

## ALLA RICERCA DI UN “POSTO”





*Valerio Belotti, Silvia Dalla Rosa,  
Corrado Karuc, Gianni Zulian*

## ALLA RICERCA DI UN “POSTO”

*Cooperazione sociale d’inserimento lavorativo  
e politiche attive del lavoro*

*a cura di Valerio Belotti*

### **Progetto**

*Dai “Centri” ai “Servizi” per l’impiego.  
Per una visione dinamica dell’inserimento  
lavorativo di soggetti tossicodipendenti.  
Legge 45/99*

### **Progetto**

*Commessa. La ricerca delle fonti del lavoro  
tra mercato ed affidamento diretto delle  
pubbliche amministrazioni.  
Legge 45/99*

Le due ricerche presentate in questa pubblicazione sono state realizzate con la direzione scientifica di *Valerio Belotti*. I contributi scritti sono così da attribuire: *Valerio Belotti* (Introduzione), *Corrado Karuc* (parte A), *Gianni Zulian* (Parte B, capitolo 2 e 4), *Silvia dalla Rosa* (Parte B, capitoli 1, 3 e 4).

La pubblicazione nasce da un finanziamento da parte del fondo nazionale d'intervento per la lotta alla droga (art. 127 del DPR n. 309 del 1990) all'interno dei Progetti triennali di prevenzione e recupero dalle tossicodipendenze promossi e coordinati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale – Direzione generale occupazione e mercato del lavoro. Esercizio finanziario 2001.

Soggetto gestore dei progetti:

CNCA – Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza, via G. Baglivi, 8 - 00161 Roma.  
Coordinamento dei progetti: *Marina Galati*.

Si ringraziano tutte le persone che sono state coinvolte nella realizzazione dei progetti di ricerca, in particolare: i dirigenti dei Servizi provinciali e dei Centri per l'impiego, i referenti degli Enti locali, della cooperazione sociale, delle associazioni datoriali e del mondo delle imprese che hanno partecipato alle indagini realizzate nei diversi ambiti territoriali.

In particolare si ringraziano i ricercatori che hanno svolto le interviste e raccolto il materiale d'indagine: *Mario Alinovi, Giuliana Candia, Gianni Caselli, Federica Celadon, Erika Ceccarini, Eleonora Chirra, Maurizia Corradetti, Mattea Crivellenti, Eleonora D'Aleo, Anna D'Amato, Andrea Desogus, Maria Letizia Gambacorta, Gabriele Gentilini, Diego Giacometti, Rita Gianchino, Elisabetta Giribaldi, Filippo Innocenti, Romina La Macchia, Paola Lassandro, Luciana Marchese, Mariella Mirabile, Giuseppe Napolitano, Nevia Nimez Roman, Silvano Pellegrini, Gabriella Pizzoli, Carlo Poiana, Alessandra Riva, Salvatore Salerno, Carmela Santo, Fabrizio Scibila, Barbara Serra, Ivana Silvello, Lorenzo Tagliabue, Giulia Zabini*.

Particolari ringraziamenti vanno a *Antonello Scialdone, Roberto Landi e Sonia Trapani* che hanno sostenuto la realizzazione del progetto nelle sue fasi preliminari di attuazione.

Codice ISBN: .....

© Comunità Edizioni, 2007



COORDINAMENTO NAZIONALE  
COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA

Sede: Via G. Baglivi 8 - 00161 Roma

tel. 0644230395-0403

fax 0644117455

email: [segreteria.generale@cnca.it](mailto:segreteria.generale@cnca.it)

sito web: [www.cnca.it](http://www.cnca.it)

## Presentazione

*“La disoccupazione, soprattutto quella giovanile e al sud, la precarizzazione progressiva del lavoro, le nuove frontiere del lavoro sociale e le implicanze che questi fenomeni hanno sul versante delle politiche di welfare, sui temi della previdenza, delle pensioni, dei sistemi contrattuali non possono lasciare la federazione assente dalla scena del dibattito politico [...]”.*

Con queste parole il Cnca ha voluto e vuole assumersi l'impegno di aprire un dibattito ampio e allargato per essere in grado di produrre ricerca, pensiero, proposta operativa e politica condivisa in materia di inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e sui temi più generali del lavoro come opportunità e diritto di ogni singolo cittadino.

La federazione ormai possiede, grazie al lavoro dei gruppi che la compongono, lunghi anni di sperimentazione ed esperienza operativa nei diversi settori d'intervento dello svantaggio, ma anche della promozione sociale: dipendenze, minori d'età in difficoltà, prostituzione e tratta, immigrazione, carcere, giovani, gravi marginalità, ...

Grazie poi alle diverse opportunità offerte da progettazioni di settore a carattere nazionale e internazionale, si sono prodotti anche rilevanti materiali di ricerca, risultati dal felice incontro fra studio ed esperienza. Pur riconoscendone il valore e l'utilità per lo studio e la consultazione, il Cnca si sente chiamato, in coerenza con la sua *mission*, ad utilizzare tanta ricchezza di saperi per gli scopi più propri della federazione.

Il sapere e il parlare di inserimento lavorativo e di lavoro deve essere quindi, così come avvenuto nel tempo e in altri settori, un'occasione per soffermarsi su aspetti che riportano alla dimensione educativa e formativa dell'agire che, a loro volta, si fondano sull'impegno per la costruzione di opportunità di cittadinanza, di diritti quali l'inclusione sociale dei soggetti e in modo particolare di quelli in difficoltà.

Se l'impegno assunto è la presenza sulla scena del dibattito politico, ciò

non può prescindere dall'elaborazione di alcune linee politico-culturali condivise sulle quali assumere posizioni ufficiali e alle quali si può giungere partendo dall'incrocio di due distinte dimensioni: la ri-lettura del "modo di essere" del Cnca, nello specifico dell'inserimento lavorativo, recuperando gli elementi comuni di quanto finora realizzato dai vari gruppi nelle diverse realtà territoriali; l'analisi delle trasformazioni in atto nel mondo del lavoro e delle ripercussioni che queste determinano nello spazio specifico nel quale abitualmente i gruppi del Cnca operano come soggetti della realtà economica, culturale, civile.

Anche nello specifico delle politiche attive al lavoro, le organizzazioni della federazione hanno nel tempo confermato la scelta di una complementarietà e di un'integrazione con il sistema pubblico. Questo è avvenuto nonostante i processi di esternalizzazione e privatizzazione si siano fatti nel tempo più forti e la tendenza/tentazione di alcuni di utilizzare le oggettive difficoltà dello Stato per affossarne la funzione e raccoglierne l'eredità si siano diffuse quasi ovunque.

La valorizzazione e l'impegno diretto nel lavoro in rete con i servizi pubblici rappresenta per il Cnca la concreta risposta a quella che resta una precisa scelta di campo nella quale continuare a credere e a investire seppur, di volta in volta, con ruoli diversi di richiesta, supplenza, promozione, collaborazione.

Allo stesso modo rimane presente e forte il tentativo di leggere, interpretare e sperimentare il tema del lavoro in modo critico e articolato, correlandolo ad altri temi del territorio ad esso paralleli (la politica dei servizi alla persona e alla famiglia, la qualità della vita e delle relazioni sociali, ...) con la convinzione che solo attraverso una collocazione in un contesto di azione "allargato" esso possa trovare una sua più sicura efficacia.

Questi diversi ragionamenti sono possibili all'interno del Cnca e nel contesto sociale che lo circonda anche grazie al lavoro e ai materiali di ricerca come quelli che qui presentiamo.

Queste sono le sollecitazioni che, traendo origine dalle esperienze, fanno della politica una dimensione di vita che val davvero la pena di essere giocata.

*Dicembre 2006*

*Teresa Marzocchi  
Vice presidente del Cnca*

## Introduzione

Negli ultimi anni il tema dell'impresa sociale ha costituito un filone importante nel dibattito sulle politiche sociali. È stato oggetto sia di analisi teoriche sia empiriche, in cui di volta in volta venivano messe in luce le molteplici potenzialità d'intervento, la caratterizzazione innovativa sul piano organizzativo e delle attività sviluppate, la funzionalità rispetto ai processi di riforma del welfare state, i risultati lusinghieri in termini di crescita delle iniziative imprenditoriali e dei beneficiari. Accanto a questa attenzione di ordine culturale e scientifico, è cresciuto anche un consenso politico che trova riscontro nella produzione legislativa nazionale e regionale, nell'attivazione e finanziamento di una molteplicità di iniziative progettuali, nel coinvolgimento delle rappresentanze del settore in numerosi tavoli di programmazione e concertazione delle politiche sociali.

Tale riflessione e dibattito di ordine generale sull'impresa sociale, in Italia sostanzialmente identificabile, fino a poco tempo fa, con la cooperazione sociale, ha sempre posto in luce come rilevante la dimensione dell'inserimento lavorativo nell'individuare il ruolo concreto che essa svolge e potrà svolgere in futuro. In particolare per la cosiddetta cooperazione sociale di tipo B, cioè quella tipologia di cooperazione che ha come *mission* proprio l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate<sup>1</sup>.

Si potrebbe quindi dare per acquisito che la cooperazione sociale ha nel tempo sviluppato e consolidato una presenza significativa nei processi di

<sup>1</sup> La cooperazione di tipo B assume come sua missione, secondo il dettato del comma b) dell'articolo 1 della legge 381/91, «... l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: [...] b) lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.»

partecipazione al lavoro da parte dei lavoratori svantaggiati, di cui le persone disabili costituiscono una componente significativa. In realtà, a considerare le prese di posizione prima in sede di discussione e successivamente ad avvenuta approvazione dell'art. 12 della legge 68/99, ma ancora in riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 14 del decreto di attuazione della legge 30/2003, sembrerebbero esserci ancora molte perplessità, punti di vista diversi, entusiasmi e forti timori, percezioni assolutamente differenziate su quali siano le caratteristiche e le condizioni degli inserimenti lavorativi effettuati nelle cooperative sociali. In molte delle riflessioni avanzate nel dibattito a cui ci si riferisce, sembrano esserci elementi di analisi basati su rappresentazioni semplificatorie della realtà dell'inserimento nelle cooperative sociali. Ciò, in qualche misura, è favorito dalle divisioni che caratterizzano lo stesso mondo della cooperazione sociale, nel quale coesistono approcci e formule operative diversificate, e dove anche le strategie seguite e dichiarate dalle singole cooperative e da suoi settori di aggregazione non sono omogenee, così come non lo sono le identità e le culture organizzative che le contraddistinguono (Fazzi e Stanzani 2005).

Emblematica a questo proposito è la questione se l'inserimento in cooperativa di un lavoratore svantaggiato debba essere funzionale a un inserimento nel "normale" mercato del lavoro, o se esso possa costituire una forma "compiuta" di partecipazione al lavoro. Da qui anche la discussione se l'inserimento in cooperativa debba connotarsi nell'ottica prevalente della formazione, o se invece debba costituire un'esperienza concreta e piena del ruolo di lavoratore. Quelli citati sono elementi di una discussione importante, ma che, volontariamente o involontariamente, li mette in contrapposizione, falsa il dibattito. Quelle che spesso appaiono come due strategie alternative, in realtà hanno uno spazio concreto di coesistenza; anzi, come è stato evidenziato nell'analisi di alcune esperienze locali, potrebbero essere viste in un'ottica di relazione funzionale l'una all'altra (Bellotti 2004).

Si rileva spesso come il dibattito sul ruolo della cooperazione nei processi d'integrazione lavorativa dei soggetti svantaggiati faccia riferimento a un concetto un po' generico d'inserimento lavorativo e come ciò non contribuisca a sviluppare quella necessaria chiarezza circa le possibili funzioni che la cooperazione può svolgere; in parte alimentato anche da un'insufficiente chiarezza nei comportamenti delle stesse cooperative. A ciò contribuisce inoltre una produzione di studi e analisi poco attenti a cogliere con puntua-



lità la specifica connotazione di quelli che vengono definiti genericamente inserimenti e/o attività d'inserimento lavorativo<sup>2</sup>.

Chiarire quando una relazione tra un lavoratore svantaggiato e un'impresa cooperativa è regolata da un rapporto di lavoro o da altri scopi, quando l'attività svolta da una cooperativa nei confronti di un lavoratore che presenta uno svantaggio sociale o ha fini e contenuti prettamente "educativi" o di orientamento e quando invece è finalizzata a creare le condizioni per distribuire lavoro tra i suoi soci, sono aspetti utili a uscire da una forma un po' sterile di discussione intorno ad argomenti quali i rischi di "ghettizzazione", la specificità formativa dell'inserimento in cooperativa, il lavoro in cooperativa come lavoro protetto.

Uscire da questi schematismi potrebbe rilanciare queste forme di imprese che appaiono comunque ancora oggi, stando ai dati ufficiali, in aumento. Secondo l'ultima rilevazione dell'Istituto nazionale di statistica pertinente alla situazione del 2003, in Italia si contano complessivamente 6.159 cooperative sociali di cui circa il 32%, per l'esattezza 1.979, risultano impegnate in attività d'inserimento lavorativo (Istat 2003, 2006)<sup>3</sup>. Una realtà imprenditoriale, quella della cooperazione dedicata all'inserimento lavorativo, in continuo aumento, che presenta un numero notevole di unità produttive di piccole e piccolissime dimensioni (quasi la metà delle unità cooperative di tipo B ha meno di 10 dipendenti) e che tende a concentrarsi soprattutto in alcune aree regionali del paese: da sola la Lombardia denuncia 345 cooperative, 249 il Lazio, 171 il Veneto, 170 la Puglia, 156 sia il Piemonte che l'Emilia Romagna.

<sup>2</sup> Si vuole qui segnalare come lo svolgere un'attività occupazionale possa assumere connotazioni del tutto diverse per la persona, ma anche per il contesto sociale. Ad esempio, essa può svolgersi all'interno di un intervento assistenziale con funzioni prettamente "educative" che nulla hanno a che fare con l'assunzione del ruolo di lavoratore; oppure, è il caso del tirocinio, cioè di un'esperienza formativa in "situazione lavorativa" funzionale a una possibile assunzione del ruolo di lavoratore; infine può essere svolta all'interno di un regolare rapporto di lavoro, dove il ruolo di lavoratore è riconosciuto ed esercitato.

