di un'area a elevata instabilità sociale **20 prospettive** quale futuro per l'inserimento lavorativo? **30 inserto** la partecipazione in tempi di esodo dalla cittadinanza **68 metodo** invito a umorismo e creatività nelle professioni d'aiuto **79 strumenti** il gruppo sollecita l'impegno delle persone? **93 luoghi&professioni** famiglie a sostegno di nuclei in difficoltà **103 discussione** relazioni nei servizi sociosanitari **105 diari** il nido in carcere **107 libri** far pace con il passato **109 locande** in empatia con il bosco

Mensile edito dal Gruppo Abele Poste Italiane S.p.a. sped. in abbonamento postale 8/2010 D. L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/04 nr. 46) Art.1 comma 1 DCB (To) ISSN-0392-5870

euro 6,50



sommario

3 intervista

Gente che passa il confine dal subire all'agire

L'emergere di forme inedite di azione sociale

Intervista a Miguel Benasayag a cura di Paolo Bianchini

12 studi

La costruzione di un'area a elevata instabilità sociale

Alcune chiavi di lettura dei fattori sociali in gioco nell'impoverimento

Remo Siza

20 prospettive

Quale futuro per l'inserimento lavorativo?

Per una discussione sul ruolo della cooperazione di inserimento lavorativo

Federsolidarietà Confcooperative

30 Insetto del mese

Ri-animare la politica/1

Articolare la partecipazione in tempi di esodo dalla cittadinanza

Per una nuova alleanza tra sociale e politico

Cittadini invisibili in esodo silente dalla cittadinanza

Arricchire l'intelaiatura della democrazia

Spunti per dare un setting alla speranza

A cura di Gino Mazzoli

68 metodo

«L'estate era alle porte e mia sorella alla finestra»

Invito all'umorismo e alla creatività nelle professioni d'aiuto

Alberto Panciroli, Vincenza Nastasi, Stefano Valaguzza

79 strumenti

Il gruppo sollecita l'impegno delle persone?

Esercitarsi al lavoro di gruppo/4: la deindividuazione

Claudio G. Cortese, Pierluigi Garelli, Remigia Spagnolo

93 luoghi&professioni

Famiglie a sostegno di nuclei in difficoltà

I passi da percorrere per un affidamento della coppia «genitore-bambino»

Giovanna Merighi, Patrizia Ferrantini

102 bazar

discussione **Quanto restituiamo all'altro potere e parola?** *Andrea Pastò*

I diari **Raccogliere i fiori per la mamma** *Maria Paola Melis, Adriana Bianco*

I libri **Si può far pace con il proprio passato** *Norma Perotto*

I locande **Cucinare semplice, in empatia con il bosco** *Antonia De Vita*

Quale futuro per l'inserimento lavorativo?

Per una discussione sul ruolo della cooperazione di inserimento lavorativo

Testo a cura di
**Federsolidarietà
Confcooperative**

La crisi che colpisce le fasce svantaggiate sconvolge anche il percorso delle cooperative di inserimento lavorativo. Tale crisi rimanda a un insieme di problemi non districabili, se non si avvia una pubblica discussione. In gioco è una battaglia di civiltà, perché senza lavoro chi soffre lo svantaggio viene affidato alla beneficenza o all'assistenza, menomando i diritti di cittadino. Ma in gioco è anche il futuro della cooperazione, con la sua competenza nel mobilitare i territori per perseguire inserimenti lavorativi che rigenerano beni comuni oggi indispensabili.

« L'incapacità di inserire sul mercato del lavoro persone anche solo potenzialmente produttive è fonte di inefficienza sia da un punto di vista economico che sociale.

Da un punto di vista economico si generano inutili sprechi di risorse e costi aggiuntivi per alimentare un sistema assistenzialista che non promuove la produttività di persone a vario titolo svantaggiate.

Da un punto di vista sociale invece è innegabile come la promozione all'accesso al lavoro è condizione necessaria per l'affermazione della propria identità e dignità umana. » (Amartya Sen)

La citazione di Sen descrive in modo lineare non solo l'importanza del lavoro per ogni cittadino, ma soprattutto il carattere «meritorio» di quelle politiche e iniziative che, a vari livelli e secondo modalità differenziate, favoriscono l'accesso al lavoro delle fasce di popolazione che soffrono situazioni di disagio e fragilità sociale.