<sup>3</sup> In realtà a queste dovrebbero sommarsi anche le 249 cooperative di tipo misto che hanno come oggetto sia l'erogazione di servizi sociosanitari ed educativi, sia l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Un tessuto sociale e imprenditoriale che nel 2003 occupa 23.587 lavoratori svantaggiati a fronte di un'occupazione complessiva di 42.427 lavoratori e che, nel volgere di soli due anni, ha aumentato la sua capacità di accoglienza e di lavoro per i soggetti svantaggiati di circa il 26%.

Una capacità d'inserimento lavorativo notevole che va decisamente oltre il valore minimo del rapporto tra lavoratori svantaggiati e lavoratori complessivi fissato per legge al 30%, visto che questo si attesta nel 2003, sempre secondo l'Istat, a ben il 56% (era il 51% nel 2001).

Un indicatore, quest'ultimo, da considerare e valutare però anche con una certa dose di disincanto: se è pur vero che esistono per legge delle condizioni minime perché si possa parlare d'impresa sociale rivolta all'inserimento lavorativo, si potrebbe cominciare a riflettere anche sulle condizioni massime perché tali aziende possano rientrare e non è certo auspicabile che il valore della soglia massima, relativa alla quota possibile di lavoratori svantaggiati, assuma valori elevati per evitare non sempre risolti fenomeni di separatezza occupazionale.

Non si tratta qui certamente di riprendere alcune posizioni che vogliono colpevolizzare la cooperazione sociale come luogo esclusivo di inserimento dei lavoratori svantaggiati. Sono dichiarazioni poco fondate sui fatti visto che, dai pochi dati disponibili, si può sicuramente dire che in Italia la stragrande maggioranza (oltre il 90%) dei lavoratori disabili, ad esempio, è inserita in aziende profit e nella pubblica amministrazione. Vanno invece riconosciuti i vari aspetti di queste esperienze, anche nella loro stretta e inevitabile ambivalenza, comunque da affrontare, per sostenere percorsi di sviluppo adeguati a fronteggiare sempre più forti instabilità di mercato e sempre meno facili acquisizioni di commesse dalla pubblica amministrazione.

Sempre sul versante delle caratteristiche dei lavoratori svantaggiati coinvolti nelle imprese cooperative di tipo B, l'indagine censuaria svolta dall'Istat fa notare come la gran parte degli occupati che presentano una o più condizioni di svantaggio sia composta, da quasi un lavoratore su due, da lavoratori disabili (45%), seguono i lavoratori in stato di dipendenza (21%) e i soggetti che presentano problematiche psichiatriche non rientranti tra i disabili certificati.

Per avere un quadro complessivo della capacità, da parte delle cooperative di tipo B, di accogliere i lavoratori svantaggiati, occorrerebbe aggiungere a questi numeri riguardanti gli occupati, quanti transitano da queste imprese sociali non tanto con un contratto di lavoro, ma per svolgere un "tirocinio

formativo in situazione”. Si tratta d’interventi sempre più diffusi, che nascono dall’esigenza espressa dagli enti locali e dai servizi pubblici territoriali di dare concretezza a percorsi formativi, fondati sull’esperienza lavorativa, concordati con i lavoratori svantaggiati. Gli inserimenti avvengono all’interno di convenzioni, stipulate tra servizio pubblico e impresa sociale, che riconoscono al lavoratore interessato un compenso per l’attività svolta (borsa lavoro) perlopiù a carico del servizio pubblico proponente. Non si hanno stime del volume d’attività espresso in tal senso. Solo delle ricerche svolte a livello locale possono dare alcune indicazioni per la costruzione di una prima stima quantitativa, che individua in una quota variabile tra il 30% e il 35% del numero degli occupati, la presenza di lavoratori tirocinanti (Ronchi 2002; Bellotti, Gardonio 2003).

Complessivamente, l’impresa sociale rivolta all’inserimento lavorativo raggiunge nel 2003 un valore della propria “produzione” (art. 2425 del codice civile) di poco inferiore a un miliardo di euro. Un prodotto conseguito, contrariamente a quanto ci si poteva aspettare, dall’acquisizione di finanziamenti provenienti in modo paritario sia dall’amministrazione pubblica, sia dal mercato privato (Istat 2006). Un risultato che, in parte, sta a indicare l’esistenza di una progressiva capacità imprenditoriale della cooperazione di tipo B di raggiungere spazi e percorsi di maggiore autonomia rispetto alle commesse provenienti dalla pubblica amministrazione.

Nonostante l’aumento della presenza di questa particolare forma d’impresa sociale, occorre aggiungere che alcuni ostacoli a una maggiore crescita e diffusione in tutto il territorio nazionale vanno ricercati in parte nella collocazione che la cooperazione sociale d’inserimento lavorativo ha avuto fino ad oggi nelle reti locali tra servizi e attori istituzionali in pressoché tutte le regioni italiane. Uno spazio caratterizzato da alcune incertezze all’interno delle politiche sociali e da una grande separatezza tra queste e la promozione dell’accesso al mercato del lavoro, delle politiche attive del lavoro (Scialdone 2004).

Per quanto riguarda le incertezze, occorre dire che, se è pur vero che la legge “quadro” sui servizi e gli interventi sociali (L. 328/2000) ha permesso formalmente il rilancio del riconoscimento e del ruolo della cooperazione sociale nei servizi sociali, è anche vero che le ricerche empiriche hanno messo in luce “l’estrema frammentarietà” di questa partecipazione della cooperazione ai tavoli programmatori locali, anche in virtù della scarsa capacità delle organizzazioni di rappresentanza di porsi come interlocutori legittimati e

competenti a intervenire a questi livelli (Zandonai 2004; Pasquinelli 2004). Anche nelle regioni come il Veneto, in cui la co-progettazione dei servizi a livello locale centrata sulla realizzazione dei “piani di zona” ha preceduto i dettami previsti nella legge nazionale, la cooperazione sociale non appare aver avuto quel ruolo propositivo, tra altri attori, da molti sperato ed atteso (Bellotti 2003).

Incertezze di posizionamento nella rete del welfare che appaiono evidenti anche dai risultati di ricerca che saranno presentati nella prima parte di questo volume e che richiamano la relativa prevalenza a tutt’oggi di forme di partecipazione orientate alla semplice consultazione delle rappresentanze delle imprese sociali e non all’avvio di pratiche co-decisionali o negoziali (Pasquinelli 2005).

Sul versante della “separatezza” occorre invece ricordare che i ruoli e le esperienze assunte dalla cooperazione d’inserimento lavorativo nell’alveo delle politiche prima assistenziali e poi sociali non hanno permesso per molti versi il loro radicamento nell’ambito delle politiche attive del lavoro realizzate a livello territoriale e il loro riconoscimento come strumenti per la formazione al lavoro “in situazione” dei lavoratori svantaggiati. Così, la prospettiva eminentemente sociale utilizzata per valutare la cooperazione sociale d’inserimento lavorativo ha contribuito a mantenere in una posizione marginale queste esperienze e ad inibire il loro possibile ruolo di miglioramento delle locali politiche attive del lavoro. Non che la cosa fosse scontata e a portata di mano, tutt’altro, ma la realizzazione da parte di diverse amministrazioni pubbliche di iniziative innovative e sperimentali, come potevano essere i progetti Equal finanziati dalle amministrazioni regionali e dal Fondo Sociale Europeo, non hanno avuto sempre questi effetti sperati. A volte la cooperazione sociale è stata coinvolta nella gestione e attuazione di questi progetti in virtù di formali esigenze di allargamento dei partenariati e di specifiche esigenze di risultato (numero di lavoratori “presi in carico”) da ottenere nell’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati così come poteva essere richiesto dal bando.

È pur vero che questa partecipazione diffusa ha sortito comunque l’effetto di legittimare e rendere visibile ruoli, debolezze, ma anche le grandi risorse, di un attore sociale fortemente radicato nella società civile e nei contesti locali. Un attore, ancora, meno conosciuto dell’altra componente della cooperazione sociale vocata alla produzione di servizi sociosanitari ed educativi (quella di tipo A), unico nella sua declinazione di percorsi professionali e la-

vorativi di “garanzia” (posti di lavoro) e di transitorietà (formazione in situazione per l’accesso successivo a posti di lavoro nel mercato) per i lavoratori svantaggiati, siano essi di attenzione consolidata come i disabili, oppure di nuova considerazione come i lavoratori carcerati o in stato di dipendenza. Una presenza infine, che sembra spingere all’inserimento nelle agende delle amministrazioni locali e provinciali le attese per un riconoscimento sostanziale e non solo formale dei ruoli svolti dalla cooperazione sociale di tipo B. Attese verso la creazione di uno spazio adeguato allo sviluppo di queste esperienze da raggiungere sia nei confronti delle commesse pubbliche sia di quelle private, attraverso forme di concertazione locale tra i diversi attori. Un’azione di sostegno allo sviluppo che può anche essere svolta solo nelle opportunità aggiuntive e differenziate che le amministrazioni pubbliche offrono per ampliare le opportunità che a livello locale esistono per i percorsi personalizzati d’inserimento lavorativo (Borzaga e Loss 2003).

Riposizionare il ruolo della cooperazione sociale all’interno di uno “spazio pubblico” diverso da quello in cui solitamente è collocata potrà essere di giovamento alle possibilità di costruzione dello stesso che potrà, contemporaneamente, godere di un’inclusione di capitale sociale di cui la cooperazione d’inserimento lavorativo è ed è stata negli anni, anche se in forme spesso contraddittorie, una significativa espressione, così come sembrano orientare alcuni risultati di ricerca (Trapani 2004).

La presente pubblicazione vuole offrire nuovi elementi al dibattito italiano in merito ai percorsi di affermazione dell’inclusione sociale dei lavoratori svantaggiati e al ruolo giocato in esso dalla cooperazione sociale. Si tratta di un impegno di ricerca che si inserisce in precedenti percorsi di lavoro che coinvolgono ormai da tempo sia diversi ricercatori, tra cui quelli che qui hanno dato il loro specifico contributo, sia il “Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza” che da diversi anni ha avviato una riflessione interna alle proprie esperienze solidaristiche rivolte all’inserimento lavorativo, promuovendo specifiche e originali ricerche sul campo.

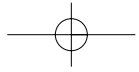
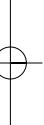
Il volume si compone di due parti tra loro distinte. La prima parte riporta i risultati di ricerca conseguiti in un’indagine campionaria sulle attività messe in campo dai “Servizi per l’impiego” per il sostegno all’inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati. Nella seconda parte si riportano invece i risultati di ricerca ottenuti nell’analisi delle modalità attraverso cui la cooperazione sociale d’inserimento lavorativo costruisce oggi in modo processuale

le proprie attività economiche attraverso la ricerca di commesse provenienti dal mercato e dall'amministrazione pubblica.

Nella prima parte sono state indagate alcune esperienze locali promosse dai Centri per l'impiego, ricostruendone genesi ed evoluzione, verificando priorità e modalità di intervento, ricostruendo l'eventuale rete locale di sostegno realizzata per conseguire gli obiettivi preposti all'inserimento lavorativo. In particolare, la ricerca ha voluto approfondire le relazioni e i modelli di collaborazione esistenti, nelle diverse aree territoriali toccate dall'indagine, tra i servizi pubblici dedicati al lavoro e la cooperazione sociale, verificando l'utilizzo dei nuovi strumenti di raccordo tra pubblico e privato offerti dalla riforma del mercato del lavoro e valutando lo stato dei rapporti istituzionali che la cooperazione sociale mantiene nei diversi territori. L'analisi svolta da Karuc mette in evidenza, proprio su questo specifico punto, come siano ancora oggi residuali gli impegni posti alla creazione di reti territoriali rivolte alla "fluidificazione e ottimizzazione degli interventi" d'inserimento lavorativo promossi dagli enti locali. Un fatto che influenza direttamente le dinamiche di sviluppo della cooperazione di tipo B costretta a crescere, nonostante un forte radicamento territoriale, in maniera separata dai servizi pubblici che operano all'interno delle politiche attive del lavoro. Uno sviluppo importante, ma svolto in sordina, cresciuto all'interno delle politiche sociali e incapace di "valorizzare e comunicare i punti di forza della cooperazione sociale" e le risorse aggiuntive che queste possono mettere in campo per il sostegno alle politiche dell'inserimento lavorativo. Uno svantaggio che appare legato anche al mancato decollo o agli strumenti imperfetti che fino ad oggi sono stati approntati per sostenere il conferimento di commesse di lavoro alla cooperazione.

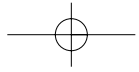
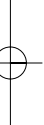
La ricerca inserita nella seconda parte di questa pubblicazione si sofferma invece su un aspetto cruciale dello sviluppo della cooperazione sociale di tipo B, cioè sul come oggi queste raggiungono un livello di attività economica in grado di rafforzare la loro proposta imprenditoriale e il proprio posto all'interno del mercato concorrenziale e di quello pubblico. Quali vincoli e difficoltà pone il mercato privato all'erogazione di commesse di lavoro e quali problemi caratterizza il canale dell'affidamento in convenzione di commesse di lavoro da parte delle amministrazioni pubbliche? Le analisi e considerazioni proposte da Dalla Rosa e Zulian al riguardo riportano in primo piano, sul lato delle commesse pubbliche, ma anche di quelle private, l'esigenza di rendere visibili e praticabili strumenti giuridici già a disposizione

di tutti, ma poco utilizzati nonostante la loro disponibilità (Dalla Mura 2005). Un'invisibilità che ha molto a che fare, ancora oggi e nonostante il suo sviluppo, con una persistente attribuzione alla cooperazione sociale d'inserimento lavorativo di un contenuto livello di reputazione economica e istituzionale.





**PARTE A**  
**POLITICHE ATTIVE, SERVIZI PER L'IMPIEGO E COOPERAZIONE SOCIALE**



## CAPITOLO 1

# LE POLITICHE PER I SOGGETTI SVANTAGGIATI

### 1.1. Le politiche attive del lavoro e il sistema dei servizi per l'impiego

Gli ultimi anni hanno conosciuto una profonda riforma delle politiche pubbliche per il lavoro<sup>1</sup>, una riforma che ha portato alla costruzione e all'avvio del sistema dei servizi pubblici per l'impiego e che arriva quasi a compimento di un processo generale di decentramento e regionalizzazione delle competenze specifiche in materia di formazione e lavoro, in un quadro generale di "attivazione" delle strategie per l'occupazione e dei loro beneficiari. Le politiche attive del lavoro, ispirate dalla nuova Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), sviluppata all'interno del Trattato di Amsterdam (1997), hanno come principio di intervento la prevenzione e l'attivazione precoce come motore per le dinamiche occupazionali, con l'intento di superare, o meglio integrare, le politiche passive, realizzate attraverso i tradizionali sistemi di protezione sociale e i meccanismi di integrazione del reddito. L'approccio di intervento è passato così da una visione "curativa", seguente alla perdita del lavoro e tesa a tamponare l'insufficiente dotazione economi-

<sup>1</sup> I passi fondamentali del percorso di riforma sono sicuramente il D.Lgs. 469/97 che ha trasferito le competenze in materia di servizi per l'impiego a Regioni e Province; il Masterplan nazionale dei Spi del dicembre 1999 (definizione dei livelli standard di erogazione dei servizi erogati dai Centri per l'impiego), nonché i D.Lgs. 181/2000 e 297/2002 (che hanno regolato le procedure di accertamento dello stato di disoccupazione e l'erogazione di misure di politica attiva del lavoro). A queste si aggiungono certamente la legge 30/2003 ed il successivo decreto attuativo (D.Lgs. n. 276/2003) che hanno sancito la cessazione del monopolio pubblico del collocamento, l'ingresso di nuovi operatori, anche privati, nel mercato del lavoro e l'istituzione della Borsa continua nazionale del lavoro.

ca degli individui, a un approccio “preventivo” che punta invece a un’integrazione efficace e rapida nel mercato del lavoro, migliorando le capacità di inserimento e la creazione di occupazione.

Il Consiglio di Lussemburgo (1997) che ha convalidato la Strategia Europea, ne ha avviato l’iter operativo che si è tradotto, per ogni stato membro, nell’obiettivo di realizzare un programma annuale di pianificazione e controllo degli interventi che siano di politica attiva del lavoro (ovvero tesi a promuovere l’occupabilità delle categorie di utenti agendo su diversi fattori del mercato del lavoro) o siano di politica per l’occupazione (ovvero diretti ad accrescere il livello dell’occupazione di un sistema, agendo su differenti settori della società, anche diversi dal mercato del lavoro).

Tutto questo ha portato, per alcuni costretto, il nostro Paese ad attuare una politica diversa per l’impiego, innovando strumenti, strategie e programmi, identificando soluzioni innovative per svecchiare una concezione assistenzialistica degli interventi statali e modificando radicalmente la propria offerta di servizio. In particolare, ha definitivamente cambiato la natura delle azioni dedicate allo sviluppo occupazionale e sociale, contribuendo a radicarle nella dimensione locale e declinandole all’interno di un sistema complesso in cui operano diversi soggetti, pubblici e privati, e dove coesistono diverse policy. Secondo le dinamiche congiunte di decentramento amministrativo e sussidiarietà, le Regioni e le Province sono state chiamate a realizzare gli interventi di politica attiva, orientandoli a target di popolazione sempre più mirati e privilegiando in questo senso i soggetti più “deboli”, quelli con più basso potenziale di inserimento lavorativo, ovvero disabili, donne, giovani, anziani.

Così, accanto alla riforma del sistema dell’impiego, della formazione e dell’istruzione, si sono introdotte gradatamente misure specifiche a sostegno dell’occupabilità delle persone e della creazione di nuove opportunità di inserimento lavorativo: nuove tipologie contrattuali sempre più flessibili, incentivi alla formazione finalizzata e all’imprenditorialità, dispositivi di alternanza fra scuola e lavoro. Tali misure erano destinate, nelle intenzioni, ad adeguare l’offerta alla domanda di lavoro e volevano far proprie le esigenze di un mercato sempre più dinamico e flessibile, contribuendo a parificare le opportunità di accesso, anche attraverso la conciliazione tra le varie esigenze professionali e familiari, sforzandosi di aumentare la trasparenza del matching tra domanda e offerta di lavoro, e confrontandosi con l’atavico problema del lavoro sommerso. È quest’ultimo un fenomeno occupazionale che

ancora oggi nel nostro Paese (e non solo nel nostro) pesa sul finanziamento dei servizi pubblici e della protezione sociale, condiziona negativamente il funzionamento di altri regimi sociali paritetici e che soprattutto colpisce alcuni dei target più deboli come le donne e gli immigrati. Valutando il disegno generale della riforma, se è vero che essa da un lato ha evitato di agire sulla regolazione del rapporto di lavoro e ha invece preferito moltiplicare i modelli contrattuali (intervenendo sulla cosiddetta “flessibilità in entrata”), dall’altro ha proceduto a completare il processo di decentramento e razionalizzazione organizzativa dei servizi per l’impiego, già avviato dalle riforme precedenti. In questo modo, si è soprattutto portata a compimento la ristrutturazione del sistema dei servizi locali per l’impiego<sup>2</sup>, cercando di far scomparire il vecchio collocamento, sostanzialmente inadeguato alle nuove esigenze di intervento sul mercato del lavoro, schiacciato sugli adempimenti burocratici e su servizi esclusivamente amministrativi, rivolti indifferente-mente a tutti i disoccupati iscritti alle liste, scarsamente dotato dal punto di vista professionale e tecnologico, incapace di intrattenere un dialogo operativo con il territorio e soprattutto con il tessuto imprenditoriale locale. Al posto delle vecchie Scica (Sezioni circoscrizionali per l’impiego e il Collocamento in agricoltura) sono stati così istituiti da apposito decreto (469/97) i nuovi Centri per l’Impiego, strutture specifiche dedicate a rispondere in maniera efficace alle esigenze dei diversi target di utenti, nelle quali vengono erogate delle attività integrate funzionalmente e operativamente che costituiscono il sistema dei servizi per l’impiego, delle politiche formative e del lavoro. Essi sono chiamati a erogare servizi di informazione, orientamento e

<sup>2</sup> La riforma del collocamento aveva del resto preso corpo già nel *Patto per il lavoro* firmato nel settembre 1997 da Cgil, Cisl, Uil e dalle associazioni imprenditoriali con il governo: in esso si prefigura il superamento del monopolio pubblico, il decentramento istituzionale, la parziale apertura ai privati, il lavoro interinale. Il declino del sistema monopolistico riceve la sua definitiva censura dalla Corte di giustizia dell’Unione europea nell’11 dicembre 1997, perché in contrasto con le regole comunitarie in materia di concorrenza, e dal Dlgs n. 469/1997 che regionalizza la programmazione delle politiche attive del lavoro, attraverso la concertazione di specifiche commissioni tripartite, e istituisce i Centri per l’impiego, delineando un modello di raccordo fra operatori pubblici e privati all’interno della responsabilità pubblica dei SPI.

consulenza, oltre che di supporto all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, facilitando l'accesso alle misure di sostegno all'inserimento lavorativo immediatamente attivabili e smistando gli utenti alle altre strutture locali per l'erogazione di servizi specialistici come la formazione, il sostegno all'autoimprenditorialità, l'integrazione e il completamento dei percorsi scolastici e formativi.

Il processo di sviluppo del sistema dei servizi pubblici per l'impiego ha così vissuto una prima fase di vera e propria fondazione a livello locale che ha coinvolto la strutturazione logistica e strumentale, la composizione e la formazione degli organici, e la predisposizione delle nuove funzioni di accoglienza, orientamento, matching e consulenza. Grazie alla progressiva capitalizzazione degli investimenti finanziati dal Fondo Sociale Europeo, il sistema ha quindi consolidato la propria tendenza alla crescita e alla differenziazione dell'offerta di servizio, adeguando e personalizzando gli interventi per le specifiche tipologie di utenti, potenziando le prestazioni di orientamento e consulenza, incentivando l'integrazione delle varie competenze professionali in organico. Nell'ultima fase, la deregolamentazione e l'abolizione del monopolio pubblico hanno coinciso con lo sviluppo di un mercato dei servizi, che se da un lato fa propri i principi di complementarietà e di concorrenza fra operatori pubblici e privati, dall'altro acquista (conferma) una fisionomia sempre più marcatamente regionale. Il decentramento organizzativo, anche grazie ai più recenti interventi normativi sta consolidando i "Sistemi regionali per l'impiego" che possono disporre di più avanzate procedure di incontro fra domanda e offerta, e dove gli operatori pubblici sono chiamati a svolgere in maniera effettiva il ruolo di garanti per l'occupabilità dei lavoratori. Le amministrazioni regionali, per assicurare questa funzione, dovrebbero necessariamente rapportarsi con tutti i soggetti del mercato del lavoro e rivalutare il raccordo con chi opera per l'inclusione sociale e lavorativa, e quindi con il mondo della cooperazione sociale che, oltre a fornire in maniera diversa servizi di inserimento lavorativo di lavoratori svantaggiati, ha sperimentato modelli innovativi di lavoro in rete con i servizi formativi, sociali e sanitari del territorio.

A ben vedere, il mondo della cooperazione e, in particolare, di quella di tipo B, pur dialogando continuamente con gli attori dell'assistenza, della salute, della formazione professionale, non sembra avere ancora avuto l'occasione reale di sviluppare un'azione sistematica con il sistema nazionale e regionale della politica attiva del lavoro: una rete di cooperazione e collabora-

zione capace di perfezionarne il ruolo a supporto delle attività di inserimento lavorativo delle fasce svantaggiate potrebbe essere una risorsa strategica della più ampia rete dei servizi. E come si vedrà, sono troppo spesso proprio i servizi a non riconoscere alla cooperazione il ruolo di snodo nella costruzione di reti sociali a integrazione dei nuovi modelli di welfare, e a attivare rapporti di collaborazione e integrazione con le cooperative, mancando al tempo stesso l'opportunità per riconfermare e qualificare la propria funzione di governo delle strategie locali e di garanzia della coerenza degli interventi.

## 1.2. L'ambito problematico

Come testimoniato dalle ultime rilevazioni dell'Isfol, il sistema dei servizi per l'impiego è ormai giunto a una certa omogeneità nelle modalità di erogazione dei servizi, sebbene esso soffra ancora le usuali differenziazioni territoriali che polarizzano geograficamente la qualità dei servizi offerti e che vedono la prevalenza dei servizi a più alta complessità erogati principalmente dai Cpi del nord. In generale, i valori relativi ai servizi fondamentali (come l'accoglienza e la mediazione e incontro tra domanda e offerta di lavoro) sono sostanzialmente in linea con il livello medio di erogazione su tutto il territorio nazionale.

La presenza di una discreta varianza nei livelli di attivazione dei diversi servizi è spiegabile in base agli effetti correlati dell'andamento dei diversi mercati del lavoro locali e di dinamiche differenziate nell'impianto e nell'avvio dei servizi territoriali: è vero però che il tasso di sviluppo delle strutture meridionali cresce ancora troppo lentamente e l'efficienza dell'offerta di servizio risulta ostacolata dalla maggiore numerosità degli iscritti ai Cpi rispetto al resto del paese, dalla più spiccata arretratezza delle dotazioni logistiche ed informatiche, dalle lentezze nell'avvio e nella gestione dei processi di indirizzo e attuazione della riforma (che hanno originato situazioni di assenza amministrativa, spesso accompagnate da endemici stati di instabilità politica), e dalla presenza di mercati del lavoro dominati dal lavoro sommerso e spesso affidati all'informalità delle reti personali, sottratti quindi alla trasparenza della gestione dei servizi per l'impiego (Isfol 2005).

A questi evidenti e ormai cronici squilibri territoriali si aggiunge la debolezza del raccordo organizzativo e funzionale fra i SPI e gli altri sistemi di

servizio (in particolare quello della formazione professionale<sup>3</sup>) in un quadro dove domina comunque una bassa integrazione tra i diversi sistemi informativi regionali del lavoro, una disgregazione organizzativa e funzionale che penalizza fortemente la costruzione di un mercato nazionale trasparente ed efficiente, e rallenta l'omogeneizzazione dell'offerta dei servizi nonché l'implementazione del più generale Sistema Informativo del Lavoro.

Lentezze e resistenze a parte, inevitabili in un paese dallo sviluppo a velocità differenti, possiamo comunque affermare come, a fronte di un cambiamento così profondo, la macchina dei servizi si sia messa ormai in moto, inseguendo una normalità tanto più difficile quanto più ostacolata da una impreparazione programmatica e gestionale, oltre che tecnica e professionale, aggravate da contrastanti dinamiche dei mercati locali del lavoro e da alcune miopie della cultura imprenditoriale. Lo stesso impianto delle strutture vede ancora parzialmente irrisolta la questione della divisione di poteri tra istituzioni centrali ed enti regionali e locali, con conseguenze negative sull'effettiva capacità di modernizzare uniformemente i servizi per l'impiego, definendo standard condivisi ed efficaci canali di scambio e verifica delle informazioni<sup>4</sup>.

Tutto questo si traduce naturalmente in un'offerta di servizio che penalizza soprattutto i soggetti più deboli: è naturale infatti che il target più forte, quello più facilmente (ri)collocabile, possa essere mediato più facilmente anche attraverso servizi a basso tasso di complessità (pura attività di matching, se non di mera informazione) e spesso non transita neanche per i cen-

<sup>3</sup> Come si dice a proposito dello sviluppo del sistema: «le prossime fasi dovranno essere finalizzate ad una crescita qualitativa del sistema e, per accelerare un processo che risulta essere in ogni caso troppo lento rispetto ai bisogni dell'utenza, evidentemente già presenti, occorrerà incrementare lo sforzo di tutti quei soggetti territoriali che dalla stessa legislazione sull'obbligo formativo sono chiamati a concorrere per lo sviluppo del sistema.» Ovvero, tra gli altri, proprio i servizi pubblici per l'impiego (Milana 2003: 148).

<sup>4</sup> «La suddivisione di poteri tra centro e periferia, potrebbe continuare ad influire negativamente sui futuri sviluppi dei nuovi SPI italiani. Come indicato dall'OCSE e dalla Commissione Europea, il rischio più verosimile connesso con il processo di decentramento è quello di non garantire l'uniformità dei servizi sul territorio nazionale, neutralizzando così gli effetti, comunque positivi, di tale intervento. Perciò è necessario accompagnare il processo di modernizzazione in atto anche con un adeguamento delle funzioni dell'amministrazione centrale» (Isfol, 2000: 105).



tri, mentre quello con maggiori difficoltà di inserimento sia quello che soffre di più la scarsa specializzazione/integrazione dei servizi. Sono infatti i soggetti che, per ragioni di discriminazione, a causa di handicap fisici, intellettivi, psichici e sensoriali, condizioni di povertà ed esclusione socio-lavorativa, richiedono politiche di intervento capaci di incidere realmente sulle condizioni strutturali alla base dell'esclusione sociale e quindi necessitano di servizi capaci di modulare sostegno e assistenza in rapporto ai bisogni soggettivi e collettivi di integrazione e di utilizzo reale dei diritti di cittadinanza.