Un lavoro dignitoso è un diritto di ogni persona e consente di rispondere a una molteplicità di bisogni che incidono sulla qualità del progetto di vita di ognuno: dalla sicurezza del reddito all'autorealizzazione di sé; dalla possibilità di socializzare in un particolare contesto come «il posto di lavoro», fino al godimento di diritti di libertà che rappresentano l'architrave del patto sociale che fonda le società contemporanee.

Ma l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati è anche un bene che produce una consistente serie di «esternalità positive» che vanno a favore delle comunità locali in termini di aumento della sicurezza e della coesione sociale, qualità della vita e, non

da ultimo, risparmio di risorse pubbliche investite in servizi di cura e di contenimento che ne fanno uno dei migliori esempi di «welfare dello sviluppo».

Le fatiche della crisi attuale

La crisi attuale – nel caso italiano sia congiunturale che strutturale – mette sotto pressione le già fragili politiche del lavoro, in particolare quelle di tipo attivo che si basano sull'*empowerment* dei soggetti beneficiari affinché investano le proprie risorse – per quanto residue – in percorsi di inserimento. La mancata riforma degli ammortizzatori sociali e le urgenze poste dal quadro occupazionale inducono i governi – nazionali e regionali – ad adottare misure «tamponate» di breve periodo che, nella maggior parte dei casi, si configurano in senso passivo: cassa integrazione, sussidi, ecc., o in forme di intervento attivo che, però, si basano sempre su un'impostazione di tipo assistenziale come i «lavori socialmente utili» o misure similari.

All'opposto, il sistema dei servizi per l'impiego – sia pubblico che privato – non sembra in grado di rispondere pienamente ai bisogni di fasce della popolazione sempre più consistenti in termini quantitativi e sempre più differenziate al loro interno rispetto ai bisogni e alle competenze. Il settore pubblico soffre per i tradizionali problemi di efficienza organizzativa, mentre quello privato *for profit* tende a selezionare, puntando sui

*L'articolo riprende alcuni passaggi del Libro Verde *La cooperazione sociale per l'inserimento lavorativo*, realizzato da Federsolidarietà-Confcooperative con lo scopo di aprire una pubblica discussione sulle politiche attive del lavoro e sul ruolo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati. Un ruolo mai facile, oggi fortemente appesantito se non gravemente compromesso dalla crisi economico-finanziaria, ma anche dai limiti che

segnano le politiche attive del lavoro.

Per questi motivi Federsolidarietà sta avviando un percorso di consultazione sul Libro Verde e sulle politiche attive del lavoro che vedrà coinvolti via via tutti i soggetti sociali e politici che si dimostreranno sensibili ai problemi e attivi nell'elaborazione di una nuova «agenda politica» per l'inserimento lavorativo.

Per informazioni: www.federsolidarieta.confcooperative.it - federsolidarieta@confcooperative.it

lavoratori con capacità meno compromesse e che sono, quindi, più facilmente inseribili o re-inseribili nel mercato del lavoro.

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

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

Tra queste ultime un ruolo particolare hanno progressivamente assunto le «cooperative sociali di inserimento lavorativo». Esse sono cioè vere e proprie imprese costituite e gestite da privati che hanno come obiettivo principale dell'attività proprio l'inserimento, in via definitiva o temporanea, di persone con difficoltà di accesso al lavoro. Mentre nell'impresa ordinaria l'inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati è il più delle volte percepito come obbligo esterno, come vincolo determinato da norme e comunque rappresenta un fattore da gestire con il minor impatto possibile sulla funzione primaria di impresa che è la massimizzazione del profitto, nell'impresa cooperativa l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate è l'obiettivo principale da conseguire. L'impegno principale è quello di abbattere il più possibile la soglia d'ingresso, da un lato agendo sulla produzione

e sull'organizzazione del lavoro e dall'altro agendo sulla messa alla prova della produttività reale della persona al contempo lavorando per aumentare i suoi *skill* personali, sociali, professionali, progettuali.