La finalità dei servizi, o meglio della rete dei servizi e dell'azione congiunta delle politiche del lavoro e sociali, dovrebbe infatti andare verso la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano svantaggiato, e l'abbattimento delle barriere di accesso al mondo del lavoro, ovvero agire sul nucleo di fattori interrelati (lavoro, reddito, reti sociali, etc.) che costituiscono la causa principale del disagio e della marginalità sociale. Nella realizzazione di tale obiettivo, fondamentale è stata e continua ad essere l'importanza del terzo settore e soprattutto della cooperazione sociale, che con pratiche diverse e approcci variegati sviluppa azioni territoriali di promozione della solidarietà, spostando l'asse di riferimento dalla produzione alla riproduzione sociale e mostrando come l'integrazione nel Welfare di tutti quei soggetti deboli e svantaggiati (tossicodipendenti, disabili fisici e psichici, minori a rischio, anziani...) dipenda dalla collaborazione tra servizi diversi e non dall'azione di una singola agenzia<sup>5</sup>. In più, la cooperazione sociale ha costituito un'occasione per recuperare l'umanità delle istituzioni pubbliche e per coniugare universalità e esigenze di mercato in modo da irrobustire l'economia civile.

<sup>5</sup> «L'integrazione di fasce deboli nel mercato del lavoro non può essere attuata sistematicamente e su larga scala da un singolo servizio, sia esso pubblico (Sil, Centro per l'impiego, SerT) o appartenente al privato sociale (comunità terapeutica, cooperativa sociale). È indubbiamente auspicabile ed opportuno che enti pubblici o privati creino dei servizi per l'inserimento e l'integrazione lavorativa di soggetti svantaggiati, in particolar modo laddove questi non sono ancora presenti, con la libertà e la discrezionalità di organizzare il proprio lavoro e la propria prestazione, la propria interazione con le persone e la comunità sociale, con modalità connaturate alla loro natura giuridica e alle scelte statutarie e valoriali.» (Saccardo e Valente 2004: 109).

### 1.3. Ragioni e obiettivi della ricerca

I servizi per l'impiego si trovano in una fase estremamente delicata del loro sviluppo. Avviati ormai verso l'effettivo esercizio della loro funzione, la sfida che si trovano di fronte è quella di rispondere a esigenze sempre più complesse, che pongono al centro della loro azione la difficile integrazione fra risorse territoriali, vincoli produttivi, necessità di inclusione sociale. Le azioni a supporto dell'occupabilità dei soggetti socialmente più marginalizzati divengono ancora più difficili in quanto non derivano dal semplice adeguamento di capacità e tecnologie dei Centri, ma coinvolgono pesantemente il raccordo operativo e funzionale tra i diversi attori territoriali, all'interno di logiche di scambio che dovrebbero vedere il pubblico come garante e coordinatore del sistema.

Da qui lo scopo di questa ricerca che, facente parte di un progetto più ampio di sperimentazione delle pratiche d'intervento finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, in particolar modo di soggetti in stato di dipendenza o ex tossicodipendenti, ha come proprio specifico campo di analisi un'indagine delle attività rivolte ai soggetti in stato di dipendenza da parte dei servizi per l'impiego anche in collaborazione con altre istituzioni pubbliche e private, accompagnata da una ricognizione delle esperienze eccellenti di "servizi per l'impiego a bassa soglia". La rilevanza di tale fase risiede nel fatto che sui risultati di tale azione conoscitiva verranno poste le basi per la creazione di una rete operativa e collaborativa con i servizi per l'impiego coinvolti nella ricerca e la possibile realizzazione di seminari formativi dedicati agli operatori dei Centri per l'impiego e del privato sociale.

L'oggetto specifico della ricerca, ovvero le attività che i servizi per l'impiego svolgono per il sostegno all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, sono state indagate in uno schema di analisi che tentava di rintracciare la natura del servizio e di contestualizzarla all'interno delle scelte strategiche della provincia, ricostruendone genesi ed evoluzione, poi collegandole alle altre azioni dedicate a soggetti svantaggiati, verificando la priorità e le modalità di intervento. La ricerca voleva anche indagare i rapporti intrapresi dalle province e dai centri per l'impiego con il mondo della cooperazione sociale, verificando intanto l'utilizzo dei nuovi strumenti di raccordo tra pubblico e privato offerti dalla riforma del mercato del lavoro, e valutando lo stato dei rapporti con la cooperazione sociale nei diversi territori.

Il contesto principale dell'indagine è stato chiaramente il livello decisionale e operativo dei servizi per l'impiego: è stata infatti scelta la metodologia dell'intervista semi-strutturata, da un lato per lasciare ampio spazio alla rilevazione di dati di sfondo utili a disegnare nella maniera più ampia il panorama locale degli interventi dedicati alle politiche attive del lavoro provinciali, dall'altro per mappare adeguatamente le iniziative dedicate ai diversi target e in particolare ai soggetti ex-tossicodipendenti. È stato identificato come livello ottimale per l'analisi quello provinciale, per indagare la dimensione strategica e decisionale politica dei programmi di intervento, e il livello comunale (CPI) per recuperare quante più informazioni a livello operativo.

Il modello di individuazione e definizione della popolazione ha previsto un processo graduale di restringimento delle aree territoriali di pertinenza e approfondimento delle informazioni, per arrivare a selezionare le realtà più rappresentative dei fenomeni oggetto di indagine. Nella fase preparatoria è stata effettuata un'analisi di contesto sui servizi per identificare le realtà più interessanti dove poi andare ad approfondire le informazioni. Particolarmente utili sono stati i resoconti delle attività di monitoraggio sui servizi per l'impiego svolte dall'Isfol e che sono una delle fonti istituzionali più importanti a livello nazionale. Sulla base di questa ricognizione, sono stati individuati 25 ambiti territoriali<sup>6</sup> per i quali esisteva il dato relativamente certo di progetti e/o servizi indirizzati a fasce svantaggiate del mercato del lavoro. Sono stati poi individuati i referenti territoriali per la raccolta delle informazioni rilevanti, i rappresentanti istituzionali e organizzativi che, grazie al ruolo svolto e quindi al grado di visibilità rispetto ai processi strategici e attuativi di contrasto al disagio occupazionale, fossero capaci di offrire testimonianze privilegiate riguardo agli ambiti tematici oggetto di indagine. Nella tabella che segue sono riportati i risultati sintetici di questa ricognizione preliminare.

<sup>6</sup> Per ambiti territoriali si intendono aree omogenee dal punto di vista della pianificazione delle politiche attive del lavoro, ovvero i bacini all'interno dei quali insistono i centri per l'impiego.

**I risultati dell'indagine campionaria dell'Isfol: servizi per l'impiego e interventi rivolti a soggetti svantaggiati, anno 2004<sup>7</sup>.**

<b>ABRUZZO</b>	<b>Nereto</b>	Ci sono 2 persone che si occupano del Collocamento obbligatorio (L. 68/89), una a tempo pieno ed una parzialmente. L'azione svolta si caratterizza soprattutto attraverso colloqui di pre-selezione di utenti disabili, soprattutto in funzione delle richieste delle imprese. Viene data importanza, in sede di colloquio, alla verifica delle reali potenzialità lavorative degli utenti, cercando di definire chiari profili di professionalità. I rapporti più significativi vengono mantenuti con gli uffici provinciali del lavoro mentre, seppur a livello informale, c'è uno stretto contatto tra il CPI di Nereto e la ASL in particolare con il Sert per favorire un re-inserimento nel mondo del lavoro di soggetti ex-tossicodipendenti.
<b>LAZIO</b>	<b>Roma</b>	Il Centro per l'Impiego è ubicato in un territorio particolarmente disagiato, si trova vicino al carcere di Rebibbia, gli utenti sono per la maggior parte ex-detenuti e tossicodipendenti.
<b>LOMBARDIA</b>	<b>Milano</b>	Sono attivi i progetti "Eurdice" e "Orfeo" destinati a detenuti con l'obiettivo di orientamento ed accompagnamento all'inserimento lavorativo al di fuori del carcere (naturalmente per coloro che hanno la possibilità di usufruire di tali benefici). I progetti sono erogati da operatori dei CPI che hanno l'autorizzazione (dal direttore dell'istituto e dal Provveditorato) a entrare all'interno del carcere - periodicamente - e ad aprire uno sportello dedicato.
	<b>Cesano</b>	Si è cercato di uniformare sia i servizi forniti dai vari enti che si occupano di soggetti svantaggiati, sia le procedure da loro seguite, sulla base di identificazione di linee guida comuni a tutte le strutture.
	<b>Merate</b>	Per le c.d. persone svantaggiate (ex detenuti, tossicodipendenti, alcolisti, soggetti in trattamento psichiatrico, ecc.) è l'Ufficio Collocamento Mirato della Provincia di Lecco (che si occupa anche del collocamento obbligatorio) a svolgere un'attività di inserimento lavorativo.
<b>LIGURIA</b>	<b>Ventimiglia</b>	Esistono relazioni con cooperative di tossicodipendenti e soggetti svantaggiati, anche se non si tratta di attività sistematiche, ma di attività "a domanda."

<sup>7</sup> Nel riportare i risultati di questa indagine vogliamo fare un ringraziamento particolare ad Antonello Scialdone e a Roberto Landi dell'Isfol per aver gentilmente messo a nostra disposizione i materiali relativi all'indagine, oltre che aver fornito indicazioni estremamente utili al lavoro di ricerca.

TOSCANA	<b>Arezzo</b>	Ci sono 2 operatori per l'obbligo formativo che sono inviati dalle Politiche Sociali e ai quali il CPI offre supporto logistico; 1 operatore, psicologa, che segue alcune tipologie di persone svantaggiate come tossicodipendenti e carcerati; 2 operatori adibiti all'inserimento dei dati nel sistema informatico che sono dipendenti da cooperative sociali.
	<b>Livorno</b>	L'orientamento per i disabili è di competenza dei consulenti che lavorano all'interno dell'Ufficio Disabili, che gestisce il servizio del collocamento obbligatorio su tutto il territorio provinciale. Per le categorie svantaggiate gli orientatori sono in contatto con il SerT di Livorno che invia periodicamente presso il centro ex-tossicodipendenti (alcuni dei quali sono anche ex-detenuiti) in recupero che si vogliono reinserire nel mondo del lavoro. Un incontro individuale dura in media 40 minuti e si effettuano dai 10 ai 15 colloqui individuali al giorno. Gli psicologi seguono i casi più problematici oppure coloro che necessitano di un approccio più approfondito e gestiscono anche i colloqui di preselezione.
	<b>Val Di Chiana</b>	Il servizio del collocamento obbligatorio fino a febbraio di quest'anno è stato gestito quasi esclusivamente dall'Ufficio delle Categorie Protette della Provincia; gli impiegati effettuavano le iscrizioni alle liste e la raccolta delle richieste di adesione per le offerte di lavoro, mentre una orientatrice realizzava il colloquio per il D.L. 181. Dal mese di marzo, presso i vari Centri Territoriali, sono stati aperti degli sportelli per il collocamento obbligatorio (Sportelli 68) dove un consulente fornisce informazioni, raccoglie le iscrizioni e le adesioni alle preselezioni dei soggetti disabili (operazioni che continuano ad essere effettuate anche dagli impiegati quando non è presente la consulente), ed effettua colloqui di orientamento. Nel 2001 è stato attivato il servizio MILD (mediazione ed inserimento lavorativo di persone disabili) che ha messo a disposizione dei mediatori per il trattamento di utenti disabili con necessità di supporto; tali operatori si attivano al fine di fornire un percorso che comprende azioni di formazione al lavoro e tutoraggio. La Provincia ha messo a disposizione dei vari Centri Territoriali una consulente per le categorie svantaggiate.
	<b>Arezzo</b>	I corsi di ricerca attiva del lavoro e corsi di alfabetizzazione alle politiche per il lavoro sono prevalentemente destinati ai giovani che possono acquisire strumenti per ricercare attivamente il lavoro. Per i detenuti esiste una iniziativa denominata "Caos", che prevede uno sportello specifico (aperto una volta alla settimana) con le stesse funzioni di quelli ordinari, ma in cui è presente una operatrice specializzata.

	<b>Firenze</b>	Esiste una convenzione tra la Provincia di Firenze, il Comune di Firenze e l'Associazione "ARCI Nuova Associazione – Comitato Regionale Toscano" per lo svolgimento di attività culturali e di socializzazione in favore dei detenuti. L'Associazione prepara il materiale informativo da inserire nei CPI e si occupa della formazione degli operatori che devono accogliere questa utenza, anche se il servizio vero e proprio viene svolto direttamente dall'ARCI. Esistono inoltre 5 Tutor provinciali specializzati in fasce deboli che si attivano per i tirocini a favore di ex-detenuti (che possono essere segnalati dall'ARCI che poi fa da interfaccia con l'impresa) e di disabili psichici e intellettivi non certificati per i quali si fa capo a un gruppo della ASL.
	<b>Grosseto</b>	Recentemente è stato indetto un bando per il sostegno all'occupazione dei disabili; nel 2002 sono stati attivati una serie di sportelli per i disabili all'interno dei vari Uffici Territoriali. È stato realizzato un protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia e la Provincia di Grosseto (Assessorato al Lavoro) per la creazione di uno sportello di orientamento a favore dei detenuti e degli ex detenuti che offre servizi di informazione, consulenza e orientamento al lavoro.
	<b>Livorno</b>	La Provincia partecipa al progetto Equal sui detenuti che ha la finalità di favorire la creazione di cooperative legate ad attività locali (es. pesca). È stato approvato un progetto che prevede la realizzazione di una attività di orientamento a favore di un campione di detenuti che abbiano manifestato motivazione e interesse a intraprendere attività formativa o lavorativa durante il periodo di reclusione, o nella fase di libertà vigilata. Non sono state promosse iniziative a favore dell'inserimento lavorativo di tossicodipendenti o di altre categorie.
	<b>Lucca</b>	La Provincia ha attivato una serie di protocolli di intesa e di convenzioni con vari organismi sul territorio: ASL, Casa Circondariale, Centro Servizi Sociali Adulti. Al fine di realizzare una rete di servizi sono state stipulate convenzioni con alcuni Comuni e con organismi privati che svolgono funzioni di prima accoglienza. L'iniziativa con le ASL è stata promossa all'inizio del 2003, è stato costituito un tavolo di coordinamento dedicato all'area dello svantaggio (disabili, tossicodipendenti ecc.) che si riunisce mediamente una volta al mese.
	<b>Massa Carrara</b>	La Provincia ha aperto uno sportello informatico con possibilità di effettuare colloqui di orientamento all'interno del carcere; questo servizio è stato affidato a una cooperativa tramite un bando.

	<b>Pisa</b>	Sono stati stipulati appositi protocolli d'intesa con il carcere di Volterra e con il carcere di Pisa, che hanno previsto l'apertura di uno sportello di consulenza per i detenuti che godono della semilibera o che sono in procinto di uscire. All'interno del carcere, infatti, un operatore preparato definisce insieme al detenuto un percorso mirato di inserimento lavorativo. Si sottolinea che il servizio sta dando ottimi risultati soprattutto nel carcere di Volterra.
	<b>Pistoia</b>	Esistono iniziative più in generale destinate alle "fasce deboli". È, infatti, in atto un protocollo di intesa tra Provincia, Comuni e ASL finalizzato all'avvio di percorsi specifici per le fasce deboli (detenuti, tossicodipendenti, alcolisti ecc.).
	<b>Prato</b>	«La Provincia insieme alla Commissione Tripartita ha individuato le fasce di popolazione più debole e abbiamo messo a bando degli incentivi, delle borse lavoro per i tirocini (luglio 2003 - vedi allegato)». «A questa chiamata hanno risposto in tanti, perché abbiamo avuto 244 domande e ci sono fondi per finanziarne 175-180 [...] i soggetti potranno fare l'esperienza di un tirocinio in azienda percependo un incentivo economico». «Il bando era rivolto a più soggetti che sono stati inseriti nelle fasce deboli: persone portatrici di disabilità psichica, fisica, intellettuale o sensoriale (oltre il limite per entrare nelle categorie protette); detenuti in libertà vigilata ed ex detenuti; extracomunitari; donne in reinserimento lavorativo con più di 25 anni di età (con priorità a donne con più di 32 anni, disoccupate da almeno un anno); uomini con più di 45 anni di età (con priorità a uomini con più di 50 anni, disoccupati da almeno 12 mesi)».
	<b>Siena</b>	La provincia organizza attività formative e orientative per i detenuti. Inoltre si prevede di organizzare, coinvolgendo anche le Associazioni datoriali, una campagna di sensibilizzazione (centrata sulle leggi per l'inserimento lavorativo dei detenuti) presso le aziende del territorio.
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	<b>Trento</b>	Sono riconosciuti dei contributi variabili per l'assunzione, a seconda che il rapporto instaurato sia a tempo indeterminato o determinato, di diverse categorie di svantaggio (persone in età lavorativa ex alcolisti, ex tossicodipendenti con certificazione dei competenti servizi Sociosanitari, soggetti portatori di handicap fisici psichici, sensoriali e oggetto di processi di emarginazione sociale non rientranti nella tutela della L. 68/99, persone in difficoltà occupazionale in quanto soggetti a processi di emarginazione sociale). Sono inoltre previsti specifici interventi orientativi e formativi, tirocini per favorire la transizione nel mondo del lavoro, finanziamenti al-

		<p>le aziende per lo studio o la progettazione di programmi di inserimento, per l'analisi del posto di lavoro e l'individuazione di soluzioni organizzative ed ergonomiche, rimborso di costi (fino ad un max di € 5.200,00) sostenuti dal datore di lavoro per le modifiche organizzative, tecniche e materiali che si rendano necessarie per l'inserimento del soggetto nel contesto lavorativo. L'Adl sostiene inoltre, attraverso specifici contributi, la creazione di cooperative sociali di inserimento lavorativo e riconosce alle stesse delle agevolazioni per l'assunzione di soggetti svantaggiati. I soggetti svantaggiati possono inoltre partecipare a progetti di utilità collettiva.</p>
<b>UMBRIA</b>	<b>Perugia</b>	<p>Alcuni operatori si sono recati nei penitenziari della provincia per lavorare con i detenuti in stato di semilibertà.</p>
	<b>Terni</b>	<p>Tutti i soggetti appartenenti a target di utenza debole vengono seguiti all'interno di una procedura particolare; alle fasce deboli viene data priorità rispetto agli altri soggetti nei diversi servizi; c'è anche un interesse specifico verso questi utenti: ultimamente è stata commissionata una ricerca sui disoccupati di lunga durata della provincia che dovrebbe essere conclusa a breve. La politica della provincia è quella di evitare sportelli specifici ma garantire comunque dei servizi maggiormente individualizzati all'interno delle linee di servizio generalistiche. L'unica eccezione è rappresentata dallo sportello degli extracomunitari.</p>
<b>VALLE D'AOSTA</b>		<p>Il Dipartimento politiche del lavoro ha proposto interventi di integrazione lavorativa per tossicodipendenti, ex tossicodipendenti, alcolisti, ex alcolisti, detenuti, ex detenuti, persone con disabilità fisica, psichica o sensoriale, persone coinvolte in situazione di devianza, disagio sociale.</p> <p>A favore di tali persone svantaggiate sono previsti i seguenti interventi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incontri di sensibilizzazione con le associazioni e gli enti locali e con la produzione e diffusione di materiale informativo.</li> <li>• Favorire l'integrazione delle politiche socio-sanitarie con le politiche del lavoro.</li> <li>• Sostenere i progetti di outplacement volti a prevenire gli effetti sul piano sociale di difficoltà aziendale.</li> <li>• Realizzare percorsi di accompagnamento al lavoro, mediante azioni di orientamento, formazione professionale e pre-inserimento lavorativo.</li> <li>• Erogazione di borse lavoro per soggetti con invalidità tra il 74% e il 100% che non sono inseribili in attività lavorative con istituti contrattuali tradizionali.</li> <li>• Rimborsare ai datori di lavoro i costi di adattamento del posto di lavoro.</li> </ul>



<b>VENETO</b>	<b>Padova</b>	Creazione dello Sportello Carceri all'interno delle case circondariali del territorio. Lo sportello, nato per facilitare il reinserimento dei detenuti all'interno della società, ha l'ambizione di attivare un servizio di mediazione dell'incontro domanda-offerta per coloro che possono beneficiare della condizione di lavorare all'esterno del carcere.
	<b>Treviso</b>	Per quanto riguarda i detenuti, per quegli stranieri che hanno un titolo per poter rimanere in Italia una volta scontata la loro pena, si costruisce un rapporto iniziando da una consulenza che viene fornita ai loro educatori o direttamente a loro stessi, al fine di arrivare a un inserimento lavorativo.
	<b>Venezia</b>	A favore dei detenuti è stato fatto un accordo con il Ministero di Grazia e Giustizia per un percorso di affiancamento per esempio con carcerati a fine pena.
	<b>Verona</b>	È in fase di attivazione uno "Sportello carceri" con gli istituti di pena del territorio.
	<b>Vicenza</b>	Per quanto riguarda i detenuti, esiste un progetto a cui l'ufficio partecipa insieme alla Confartigianato e alle cooperative sociali della CISL.

Da un lato quindi, si sono selezionati alcuni dirigenti provinciali di PAL, in virtù del loro ruolo in materia di programmazione sul territorio e di gestione dei fondi strutturali comunitari, come anche di responsabili degli strumenti di incentivazione delle reti territoriali; dall'altro invece si sono scelti i responsabili dei CPI, in quanto responsabili generali di tutta l'attività ordinaria dei servizi e del collegamento con la Provincia. In base alle ipotesi di partenza della ricerca è a questo livello, ovvero quello che riguarda la programmazione e la dirigenza operativa dei servizi, che è possibile situare l'analisi per ricostruire il quadro di contesto, e rappresentare le diverse situazioni di implementazione dei servizi dedicati alle utenze svantaggiate e in particolar modo al target ex-tossicodipendente.

Sono stati selezionati 19 ricercatori che avessero competenze specifiche sia nell'analisi delle politiche pubbliche, sia nello specifico settore dei servizi dedicati a ex tossicodipendenti. Successivamente sono stati coinvolti in attività formative (giornata residenziale, assistenza telefonica, invio di documentazione, ...) che hanno permesso di inquadrare temi e problemi princi-

pali della tematica oggetto di indagine, delineando obiettivi e strumenti di indagine, modalità organizzative per la raccolta e la catalogazione delle informazioni e dei dati e un'analisi sintetica delle tracce da utilizzare per le interviste. A tutti i rilevatori è stato consegnato il kit degli strumenti per la ricerca, comprendente la "guida all'indagine", l'elenco delle esperienze candidate all'analisi completo di nominativi e recapiti dei responsabili e le copie delle schede, l'eventuale documentazione sul caso assegnato pervenuta dall'ente e un CDrom contenente legislazione in materia di lavoro e tossicodipendenza (i materiali sono allegati al presente rapporto).

La ricerca ha previsto le seguenti azioni:

- intervista semi-strutturata al dirigente provinciale delle politiche per il lavoro sulle azioni promosse nei confronti dei lavoratori svantaggiati e nello specifico in stato di dipendenza o ex tossicodipendenti, nonché sullo stato di attuazione dell'art. 14 del dglr 276/2003;
- intervista semi-strutturata al responsabile del Centro per l'impiego o al responsabile tecnico di attuazione della buona pratica segnalata all'interno di ciascuna provincia coinvolta nell'indagine;
- raccolta di dati quantitativi sulle azioni svolte dai Centri per l'impiego;
- individuazione e raccolta di eventuali accordi territoriali tra diversi soggetti per la promozione di queste azioni;
- stesura di un report di ambito, dove sintetizzare gli elementi significativi emersi nel corso dell'indagine, esemplificando una rapida analisi della situazione e delle linee generali relative ai temi oggetto delle interviste, lasciando però ampio spazio a impressioni, riflessioni, osservazioni e critiche stimolate dall'attività di ricerca.

Le attività sono state condotte con l'obiettivo di raccogliere quante più informazioni rispetto ai progetti e ai servizi attivati, come anche di attivare e fare partecipe il territorio sia per connotare la ricostruzione dei fenomeni indagati, sia nel porre le basi di un dialogo costruttivo tra partner possibili nello sviluppo di azioni dedicate.

È chiaro come l'intervista, in questa indagine, abbia giocato un doppio ruolo: se da una parte essa ha costituito lo strumento di rilevazione delle informazioni necessarie alla ricostruzione del contesto, dall'altra ha rappresentato un momento di contatto e coinvolgimento dei referenti della ricerca. L'opzione metodologica posta alla base dell'indagine qualitativa prevedeva in particolare proprio il coinvolgimento dei Centri per l'impiego come interlocutori attivi e positivi, indispensabili collaboratori nella diagnostica dei ser-

vizi erogati. Gran parte della ricerca è quindi consistita nell'attivare relazioni positive con i responsabili dei servizi e/o progetti per favorirne un atteggiamento aperto e disponibile, oltre che a porre le basi per la possibile attivazione di una rete operativa e cooperativa per supportare discussioni e azioni dedicate in tema di inserimento e politiche attive del lavoro. La scelta infatti è stata quella di far indicare al dirigente provinciale, dopo l'intervista, il responsabile del Centro per l'impiego o il responsabile tecnico della buona pratica nel sostegno all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati a cui rivolgere la seconda intervista.

Le tracce delle interviste semi-strutturate sono state articolate in modo da raccogliere in maniera quanto più larga e comprensiva le opinioni degli intervistati, la loro visione dei fenomeni analizzati, le possibili linee di sviluppo, le priorità seguite nella programmazione e nella realizzazione delle azioni politiche, la filosofia operativa che ha informato progetti e servizi dedicati alle utenze più deboli, le immagini organizzative che animano le strategie di relazione con le diverse realtà territoriali.

La somministrazione dell'intervista ha previsto risposte discorsive che, opportunamente registrate, dovevano essere sbobinate e venivano utilizzate per la compilazione di griglie riepilogative, per la sistematizzazione delle informazioni raccolte.

La traccia di intervista preparata per l'indagine è stata costruita in modo da rispondere a diversi obiettivi:

- un obiettivo *conoscitivo*, per verificare lo stato dei servizi e dei progetti nelle diverse situazioni territoriali (esistenza di pianificazioni provinciali, progetti/servizi dedicati ad utenze svantaggiate, tipologia, modalità, attori coinvolti, etc.);
  - un obiettivo *qualitativo* (con riguardo alla filosofia dei servizi, la personalizzazione dei servizi, le modalità di sviluppo etc.);
  - un obiettivo *proiettivo* (conoscenza art.14, propensione a stipulare convenzioni, prospettive di sviluppo della rete cooperativa territoriale, etc.);
  - un obiettivo *statistico* (numero dei progetti/servizi attivati, numerosità dell'utenza, tipo e numero di funzioni attivate con i progetti/servizi, etc.).
- Gli ambiti tematici oggetto dell'indagine sono stati essenzialmente cinque:
- la ricostruzione delle linee generali della pianificazione provinciale in tema di politiche attive del lavoro, indicando le scelte più importanti e le caratteristiche dei principali interventi;

- i programmi e i progetti dedicati alle utenze svantaggiate, la tradizione in cui si sono inseriti, con una descrizione quanto più analitica delle linee di azione, delle priorità strategiche e dei soggetti coinvolti;
- un approfondimento sui progetti e/o gli interventi dedicati ai soggetti tossicodipendenti o soggetti in stato di dipendenza, con l'articolazione delle azioni, i soggetti e i ruoli degli attori territoriali e una valutazione riguardo alla efficacia/efficienza dei progetti attivati;
- una valutazione dei nuovi strumenti offerti dalla riforma del mercato del lavoro e in particolare dell'articolo 14 del decreto legislativo n° 276/2003, relativo alle possibilità, previa realizzazione di convenzioni quadro a livello territoriale, di attivare e organizzare e commesse a favore della cooperazione sociale;
- una valutazione delle caratteristiche della cooperazione sociale attiva a livello territoriale: ruolo svolto, modalità di sviluppo, relazioni formali e informali intrattenute, opinioni riguardo a opportunità e difficoltà di attirare risorse dal mondo pubblico e da quello privato, azioni innovative per qualificare la loro presenza sul territorio e migliorare la propria rete di rapporti.