Una potenzialità ancora da esprimere

Tenendo conto delle caratteristiche principali delle cooperative sociali di inserimento lavorativo (la natura privata di queste imprese, la *mission* dell'interesse generale della comunità, l'attività economica strumentale alla produzione del bene «inserimento lavorativo», l'assetto *multistakeholder*, la possibilità di fruire di modalità di sostegno pubblico, ecc.), vale la pena ricordare quali sono stati i fattori che ne hanno sostenuto la nascita e lo sviluppo, in quanto la loro persistenza può determinare, ancora oggi, il successo o l'insuccesso di questa particolare forma d'impresa.

La mutualità fra portatori di bisogni In primo luogo emergono i fenomeni di mutuo aiuto fra i portatori di bisogni che, sulla base del riconoscimento di esigenze comuni, non si sono limitati a sviluppare la più tradizionale attività di *advocacy* (richiedendo, ad esempio, interventi più efficaci da parte dell'autorità pubblica), ma hanno auto-organizzato la risposta ai propri bisogni avviando attività imprenditoriali.

Il passaggio a politiche attive di inclusione

In secondo luogo si segnala il passaggio da politiche passive a politiche attive di inclusione. In questo ambito si possono ricordare, ad esempio, tutte quelle esperienze di impresa sociale nate da processi di deistituzionalizzazione che hanno coinciso con la chiusura (o con il ridimensionamento) di grandi strutture residenziali impostate

secondo logiche di contenimento e di segregazione per favorire, invece, la nascita di luoghi di lavoro, educativi e, in senso lato, «sociali» dove persone «svantaggiate» e «normodotate» potessero vivere e lavorare a contatto diretto.

L'imporsi di politiche locali di welfare In terzo luogo può essere ricordato il decentramento delle funzioni e delle competenze relative a importanti settori del welfare e, più in generale, della gestione di politiche e servizi pubblici, dalle strutture centrali a quelle periferiche dello Stato (le Regioni per le politiche sanitarie, le Province per quelle del lavoro, i Comuni per le politiche sociali). La costruzione di un'azione pubblica imperniata sugli Enti locali soprattutto nel settore delle politiche di welfare ha certamente giocato un ruolo importante per la nascita e lo sviluppo delle imprese sociali, anche nel settore dell'inclusione lavorativa.

La trasformazione del tessuto imprenditoriale e produttivo Infine, un ulteriore fattore può essere individuato nelle trasformazioni del tessuto imprenditoriale e produttivo. In questo ambito si possono mettere in luce vari fenomeni (spesso intrecciati) che, in modi e forme diverse, hanno contribuito anche alla crescita dell'imprenditoria sociale: il passaggio da un'economia di tipo industriale/manifatturiero a un assetto che vede sempre più prevalere i servizi (tra i quali quelli alla persona e alla comunità); la gestione in *outsourcing* di parti rilevanti dei processi produttivi; la strutturazione delle piccole e medie imprese in distretti territoriali organizzati intorno a filiere produttive su base locale. Fra le varie tipologie di impresa sociale, quelle di inserimento lavorativo possono essere considerate come le principali beneficiarie di questi processi di trasformazione economico/imprende-

toriale. Molte di esse, infatti, hanno come principali clienti imprese for profit per le quali producono servizi o, più spesso, agiscono come sub-fornitori.

Un compito di interscambio tra reti

Quanto appena detto ci permette di evidenziare che una delle principali condizioni di efficacia dei processi di inserimento al lavoro di persone svantaggiate è la presenza di *un sistema strutturato di collaborazioni* tra varie istituzioni, sia pubbliche che private. La natura complessa di tali processi richiede, infatti, un apporto differenziato di risorse in tutte le fasi, in particolare «a monte» e a «valle» dell'inserimento.

Alcuni principi a monte di un'azione di sistema

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

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

piani diversi implica la necessità di specializzazione per modellare gli interventi sulle caratteristiche dei destinatari in un'ottica di maggiore «globalità», intervenendo anche sul versante relazionale e della ri-socializzazione della persona svantaggiata.

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

L'articolazione del sistema di collaborazioni

Il sistema di collaborazioni è il più delle volte complesso e comprende, oltre alle cooperative sociali, le amministrazioni locali, i piani e i tavoli di concertazione territoriale, i servizi socio-sanitari, i servizi territoriali all'impiego, gli attori della formazione professionale, il mercato e i suoi agenti, le imprese, le organizzazioni di rappresentanza, le organizzazioni sindacali, le associazioni e, più recentemente, anche alcuni organismi finanziari.

Il rapporto con i servizi pubblici Il rapporto con i servizi pubblici rappresenta, da questo punto di vista, uno degli snodi fondamentali. L'amministrazione infatti riconosce lo status di «svantaggio» ai soggetti di inserimento, indicando anche la durata di tale condizione, e, più in generale, costituisce un'importante «porta d'accesso» anche per soggetti che, pur non ricadendo nelle casistiche di legge, possono trovare in queste imprese una risposta ai loro bisogni. Lo stesso rapporto è visibile anche in altre fasi: la permanenza nell'impresa è in molti casi monitorata dai servizi pubblici per verificare l'andamento del percorso; inoltre anche l'uscita è spesso mediata dalle stesse

strutture. Se si considera, infine, che gli enti pubblici spesso sono anche acquirenti dei beni e servizi prodotti, si evidenzia ulteriormente la centralità dell'attività di rete.

La collaborazione con le imprese for profit

Un ulteriore campo di relazione è quello con le imprese for profit. Queste ultime si configurano, nella maggior parte dei casi, come acquirenti e fornitori delle imprese di inserimento, ma possono svolgere un ruolo assai rilevante anche per quanto riguarda la collocazione dei soggetti svantaggiati dopo il periodo di inserimento nel contesto della cooperativa sociale. Trattandosi di una fase delicata e non esente da difficoltà è necessario poter contare su un sistema di relazioni tra cooperative sociali e aziende for profit caratterizzato, oltre che da chiari elementi di competenza, anche da legami fiduciari. Allo stato attuale prevalgono soprattutto relazioni di natura commerciale dove, in molti casi, le imprese lucrative non riconoscono il «prodotto sociale» delle imprese di inserimento. Esistono comunque alcune rilevanti eccezioni in tal senso. Un numero crescente di imprese for profit, infatti, adotta consapevolmente strategie mirate di responsabilità sociale d'impresa nei confronti delle cooperative sociali di inserimento attraverso l'acquisto di prodotti e servizi, l'assegnazione di commesse di lavoro, la gestione di percorsi di inserimento.

L'intreccio con i diversi attori non profit Un terzo importante ambito coinvolge i diversi attori no profit (altre imprese sociali, associazioni, organizzazioni di volontariato, ecc.) per la creazione di vere e proprie «filiali» di servizi che sostengano i percorsi di inserimento, al fine di recuperare situazioni di difficoltà e fallimento e di ampliare i percorsi di socializzazione in ambito extra lavorativo (ad esempio, l'alloggio, l'accesso

al credito, i servizi sociali per la famiglia). Di particolare interesse sono, in quest'ambito, le esperienze di filiere tra cooperative sociali di tipo A e B, dove le prime preparano persone con svantaggi gravi, attraverso attività lavorative relativamente semplici, all'ingresso in organizzazioni lavorative più strutturate e impegnative quali sono le cooperative sociali di tipo B, superando così anche il pericolo di affrontare il disagio grave attraverso forme di laboratorio protetto.

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

Il sostegno dei soggetti privati Infine, va ricordato che negli ultimi anni si è assistito a una crescita del numero di *soggetti privati* che hanno messo in atto azioni di sviluppo anche a favore delle imprese sociali, comprese quelle di inserimento lavorativo. La leva utilizzata per sostenere queste imprese è quella del *finanziamento economico* erogato con modalità diverse.

Da una parte, infatti, si possono considerare tutti quei soggetti che concedono credito alle imprese sociali. È il caso di istituti bancari e creditizi sorti con una specifica *mission* di sostegno al terzo settore e all'impresa sociale come Banca Etica, Banca Prossima e COSIS, piuttosto che di banche tradizionali che hanno adottato strumenti e procedure di valutazione specifiche per questi stessi soggetti (ad esempio, le banche di credito cooperativo). Va segnalato inoltre l'operato delle fondazioni bancarie, alcune delle quali hanno previsto specifiche linee di finanziamento dedicate all'inserimento lavorativo (come, ad esempio, la Fondazione CARIPLO).