Ognuno di questi ambiti tematici è stato scomposto nelle sue dimensioni rilevanti, secondo lo schema rappresentato nella tabella seguente: ad ognuna delle dimensioni sono state associate delle domande specifiche, che ne hanno sondato le caratteristiche salienti. Le risposte, come si è detto, opportunamente registrate e sbobinate, insieme alla documentazione utile sulle scelte politiche e operative svolte, nonché sui progetti e servizi attivati, sono poi confluite all'interno dei report specifici di ogni situazione territoriale.

Nei mesi da maggio a luglio del 2005 sono stati intervistati 29 dirigenti provinciali e 28 responsabili dei CPI per un totale di 57 interviste. Sono stati analizzati 25 ambiti territoriali: Nereto (TE), Verres (AO), Potenza, Cantanzaro, Crotone, Napoli, Bologna, Udine, Roma, Albenga, Chiavari, Lecce, Milano, Termoli (CB), Cuneo, Torino, Bari, Brindisi, Cagliari, Messina, Firenze, Trento, Perugia, Padova, Treviso.

AMBITO TEMATICO	TEMI
<b>Aspetti generali</b>	Le scelte più importanti nel campo delle PAL (Politiche attive del lavoro)
	Il piano provinciale o i piani territoriali di PAL e le caratteristiche dei principali interventi*
<b>I programmi/progetti per i soggetti svantaggiati</b>	Tradizione d'interventi e progetti rivolti ai lavoratori svantaggiati
	Azioni dedicate ai soggetti in svantaggio
	Priorità di azioni e soggetti su cui intervenire
<b>Approfondimento sui progetti e gli interventi per i soggetti in stato di dipendenza</b>	Progetti o servizi specifici dedicati alle utenze svantaggiate
	Servizi o progetti dedicati in particolare a tossicodipendenti o soggetti in stato di dipendenza
	Soggetti coinvolti sul territorio
	Ruoli e compiti di ciascun attore coinvolto
	Le diverse azioni previste
<b>I nuovi strumenti di riforma del mercato del lavoro</b>	Opinione sull'articolo 14 del decreto legislativo n° 276/2003 (possibilità di realizzare delle convenzioni quadro a livello territoriale per attivare e organizzare le commesse a favore della cooperazione sociale)
	Esperienze di applicazione dello strumento
<b>PAL e cooperazione sociale d'inserimento lavorativo (tipo B)</b>	Ruolo svolto dalla cooperazione sociale d'inserimento lavorativo nell'attuazione delle PAL
	Opinione rispetto allo sviluppo dei rapporti tra PAL della provincia e cooperazione sociale
	Definizione dello sviluppo della cooperazione sociale (decentramento/esternalizzazione della pubblica amministrazione/imprese private vs mercato autoprodotta)
	Punti di forza e punti di debolezza che caratterizzano lo sviluppo della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo a livello territoriale
	Le difficoltà della cooperazione di tipo B nell'ottenere commesse dalla pubblica amministrazione e/o dalle aziende private
	Le azioni innovative ipotizzabili per sviluppare il ruolo sociale della cooperazione di tipo B e il rapporto con gli altri attori locali
* Questo ambito, data la sua natura più politico-istituzionale, era presente nell'intervista al dirigente provinciale delle politiche per il lavoro ma non in quella del responsabile CPI	



## CAPITOLO 2

# LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E I SERVIZI PER L'UTENZA SVANTAGGIATA

*«Caratteristica fondamentale è il coinvolgimento del CPI, questo è un aspetto che continuo a ribadire perché fondamentale. Una delle esperienze precedenti al nuovo ruolo che ha assunto il CPI era il parallelismo con l'amministrazione da un lato e dall'altro le questioni riguardanti le Politiche Attive che continuavano a percorrere percorsi separati con modalità diverse. Il grande merito della riforma e del decentramento dei servizi è l'averli messi sotto la giurisdizione degli Enti Locali come la Provincia. Il CPI è una risorsa del territorio, la collaborazione è un atteggiamento caratteristico del nostro muoverci.» (responsabile CPI)*

### 2.1. La difficile evoluzione delle politiche e dei servizi

A partire dalla seconda metà degli anni '90, le regole di funzionamento del mercato del lavoro sono state modificate profondamente da riforme nate con l'obiettivo dichiarato di fornire maggiore flessibilità e trasparenza e di incrementare la gamma degli strumenti di politica attiva dedicata ad accrescere l'occupabilità dei cittadini. Come abbiamo accennato, la riforma del collocamento, che si iscrive pienamente nel processo di decentramento, ha rappresentato per alcuni un'utile opportunità, per altri solo un obbligo oneroso, per mutare radicalmente il sistema dei servizi, in un quadro generale dove la nuova strategia (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori, pari opportunità) ha generato un'apertura del mercato dell'intermediazione, comportando un sostanziale mutamento di ruolo per tutti i soggetti in esso attivi.

In particolare, il passaggio di competenze alle Regioni e da queste, su delega, alle Province, è stato un evento organizzativamente e strutturalmente traumatico: pur costituendo una fase importante del processo di decentramento amministrativo iniziato con la riforma del titolo V della Costituzione (legge Bassanini), ha rappresentato una forte discontinuità rispetto al passato richiedendo perciò una profonda azione di adeguamento dell'ordinamen-

to procedurale, della struttura organizzativa e logistica, della dotazione di personale. Da quel punto in poi infatti alle Province, attraverso leggi e provvedimenti regionali (e nuove leggi nazionali), sono state attribuite la gestione e l'erogazione dei servizi in materia di politica attiva del lavoro, quali la programmazione e il coordinamento di iniziative volte a incrementare e a incentivare l'occupazione; il reimpiego dei lavoratori posti in mobilità, l'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate; l'indirizzo e la verifica dei tirocini formativi e di orientamento e dei lavori socialmente utili.

Il dettato normativo, particolarmente cogente per l'organizzazione di tutto il sistema, ha prescritto l'adeguamento logistico-procedurale agli standard definiti in sede europea, collegandone l'obbligatorietà alla possibilità di usufruire dei finanziamenti destinati in materia dalla Comunità. In questo modo le indicazioni comunitarie raccolte nel cosiddetto approccio preventivo hanno permesso di recuperare in parte le storiche inefficienze del sistema "curativo" del vecchio modello di servizio e hanno impostato il processo di modernizzazione dei servizi per l'impiego.

Dopo il D.Lgs 469/1997, altri e numerosi interventi legislativi hanno modificato il sistema, contribuendo a implementare i servizi, a innovare e ottimizzare quelli preesistenti, con l'effetto auspicato di migliorare la produttività e la competitività del pubblico rispetto al mondo degli operatori privati. È chiaro che in un panorama così diversificato e potenzialmente competitivo, i servizi pubblici per l'impiego si trovano costretti ad operare in maniera sempre più aperta e coordinata rispetto alla rete che, seppure tra mille lentezze, si sta aprendo sul territorio e coinvolge in maniera principale proprio il luogo della programmazione e della decisione delle politiche, ovvero le Province.

Ed è proprio la rete l'elemento chiave su cui si doveva basare la riforma dei servizi, una rete capace di valorizzare le diversità e le potenzialità delle risorse locali e garantire, attraverso il ruolo delle agenzie pubbliche, la partecipazione di tutti gli attori pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro, allargando il campo di intervento e la profondità delle azioni. In questa nuova realtà organizzativa, partecipata e aperta all'integrazione tra i diversi operatori, diviene in effetti ancora più cogente la necessità di programmare le strategie e le tattiche di intervento su un mercato estremamente popolato, non più gestibile con logiche monopolistiche: acquistano così maggiore importanza modalità di programmazione degli interventi che valorizzano il patrimonio informativo da condividere e la rete di relazioni comuni,



che in un ambito di condivisione degli obiettivi dovrebbe svilupparsi riducendo il rischio di sovrapposizioni e contrapposizioni, e privilegiando modalità concertative di programmazione negoziata.

Il ruolo delle agenzie pubbliche, nel nuovo sistema, dovrebbe allora assicurare la funzione di regolazione e certificazione della trasparenza e della coerenza degli interventi, verificando che ogni operatore autorizzato all'intervento condivida i dati acquisiti e li trasferisca a tutti i diretti interessati. Per superare la vecchia logica burocratica bisogna evitare di riproporre modalità di puro espletamento formale delle procedure e costruire invece un sistema di servizio effettivamente orientato alla promozione dei destinatari (lavoratori e imprese): questo implica, oltre alla disponibilità di una base informativa comune, la presenza di un'organizzazione flessibile, capace di seguire i cambiamenti e adattarsi con rapidità alle esigenze di un mercato che richiede sempre più insistentemente servizi integrati e complementari, positivamente concorrenti.

Per il processo di adeguamento dei SPI e per l'aumento della flessibilità della struttura, va certamente ricordato il ruolo svolto dalle risorse del Fondo Sociale Europeo che hanno consentito di sostenere il processo di innovazione dei servizi erogati dai Centri, in special modo quelli legati alla consulenza specialistica e di promozione verso il mondo della domanda, permettendo ai Servizi di avvalersi di professionalità esperte e di avviare una collaborazione reale con le strutture private. Questi strumenti finanziari e programmatori hanno contribuito alla crescita dell'adattabilità del sistema e delle strutture di erogazione dei servizi, e hanno permesso la fornitura di prestazioni sempre più profilate sulle esigenze degli utenti, concorrendo alla valorizzazione delle risorse locali.

La strategia europea per l'occupazione ha contribuito in maniera rilevante a qualificare l'offerta pubblica di servizio, puntando sul compito di regolazione del sistema, sulla diffusione efficace delle offerte e delle richieste di lavoro, sulla facilitazione dei meccanismi di transizione scuola-lavoro e in particolare sul supporto attivo alla collocazione delle fasce più deboli. Il ruolo delle politiche reali, risolto il problema dell'adeguamento dei servizi, dovrebbe quindi orientarsi verso la lotta a vecchie e nuove forme di disagio socio-occupazionale, rimediando all'incidenza di nuove forme di flessibilità e di destrutturazione professionale, contribuendo alla costruzione di un sistema efficiente che coniughi accompagnamento all'inserimento e dispositivi di tutela del reddito e soprattutto articolando gli interventi ai diversi livelli territoriali.

In effetti, in un ambito così fortemente centralizzato come quello delle politiche del lavoro italiano, il decentramento delle competenze ha avviato una interessante fase di sperimentazione degli interventi dedicati al lavoro, che ha visto crescere il ruolo delle politiche promozionali a scapito del tradizionale modello assistenziale, definendo, anche in termini normativi, servizi praticamente mai svolti fino a quel momento da strutture pubbliche. Le Regioni, travalicando spesso per necessità l'ambito assegnato, hanno così di fatto colmato quello che era un vuoto operativo (e in molti casi normativo) delle politiche attive del lavoro, attivando nuovi servizi come quelli relativi all'orientamento, al tutoraggio, alla formazione professionale e al monitoraggio del mercato del lavoro, determinando un quadro normativo che, lungi dall'aver raggiunto il suo stato definitivo, si dimostra ancora in continua evoluzione. In più, creando una cultura che integra in maniera efficace le diverse competenze territoriali, valorizza le risorse locali e cerca di riservare agli attori istituzionali e non, il ruolo di promotori di uno sviluppo economico che coniughi produttività e occupazione.

## 2.2. La pianificazione provinciale delle politiche attive del lavoro

È impossibile ricostruire l'estrema eterogeneità delle strategie territoriali e della programmazione locale dedicata alle politiche attive del lavoro, che nascono da territori estremamente diversi, con culture, politiche, dinamiche economiche e sociali differenti. A una prima analisi, è abbastanza evidente come soprattutto sulla pianificazione territoriale pesi ancora il carico della riforma, che ha radicalmente modificato l'organizzazione delle strutture deputate all'erogazione dei servizi, sostituendo il precedente sistema ministeriale, articolato nelle Direzioni regionali e provinciali e nelle Sezioni circoscrizionali, e sostituendolo con un modello basato sul ruolo delle Regioni e delle Province e sulle nuove strutture amministrative deputate all'erogazione dei servizi, ovvero i Centri per l'impiego.

*«Come è noto la Provincia dal 1999 si è vista trasferire le competenze in materia di politiche del Lavoro. È chiaro che l'impatto iniziale è stato abbastanza tragico, nel senso che gli Enti non abituati a misurarsi in determinati argomenti hanno un po' stentato all'inizio. Poi, man mano, si è, diciamo, delineata la struttura, creando la Commissione Provinciale Tripartita, il Comitato Tecnico all'interno della Commis-*

*sione, il Sottocomitato per l'Agricoltura, e si sono delineati i vari aspetti legati, come dicevo prima, al passaggio delle competenze.» (responsabile CPI)*

Molto spesso la necessità di approntare un coerente piano provinciale di sviluppo dei servizi ha dovuto fare i conti con l'esigenza di rimediare a un profondo ritardo organizzativo, logistico e professionale delle strutture preposte, e quindi con l'emergenza di approntare configurazioni di servizio chiaramente inadeguate al nuovo ruolo, modelli di sviluppo e prestazioni particolarmente complesse. Al momento in cui le Province hanno assunto le competenze in materia di politiche attive del lavoro hanno spesso trovato, come riporta eufemisticamente un dirigente provinciale: *«Una situazione non ottimale da un punto di vista logistico, strutturale, funzionale ed organizzativo»*. È chiaro allora che nel corso del tempo, come riporta anche un dirigente provinciale:

*«L'attenzione dell'amministrazione è stata dedicata all'adeguamento strutturale e funzionale dei Centri per l'impiego e all'implementazione dei servizi innovativi sulla base di quanto predisposto dalla normativa nazionale e comunitaria.»*

Si è trattato dunque di interventi complessi, vere e proprie rivoluzioni copernicane, con tutto il loro carico di costi umani, oltre che economici e tecnologici. È facile infatti notare come, specialmente nelle zone del mezzogiorno, ovvero quelle maggiormente arretrate dal punto di vista tecnologico e quelle con i maggiori problemi di utenza numerosa e svantaggiata, le misure intraprese hanno dovuto colmare un gap strutturale e informatico in maniera veloce ed efficace. Usando le parole di un responsabile CPI:

*«L'enorme lavoro perché potesse partire il CPI: a cominciare dalle postazioni telematiche, la rete internet tra gli uffici, la formazione degli operatori, ma soprattutto la registrazione di una banca dati di tutti gli iscritti.»*

Oppure, come elenca efficacemente un dirigente:

*«ammodernamento delle strutture che erano purtroppo obsolete; noi abbiamo consentito che il 70% dei dipendenti avesse una postazione telematica, una banca dati, una rete tra gli uffici in modo che possano dialogare tra di loro; l'istituzione del sito in modo che cliccando "Provincia" si potesse arrivare ai CPI e ogni CPI ha la propria password per dare le proprie iniziative nel settore domanda-offerta lavoro e consenti-*

*re a chiunque (...) di leggere e sapere che cosa il mercato del lavoro offre. A questo poi aggiungiamo la formazione del personale sulle buone prassi, confrontandoci su altre realtà presenti in Italia e per migliorare le proprie conoscenze in materia di informatica e lingua inglese. Tutto questo per dare all'impiegato una preparazione per appropiata l'utenza in maniera più qualificata.»*

E proprio una cultura del lavoro più orientata alla procedura che alla soluzione del problema è l'eredità più pesante del passaggio del personale dal Ministero alle Regioni e alle Province: come infatti riporta un responsabile CPI:

*«eravamo impiegati del Ministero e siamo passati alla Provincia, eravamo un servizio di collocamento e siamo passati ad essere Centro per l'Impiego. Si è trattata di una rivoluzione, abbiamo dovuto organizzare ex novo una procedura di preselezione al posto del vecchio lavoro del collocamento, e organizzarlo con l'approccio dell'ente pubblico all'interno di un universo di intervento dominato dal settore privato.»*

Di certo non è stato facile lavorare sulle aspettative e sugli atteggiamenti del personale proveniente dagli uffici ministeriali, promuovendo una diversa valutazione delle priorità lavorative da seguire nello svolgimento dei nuovi compiti, nell'erogazione dei nuovi servizi: uno dei problemi più gravi da affrontare è stata proprio:

*«la cultura organizzativa del personale che era personale ministeriale con tutti i pregi ma con l'ombra della cultura del Ministero, che consiste nel fare solo ciò che è precisamente determinato e stabilito. Perciò la prima cosa è stata quella di lavorare su come ci si rapporta, come si interagisce; passare dalle liste di collocamento ai servizi vuol dire che il rapporto con il cittadino è completamente diverso, il cittadino è il nostro utente, cliente, ha diritto ai servizi.» (dirigente provinciale).*

La riconversione delle figure e delle competenze professionali che intervengono nelle diverse tappe del servizio di inserimento lavorativo è stato infatti un processo complesso (forse ancora non compiuto): da un lato ha comportato un incremento, se non un innesto, di competenze specialistiche per la gestione ai singoli segmenti del percorso utente, mentre dall'altro ha richiesto lo sviluppo della capacità di relazione e collaborazione costantemente con le altre figure professionali, secondo modalità organizzative incentrate su gruppi di lavoro multidisciplinari.

Sommando le varie dinamiche, è chiaro come la programmazione provinciale abbia camminato seguendo un percorso lungo e un po' tortuoso, segnato da notevoli incertezze nella definizione di un piano vero e proprio e spesso adoperando una strategia diversificata che ha visto a volte la delega della funzione di indirizzo delle politiche a progetti specifici di raccordo tra le diverse azioni del sistema locale, spesso progetti europei cui è stata delegata l'azione di definire le strategie locali per l'occupazione. Esemplare a questo proposito l'esperienza, riportata da un dirigente provinciale, di un progetto che rappresenta da un lato una prima esperienza locale di reti di servizio efficaci e cooperative, dall'altro la sperimentazione del piano provinciale, che:

*«partendo da un'approfondita analisi della situazione occupazionale locale punta alla concertazione ed al coordinamento degli attori coinvolti, in particolare attraverso la formazione specifica per i nuovi bacini d'impiego ed il terzo settore».*

Altre volte invece si è tentata con successo una gestione contemporanea di filoni di attività che, attraverso l'accesso al mix di risorse regionali e comunitarie, ha permesso di operare per l'adeguamento tecnico e professionale, oltre che per il sostegno alla modernizzazione dei SPI e alla diversificazione dell'offerta di servizio.

In questo senso il caso della Provincia di Bari risulta ampiamente dimostrativo di una sapiente composizione di diverse linee di finanziamento, che ha permesso di implementare le diverse aree di azione e creare un sistema di servizi diversificato e, a suo modo, efficiente. Descrivendo le scelte operate dalla propria amministrazione il dirigente spiega che:

*«L'attività si svolge essenzialmente su alcuni filoni. Dalla Provincia sono state messe in bilancio poche risorse, per ragioni di contenimento della spesa, quindi abbiamo attinto dalle risorse regionali e quindi comunitarie. I filoni di intervento in questi 5 anni si sono indirizzati in questo modo:*

*- utilizzando la misura 3.1. (azione a ed azione b): acquisizione formatori per il potenziamento tecnico dei CPI (210 formatori circa) ed inoltre l'acquisizione di strumentazione, arredi, programmi e quant'altro per ammodernare i CPI affinché vi sia una sinergia concreta con i cittadini. Questa operazione di ammodernamento sta continuando e tra qualche mese ci sarà lo svecchiamento di tutti gli arredi con una uniformità dei colori a livello regionale, per tutte le province, l'acquisizione di tutto ciò che è non solo strumentazione ma anche arredi, sale multimediali (per la comunicazione a distanza) ed azioni di marketing (...);*

- utilizzando la misura 6.3. per le opere murarie, cablaggi, abbattimento delle barriere architettoniche dei CPI;
- creando l'Osservatorio del mercato del lavoro che non esisteva in provincia di Bari e utilizzando i formatori ed alcune professionalità specifiche ed anche alcuni progetti comunitari che finanziano in tal senso;
- partecipando ad alcuni Progetti: poiché la Regione Puglia non ha ancora delegato la formazione alle province pugliesi, come avviene da tanti anni in altre regioni, accade che il lavoro senza la formazione rimanga abbastanza monco. Come sopperiamo a questo? Aderiamo, come linea tendenziale del Presidente e dell'Assessorato, a tutti i progetti attinenti (soprattutto relativi alle fasce deboli) in modo da avere in maniera indiretta ed a costo zero l'affiancamento e la formazione dei nostri formatori non avendo ancora la delega formale alla formazione.».

A fronte comunque di rare esperienze di strategia intesa come “opera aperta” della gestione delle azioni («Esistono molte cose che facciamo ma sono più progetti che un piano vero e proprio. Un piano ce l'abbiamo in testa.» - dirigente provinciale) non mancano fortunatamente veri e propri piani formalizzati che, a diverso grado di sviluppo, cominciano a divenire patrimonio acquisito delle amministrazioni provinciali e strumento sempre più utile di razionalizzazione operativa e gestionale delle diverse azioni.

La gestione di servizi innovativi in mercati sempre più competitivi ha chiaramente evidenziato la necessità di strumenti di pianificazione adeguata, capaci di sommare le diverse ed esigue risorse disponibili sia per ottemperare ai dettami di una riforma che ha cambiato la struttura di servizio delle strutture pubbliche, sia per rispondere ai bisogni di un'utenza sempre più esigente. Questi strumenti divengono un'opportunità per attuare strategie di interconnessione sempre più stretta tra attori territoriali in sistemi di servizi sempre più dinamici e complessi. E su tutto si dimostra il ruolo fondamentale giocato dal Fondo Sociale Europeo nella riforma e nell'adeguamento dell'offerta di servizi efficienti e adeguati alle diverse esigenze dei target specifici: le risorse sono state infatti utilizzate per le diverse attività connesse al processo di ammodernamento, dalla dotazione strumentale all'adeguamento delle risorse strumentali e professionali per implementare i nuovi servizi, con programmi specifici di formazione finalizzata all'acquisizione di competenze specialistiche per intervenire su fasce d'utenza diversificate.

Sembra quindi ormai assodata una tendenza a coniugare le esigenze di quadratura dei bilanci con l'innovazione dei servizi, cercando da un lato di approfittare dei finanziamenti a disposizione, dall'altro di dialogare, anche

minimamente, con i territori, o meglio con le esigenze territoriali che in qualche modo riescono ad arrivare all'agenda delle amministrazioni. Se certo non è patrimonio comune la capacità di acquisizione del punto di vista degli utenti, comincia comunque ad essere più diffusa l'idea che una cittadinanza attiva e consapevole implichi comunque l'attenzione ai processi di inclusione sociale e lavorativa. E questo vale ancora di più per quelle fasce di lavoratori che a causa di una struttura più complessa di bisogno e disagio, necessiterebbero maggiormente di un'adeguata azione integrata di orientamento e supporto all'inserimento lavorativo: una popolazione articolata che troppo spesso viene variamente rimescolata e rimane indistinta in interventi aspecifici.





## CAPITOLO 3

### I PROGETTI PER IL DISAGIO OCCUPAZIONALE

*«Noi diamo prevalenza alla disabilità anche perché abbiamo 4600 disabili iscritti con reiscrizioni annuali che variano da 700 a 800 persone e in questo mondo noi ritroviamo tutte le diverse categorie di svantaggio: quindi tossicodipendenti con tutte le patologie correlate, troviamo gli stranieri, troviamo gli ex carcerati; è veramente un mondo, anche perché su certe categorie tipo extracomunitari abbiamo stabilito... e un po' anche per le donne... cioè che non necessariamente è una categoria svantaggiata, no? ... che facciamo dei percorsi ordinari con i centri per l'impiego e vengano da noi solo quando c'è un'effettiva situazione di debolezza...» (dirigente provinciale PAL)*

#### 3.1. I servizi fra tradizione e innovazione

In questo ambito tematico, una delle prime domande rivolte ai soggetti intervistati riguardava la presenza o meno di una tradizione di programmi e progetti dedicati a soggetti svantaggiati<sup>1</sup>: abbiamo chiesto se lo svantaggio socio-lavorativo facesse parte dell'agenda delle priorità politiche delle diverse amministrazioni precedentemente alla sua "istituzionalizzazione" all'interno di strategie europee e nazionali, prima ancora che in quelle regionali e provinciali. Le risposte rivelano chiaramente che l'attenzione per le fasce svantaggiate la maggior parte delle volte non è un patrimonio tradizionale delle amministrazioni provinciali ed è stata ereditata, di solito, insieme alle com-

<sup>1</sup> È interessante notare come non sia stato facile intervistare i referenti rispetto ai progetti dedicati allo svantaggio occupazionale, dato che lo stesso termine "soggetto svantaggiato" risulta troppo variabile rispetto ai riferimenti culturali, giuridici, sociologici degli intervistati. In effetti, si tratta di un concetto che seppure generalmente collegato all'esclusione dal mercato del lavoro, interpreta tale esclusione per cause e motivi diversi e quindi prevede differenti strategie di intervento per rimuovere tale esclusione. Nella stessa legislazione, in base alla diversa valutazione dei fattori che determinano l'esclusione (oggettivi e soggettivi), si sono stabilite misure che dosano in maniera estremamente variegata tutela, protezione sociale e inserimento lavorativo coatto.

petenze sul mercato del lavoro. In questo senso, le prime misure che essi identificano come dedicate al target svantaggiato sono state quelle della 68/99, ovvero le prime ad essere normate in maniera circostanziata e a prevedere un'esplicita serie di azioni integrate per la rete dei Servizi<sup>2</sup>. La legge 68 ha avuto un impatto notevole sia sull'attività delle Province, che sono state chiamate a istituire organismi paritetici che fornissero le linee guida a livello locale per il funzionamento del collocamento mirato nell'ambito dei Centri per l'impiego, sia sull'attività dei centri, dove era richiesta l'attivazione di specifici servizi per l'inserimento lavorativo dei disabili, affidati a operatori professionali specializzati nel settore<sup>3</sup>.

Se è vero quindi che i disabili con la 68/99 hanno in qualche modo aperto la via, obbligando il sistema dei servizi a superare la vecchia logica assistenzialistica e a sposare quella di attivazione/promozione dell'occupabilità, ciò ha comunque costituito un fattore di movimentazione delle risorse territoriali dedicate all'integrazione dei soggetti deboli<sup>4</sup>. Tutto questo ha però portato il sistema dei servizi a sovrastimare la categoria dei disabili, in riferi-

<sup>2</sup> La legge n. 68/1999 (nuove norme per il diritto al lavoro delle persone disabili nel quadro del decentramento amministrativo), ha riformato la legge 482/68 (quella del cosiddetto "collocamento obbligatorio") e ha introdotto il concetto di collocamento mirato, che favorisce il matching fra i fabbisogni professionali e lavorativi delle imprese e le capacità del disabile, prevedendo specifici strumenti di supporto all'inserimento lavorativo.

<sup>3</sup> La legge prevedeva inoltre l'istituzione della figura dell'Operatore della mediazione, deputato a raccordare le attività previste dalla legge tra la persona disabile, la sua famiglia, l'azienda e tutti la rete dei servizi territoriali che dovrebbero concorrere nel sostegno al disabile e alla sua famiglia, favorendo l'integrazione sociale e lavorativa.

<sup>4</sup> «Altro elemento dirimpante per i Servizi competenti è il passaggio da mera pratica amministrativa a progettazione di un processo di inclusione che innesca dinamiche relazionali e capacità di *problem solving* non sempre a disposizione delle strutture operanti sul territorio. (...) Questi primi fattori problematici, insieme ad altre componenti significative, quali i nuovi ruoli ai quali sono chiamate le associazioni di rappresentanza e di tutela, il mondo della cooperazione sociale, le società di mediazione ed altri ancora, hanno certamente contribuito ad un progresso della riforma che è proceduto o lentamente o per strappi, premiando chi, vuoi per esperienze precedenti, vuoi per un contesto più fertile, è riuscito in tempi brevi a garantire l'espletamento dei principali servizi grazie anche a sinergie e accordi che hanno coinvolto un vasto numero di soggetti istituzionalmente chiamati a cooperare.» (Isfol 2001: 157)

mento ad altre categorie di svantaggio e a farlo pesare in maniera preponderante nell'agenda delle priorità provinciali, anche in virtù di una semplificazione normativa che diviene elemento di preferenza soprattutto nei contesti dove ancora è radicata una cultura estremamente procedurale degli interventi di sostegno al collocamento. Infatti, come riporta un dirigente provinciale:

*«I disabili hanno un vantaggio: hanno una legge di riferimento e basta. Invece per gli svantaggiati ci sono quelle normative, per così dire, trasversali, allora ci sono delle attenzioni rispetto ad alcuni soggetti, ad esempio i detenuti, i tossicodipendenti, la questione degli extracomunitari, fasce di rischio eccetera, però il riferimento normativo, visto che noi siamo un'istituzione pubblica il cui punto di riferimento è la norma, laddove ci sono delle normative meno precise, o comunque più legate ad individuazioni progettuali più che non a strutturazioni professionali, è chiaro che si fa più fatica».*

Non c'è dubbio comunque che il processo di adeguamento dei servizi e di potenziamento delle reti territoriali, sia stato favorito dall'esperienza dei servizi per i disabili, che hanno costretto il sistema a modificare le modalità di trattamento di target a rischio di esclusione e soprattutto a raccordarsi con quelle realtà territoriali già attive nel campo dell'integrazione lavorativa e sociale.