La faticosa applicazione delle normative

Le misure di incentivo pubbliche a favore delle cooperative sociali di tipo B definiscono un campo di applicazione ove emergono aspetti di *policy* innovativi e applicazioni ancora assai limitate, nonostante alcune di queste misure siano ormai in essere da decenni.

Gli attuali dettati normativi

La legge 381/91, con le sue attuazioni a livello regionale, è un contenitore, ancora oggi molto prezioso, di misure di sostegno delle cooperative di inserimento lavorativo. La loro concreta applicazione presenta, però, evidenti limiti. Un'analisi sintetica delle misure previste e della loro rilevanza può essere delineata nei punti seguenti.

- L'abbattimento del costo del lavoro per i soggetti svantaggiati, grazie all'esenzione dal pagamento degli oneri sociali, si è rivelato un sostegno molto efficace e ha conosciuto un'applicazione generalizzata grazie alla sua automaticità; esiste però *il problema dell'adeguamento delle tipologie di soggetti svantaggiati* che possono accedere, anche per periodi limitati di tempo, a questa misura.
- L'agevolazione per l'accesso ai mercati pubblici si sostanzia nella possibilità per le pubbliche amministrazioni di stipulare convenzioni dirette con cooperative sociali, nella sottoscrizione di accordi quadro, locali o regionali, di destinazione di percentuali definite di lavoro riservato alle cooperative sociali. In realtà, l'applicazione di queste misure è ancora oggi molto limitata e disomogenea: la principale criticità deriva dal fatto che *le amministrazioni coinvolte colgono ancora in maniera troppo limitata il vantaggio* del doppio prodotto di un'efficace inclusione lavorativa.

- Le misure di supporto a livello locale prevedono che nelle normative regionali di recepimento della legge 381/91 vengano inseriti strumenti per la regolazione dei rapporti contrattuali tra cooperative ed enti pubblici locali e, soprattutto, misure di incentivo a favore della cooperazione sociale (finanziamenti, esenzioni tributarie, ecc.). Anche in questo caso prevalgono *differenti livelli di applicazione a livello territoriale*. Si segnalano comunque casi di buone prassi.

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

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

Orientamenti delle politiche nazionali

L'ambito delle politiche pubbliche a favore delle imprese di inserimento non si esaurisce solo nei dettati normativi. Negli ultimi anni, infatti, sono state definite alcune importanti politiche nazionali con interessanti ricadute anche in ambito locale. Nei punti seguenti vengono ricordate le principali.

- La previsione di clausole sociali per gli appalti pubblici sopra la soglia comunitaria che impone l'assunzione di una quota percentuale di lavoratori svantaggiati da parte delle imprese esecutrici. Si tratta, tuttavia, di una possibilità nei fatti poco applicata.

- Il tentativo di creare un rapporto tra la normativa che prevede l'assunzione obbligatoria di una quota di lavoratori disabili da parte di tutte le imprese con almeno 15 addetti e le attività di inserimento lavorativo di persone svantaggiate tramite cooperative sociali di tipo B, attraverso l'individuazione di uno specifico modello di convenzione (art. 14 del D. Lgs. 276/03). Nonostante i buoni risultati di alcune sperimentazioni che hanno poi ispirato il legislatore nazionale, la concreta attuazione è assai limitata, sia per problemi tecnici di implementazione, sia per le oggettive difficoltà a strutturare una rete locale *multi stakeholder* che richiede, come preconditione, la presenza di una consistente dotazione di capitale sociale.

- I fondi strutturali (FSE, FESR e altri) hanno svolto un ruolo rilevante soprattutto per lo start up di nuove iniziative di imprese di inserimento. Ciò è avvenuto soprattutto nei precedenti periodi di programmazione, quando le linee di finanziamento erano mirate verso alcuni precisi «gruppi target» (disabili, carcerati, minori, ecc.). Il successivo spostamento delle risorse verso progetti di sviluppo e innovazione in ambito locale e nazionale (come i progetti Equal) non sembra aver contribuito a un sostegno diretto a queste iniziative, ma piuttosto, nel migliore

dei casi, ad «accreditare» i sistemi locali di impresa sociale nei processi di sviluppo socio-economico.

Punti qualificanti per un'agenda politica

Il sostegno e il rafforzamento delle cooperative sociali di inserimento lavorativo è un obiettivo qualificante di politiche di sviluppo lungimiranti. E ciò per diverse ragioni.

Innanzitutto perché queste imprese contribuiscono a garantire uno dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione, il diritto al lavoro. In secondo luogo perché esse, garantendo un lavoro remunerato a persone altrimenti non solo disoccupate ma spesso anche assistite da servizi (sanitari, carcerari, sociali) o da programmi pubblici (minimo vitale, pensione di invalidità, assegno di accompagnamento) determinano consistenti risparmi per le pubbliche amministrazioni. A fronte di questi benefici le politiche oggi sono frammentate e quindi poco efficaci. È necessario quindi un loro ripensamento a partire dalla constatazione che le cooperative sociali di inserimento lavorativo sono innanzitutto imprese e come tali vanno considerate anche nell'ambito dell'attività di *policy making*. Le politiche a esse destinate devono quindi essere pensate come vere e proprie politiche industriali, più che come politiche del lavoro o politiche sociali (che riguardano invece le persone svantaggiate). Ciò significa che tali politiche devono soprattutto proporsi di rafforzare il modello oggi prevalente della cooperazione sociale di inserimento lavorativo e di favorire la nascita di un numero crescente di imprese di questa tipologia.

È utile suddividere le proposte di policy ad almeno due livelli: iniziative in ambito comunitario e politiche interne allo stato nazionale e alle sue articolazioni territoriali.

Iniziative auspiccate in ambito comunitario

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

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

Interventi auspicabili a livello nazionale

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

L'estensione dei benefici alle imprese sociali di inserimento lavorativo Il primo è di carattere legislativo e consiste *nell'estendere anche alle imprese sociali di inserimento lavorativo non a carattere cooperativo gli stessi benefici in essere per le cooperative sociali di tipo B*, sia quelli previsti dalla attuale normativa (cioè l'esonero dal pagamento degli oneri sociali per il periodo in cui il lavoratore è certificato come svantaggiato e la possibilità di ottenere commesse attraverso convenzioni da pubbliche amministrazioni), che quelli proposti di seguito. Questa misura è coerente con il fatto che ambedue i tipi di impresa hanno obiettivi e vincoli del tutto simili. Ciò consentirebbe di allargare e differenziare le tipologie di imprese sociali di inserimento, favorendone la diffusione.

L'unificazione delle definizioni dello svantaggio Il secondo intervento, ancora di tipo legislativo, è *l'unificazione delle diverse definizioni di svantaggio sul mercato del lavoro*. Al momento sono in essere quattro definizioni: quella più restrittiva della legge 68/99, quella più ampia della 381/91, quella più recente e ancora più ampia della legge sull'impresa sociale di cui al D. Lgs. 155 del 2006 e, infine, la definizione assai più generale dell'Unione europea. Ciò che ha finora impedito di formulare un'unica definizione è stato certamente il fatto che a ognuna delle norme che identifica le forme di svantaggio sul mercato del lavoro, corrispondono diritti e benefici diversi. Ma questo non sembra più un buon motivo per mantenere questa differenziazione: sembra, invece, molto più logico adottare una definizione unica e allargata, articolando i diritti e i benefici in funzione della *gravità delle difficoltà nell'accesso al lavoro*.

La revisione complessiva degli incentivi Il terzo intervento che si propone è *la revisio-*

ne complessiva degli incentivi all'inserimento lavorativo. La situazione è al momento molto complessa. Per alcune categorie di svantaggio – i disabili – sono previsti sia incentivi monetari all'assunzione, sia la riserva di posti presso le imprese con più di 15 addetti, per altri – quelli della legge 381 – è previsto l'esonero totale dal pagamento degli oneri sociali. Nello stesso tempo sono previsti incentivi all'assunzione di persone con difficoltà occupazionali o con limitata qualificazione generalizzati a tutte le imprese e quindi utilizzabili anche per le cooperative sociali di inserimento lavorativo. La revisione dei benefici che si propone dovrebbe prevedere, da una parte *l'aumento degli stessi per le categorie con svantaggi più gravi*, così da riconoscere pienamente l'impegno formativo della cooperativa sociale di inserimento, e dall'altra *un rimodulazione degli stessi rispetto sia al livello sia alla durata*.

Superare la logica emergenziale con detenuti ed ex-detenuti Il quarto intervento deve mirare a superare, per via normativa principalmente, ma attraverso la costruzione di tavoli di co-progettazione, la logica emergenziale che spesso ha guidato gli interventi di inserimento lavorativo di detenuti ed ex detenuti. Le persone detenute, attraverso la predisposizione di un progetto di reinserimento potrebbero affrontare un percorso di inserimento progressivo: un periodo di formazione all'interno del carcere finalizzato ad acquisire una professionalità spendibile nel mercato del lavoro; l'inserimento lavorativo in attività gestite da cooperative o da altre imprese sociali, all'interno del carcere o all'esterno quando sia concedibile una misura alternativa; inserimento sociale e lavorativo a fine pena, attraverso cooperative o altre imprese sociali che garantiscono la transizione nel mercato del lavoro.

La facilitazione di commesse pubbliche e private Il quinto gruppo di misure è finalizzato a *facilitare l'acquisizione di commesse* per le cooperative sociali e le imprese sociali. Le misure possibili vanno in due direzioni: quella della domanda pubblica e quella della domanda privata. Per favorire la *domanda pubblica e in particolare quella delle amministrazioni locali* si propone di *modificare il codice degli appalti* riconoscendo le cooperative sociali e le imprese sociali come la traduzione italiana delle esperienze di lavoro protetto definite in ambito europeo. In questo modo, oltre ad adeguare correttamente la normativa europea sugli appalti alle pratiche di inserimento vigenti, si incentiverebbero le amministrazioni locali e regionali sia a instaurare rapporti convenzionali con le cooperative e le imprese sociali di inserimento lavorativo, sia a istituire dei fondi per interventi straordinari di manutenzione di beni pubblici finalizzati all'inserimento di soggetti svantaggiati attraverso imprese dedicate a questo scopo. Per favorire la *domanda privata* si propone di prevedere *incentivi limitati ma generalizzati* (nella forma di sgravi fiscali) *per tutte le imprese* che instaurano rapporti commerciali con imprese o cooperative sociali di inserimento lavorativo.

L'inserimento nel mercato del lavoro aperto Il sesto gruppo di misure è finalizzato a favorire l'inserimento dei lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro aperto al termine del loro periodo di formazione in cooperativa. In primo luogo è necessario che i lavoratori disabili e svantaggiati occupati in cooperative sociali e tutelati dai diritti previsti dalle legge n. 68/99 sul collocamento mirato continuino a usufruire dell'iscrizione alle apposite liste di collocamento, considerando così il periodo in cooperativa come formativo dei requisiti sociali e professionali necessari

per un completo reinserimento nel mercato del lavoro. In secondo luogo andrebbe riconosciuto alle imprese che assumono lavoratori provenienti da esperienze certificate di inserimento (in quota ulteriore rispetto all'obbligo o appartenenti a fasce protette) *un credito d'imposta fisso o a scalare per un numero di anni limitato* (e magari diverso a seconda della tipologia di svantaggio). In terzo luogo è necessario prevedere che nei casi in cui *il lavoratore svantaggiato non riesca a inserirsi nel nuovo lavoro o sia soggetto a crisi che l'impresa non è in grado di gestire, egli possa rientrare in cooperativa per il tempo necessario*. Infine si propone che venga istituito, ad esempio presso le Camere di Commercio che negli ultimi anni hanno dedicato crescente attenzione anche alle imprese di inserimento lavorativo e ai possibili collegamenti tra queste e le imprese convenzionali, *un fondo speciale finalizzato a sostenere iniziative di collaborazione, più o meno formalizzate (ad esempio attraverso la costituzione di tavoli o consorzi) tra imprese sociali e non* così da favorire il passaggio dei lavoratori svantaggiati dalle prime alle seconde.

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