E infatti, a riprova di quanto affermato, analizzando le opinioni degli intervistati, è interessante notare come esista una certa relazione tra protagonismo della cooperazione territoriale e attenzione ai soggetti svantaggiati: quest'ultima appare meno diffusa proprio in quei territori dove, oltre a mancare specifiche azioni istituzionali e/o progetti di sostegno a particolari target dello svantaggio, non erano presenti sia una diffusa rete di agenzie del privato sociale, sia una radicata cultura territoriale di intervento nei confronti di queste fasce di utenza. In alcuni casi è facile vedere come la stessa cooperazione sociale abbia aperto la strada alle azioni istituzionali, agendo per prima e applicando i modelli di intervento che poi sarebbero stati quelli formalmente incorporati nell'azione dei servizi. Esempio il caso di Roma dove il responsabile CPI sottolinea il ruolo svolto dalla

*«Comunità di Capodarco [che] era presente da trent'anni su questo territorio, (...) già loro avevano fatto delle esperienze di collocamento mirato, e si può dire che la legge 68 è scaturita proprio da questa esperienza pregressa. In tanti casi la collaborazione con l'ufficio già c'era però loro andavano già avanti per la loro strada.»*

Come vedremo nel prossimo capitolo, in molti territori la cooperazione sociale non solo ha creato autonomamente il proprio mercato, ma ha contribuito a diversificare e a innovare il campo di intervento delle amministrazioni e soprattutto dei servizi rivolti all'utenza più debole.

### 3.2. I servizi per i soggetti svantaggiati

È difficile identificare linee comuni in una situazione estremamente variegata come quella dei progetti dedicati all'utenza svantaggiata, progetti spesso (co)finanziati dal fondo sociale e quindi rivolti a target "europei", e che coprono una ampia gamma di interventi che coinvolgono soggetti, imprese, territori, meccanismi di governo dell'incontro domanda/offerta, che spaziano dai processi di formazione a quelli di raccordo tra i servizi, dalla promozione delle potenzialità occupazionali presso le imprese ai dispositivi complessi di integrazione sociale e lavorativa, che spesso si configurano come interventi multi-target e che quindi si rivolgono contemporaneamente a diverse fasce di popolazione caratterizzata da gradi differenti di disoccupazione e di disagio lavorativo.

Proprio guardando ai target è comunque facile notare, anche in raccordo con quanto esposto sopra, come i disabili costituiscano la fascia di utenza più presente nella lista delle priorità provinciali: sono infatti quelli che hanno il maggior numero di progetti e servizi dedicati, seguiti a breve distanza dai giovani, grazie anche e soprattutto agli obblighi di legge relativi all'obbligo formativo. Seguono quindi le donne, i detenuti e gli extracomunitari, mentre i disoccupati di lunga durata e i lavoratori over 50 rappresentano popolazioni di utenza spesso "diluite" in bacini più ampi e in progetti generalmente rivolti a più categorie di soggetti.

In particolare, appare decisamente sottorappresentato il target dei tossicodipendenti e degli ex tossicodipendenti: rarissime sono le iniziative espressamente dedicate a questo target, che in genere viene trattato globalmente nella più generica categoria dei lavoratori svantaggiati, spesso associandoli ad altre popolazioni come detenuti, extracomunitari, nomadi, cercando forse di riunire in un'unica categoria i diversi target che presentano l'occupabilità più debole e più penalizzata dal pregiudizio sociale.

Come si è visto, la maggior parte delle azioni dedicate ai soggetti in difficoltà, che sono fortemente influenzate dalla presenza di una specifica nor-

mativa a sostegno («*Agiamo sui disabili perché esiste la normativa. Laddove gli strumenti normativi non esistono è più difficile operare.*» dirigente provinciale), sono perlopiù incentrati sull'obbligo al collocamento mirato dato che riguardano in massima parte l'inserimento lavorativo dei disabili, anche se variamente supportato da sperimentazioni specifiche per l'informazione e l'orientamento dei soggetti, da tutoraggio più o meno esperto, e da metodologie più o meno innovative di promozione del servizio presso il mondo dell'impresa. Discorso analogo vale per il target dei giovani, al quale sono indirizzati i vari interventi di informazione, orientamento e tutorato legati soprattutto al tema dell'obbligo formativo.

In generale, esiste comunque una discreta diversificazione dell'offerta di servizio<sup>5</sup>: si tratta infatti di progetti che cercano di rispondere alle esigenze di target diversi e alle esigenze/emergenze dei territori, grazie anche a un discreto rapporto con l'associazionismo locale. E se non si nega una precisa influenza dei flussi finanziari dedicati nell'orientare verso target specifici («*I finanziamenti senz'altro aumentano il grado di sensibilizzazione*» – dirigente provinciale) anzi la si ammette realisticamente («*Direi che priorità nessuna (...) Semmai le priorità sono conseguenti ai denari, agli euro che sono a disposizione*» – dirigente provinciale PAL) è vero del resto che spesso si cerca di utilizzare i finanziamenti in maniera “creativa” per estendere la propria gamma di interventi:

*«Noi cerchiamo di non essere noi i primi a dividere, quindi all'interno dei nostri progetti c'è spazio per tutti, (...) la misura che noi utilizziamo, che è l'asse B, che prevede tutti gli interventi sui disabili, noi la utilizziamo sicuramente sui disabili però è anche vero che andiamo a pescare dalle altre misure perché giochiamo sull'equivo- co: quando ci serve di dire che è disabile disoccupato o occupato lo facciamo, ma nel momento in cui finiamo le risorse diciamo che è una persona disoccupata e anche disabile o con difficoltà per cui utilizziamo i progetti con grande flessibilità cercando di non essere noi ad emarginare e a dividere, riconoscere le differenze (...) ma offrire le stesse opportunità in un'ottica di empowerment, 'mettere nelle condizioni di', tutti, salvo restando il riconoscimento della differenza» (dirigente provinciale PAL).*

<sup>5</sup> Ricordiamo che la stessa scelta degli ambiti di indagine è avvenuta tra le realtà che avevano come prerequisito la preesistenza di azioni specifiche rivolte agli svantaggiati: non è da escludere infatti che tali azioni trovino spazio proprio dove l'offerta di servizio è più ricca e articolata.

Il processo di definizione delle priorità non sempre segue un'approfondita analisi di contesto, o una mera lista dei finanziamenti disponibili: più in generale, questo si ricava dalla maggioranza delle risposte, si tratta di una strategia complessa che cerca di ottimizzare le risorse disponibili, privilegiando i target più dotati, ma in sostanza cercando di recuperare uno spazio di azione in cui operare con la dovuta libertà di poter impiegare mezzi e risorse:

*«Noi non abbiamo priorità o meglio, le priorità possono essere congiunturali. Esiste una certa politica dell'Amministrazione che poi diventa una strategia di azione degli uffici; l'amministrazione decide di intervenire su qualcosa dopodichè gli uffici hanno l'onore e l'onere di poter lavorare su queste cose senza avere problemi dalla politica» (dirigente provinciale PAL).*

È interessante il caso di Roma, dove invece sembra che gli stessi utenti abbiano agevolato, se non influenzato, l'agenda delle priorità dell'assessorato (in questo caso sicuramente sensibile alle loro richieste). Come infatti ci spiega il responsabile del CPI:

*«Questa priorità del carcere è stata individuata a livello politico, è stato l'assessore della provincia che ha promosso questa apertura nei confronti del carcere, in cui peraltro sono già attivi i COL, e che ha già realizzato delle riunioni di coordinamento con i direttori dei rispettivi Istituti di pena coinvolti. Da parte nostra, abbiamo registrato nel territorio una certa pressione del fenomeno degli ex detenuti e ricevuto diverse lettere, in particolare dal Carcere femminile di Rebibbia, per trovare un lavoro all'esterno».*

Sul grado di attività dei territori, sulla copertura dei diversi target, pesano sicuramente un tessuto economico più florido e culture burocratiche più leggere e, spesso, una differente sensibilità alle tematiche dello svantaggio, il dato di una tradizione più consolidata di intervento a supporto delle fasce più deboli dei cittadini. Dove questa tradizione c'è, è innegabile che abbia costituito un forte acceleratore per i processi di impianto e sviluppo dei nuovi servizi, da un lato sfruttando una sensibilità già orientata al sostegno e al disagio, dall'altro ottimizzando le risorse già presenti e operanti a livello locale<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> «Il modello di agenzia di servizi all'impiego, costituita per rispondere alle esigenze del territorio e emerso dalle esperienze maturate spontaneamente a livello locale ha rap-

*«La continuità è sempre stata curata, si è cercato di preservare la ricchezza che c'era sul territorio e di iniziare da lì. La non dispersione di quanto già esistente sul territorio ci ha permesso di essere da subito operativi, anche su queste aree come CPI. (...) Andando a operare sul territorio, tenendo conto delle realtà ed esperienze già esistenti, ha permesso alla Provincia di velocizzare una procedura che avrebbe potuto essere installata dopo anni.» (dirigente provinciale PAL).*

C'è comunque da ricordare che non si tratta certo di un panorama omogeneo, ma di una immagine dai contorni sfumati, spesso profondamente "ricostruita" e razionalizzata a seconda degli intervistati: non è raro infatti trovare dirigenti provinciali e responsabili CPI dello stesso territorio che rispondono in modo quasi opposto alla stessa domanda a seconda che si ponga l'accento sulla cultura di attenzione e presa in carico del disagio:

*«È sempre esistita una tendenza provinciale a seguire queste tematiche delle fasce di svantaggio ed è derivata da una cultura presente sul territorio» (dirigente provinciale)*

oppure sulle modalità di erogazione dei servizi alle fasce svantaggiate in base al dettato normativo:

*«No. Diciamo che per quanto riguarda l'ex ministero del lavoro, e quindi i centri allora si chiamavano sezioni per l'impiego, queste finalità non ce n'erano ed anche per quanto riguarda questo tipo di attività era tutto accentrato all'ufficio provinciale. Noi, qui sul territorio, come centri per l'impiego diciamo della parte disabili non ce ne siamo mai occupati se non per la parte amministrativa che era quella di potersi iscrivere alle liste ma tutta la parte diciamo innovativa, che è stata fatta dal passaggio dal ministero del lavoro alle province, non c'era niente sul territorio, o almeno per quanto riguarda noi, è chiaro che questo tipo di attività era fatto da altri enti o comunque da altri enti pubblici ma comunque non dal ministero del lavoro.» (responsabile CPI).*

presentato spesso la base di partenza per l'evoluzione verso un modello istituzionale specifico. Anzi, laddove vi erano state sperimentazioni con buoni esiti si sono riscontrati servizi più efficienti. (...) dove già le strutture pubbliche erano ben radicate nel territorio, i servizi si sono ritagliati spazi significativi e hanno potuto cominciare a svolgere nuovi compiti come quelli relativi all'obbligo formativo e all'apprendistato» (Beccatelli, Berti, De Vita 2002).

Incongruenze a parte – inevitabili in interviste poco direttive e che sono particolarmente utili per interpretare le immagini della realtà che sono alla base delle strategie politiche di intervento dei decisori locali e degli operatori – è chiaro come la vera continuità non sia tanto in un’astratta immagine del territorio e della sua cultura come mappa di riferimento/supporto per l’attivazione di interventi specifici, ma risieda in realtà nell’esperienza reale degli operatori chiamati a erogare il servizio, contenuta nell’insieme di tecniche, strumenti, conoscenze esplicite e implicite che assicurano poi la reale qualità dei processi di assistenza e servizio all’utenza. Chi infatti è più vicino all’operatività dei servizi riconosce che questi:

*«sono in continuità con la tradizione, soprattutto perché alla fine sono gli stessi operatori, che si portano dietro queste esperienze e che poi lavorano nello stesso ambito in cui hanno lavorato in precedenza.» (responsabile CPI).*

Se da una parte c’è chi rivendica, non senza orgoglio, la sostanziale omogeneità del proprio operato rispetto alla situazione pre-riforma:

*«Il passaggio di competenze non ha portato ad interruzioni sul metodo di accoglienza dei lavoratori con disagio sociale, con i quali si è sempre seguito un percorso privilegiato» (responsabile CPI)*

ci sono territori, soprattutto quelli meridionali, in cui la riforma è arrivata a stento e dove faticosamente si cerca proprio di realizzare una cesura rispetto al passato, innovando strutture burocraticamente pesanti e farragino-se, se non addirittura ostative, che annegano gli intenti con il perfido gioco dei continui rimandi alle diverse competenze e i diversi livelli di governo delle questioni legate al lavoro<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Emblematico il caso della Sicilia, dove la Consigliera provinciale delle pari opportunità di Messina ci rivela che non ha potuto finora «fare un monitoraggio sulle politiche attive del lavoro perché questa figura del consigliere provinciale, nominata dal Ministero, non è ben accettata dalla Regione Sicilia in quanto l’assessore regionale al Lavoro sostiene che la consigliera di parità deve essere nominata dalla Regione Sicilia. Per quanto riguarda la legge n. 276 non è stata ancora attuata dalla Regione Sicilia perché non ha ancora recepito la legge 469/97. Più volte [ha] chiesto informazioni sia all’ufficio del lavoro che all’assessorato al lavoro della provincia di Messina. L’assessorato più volte ha



Sarebbe comunque errato pensare al Sud come terra di nessuno in confronto a un Nord come isola felice: come si è visto, la situazione è molto più variegata e non riconducibile a macrodifferenziazioni geografiche. Sui progetti e servizi giocano certamente fattori culturali, ma esistono anche dinamiche geopolitiche di sviluppo, orientate da strategie innovative di decisori delle amministrazioni che tentano di rilanciare il territorio, pure se tra mille difficoltà. Si tratta comunque di sistemi locali profondamente segnati da resistenze e conflitti burocratici, nei quali molto spesso risulta difficile assicurare anche solo il cosiddetto standard minimo nell'erogazione dei servizi prescritti. In certi casi, ci si passi il gioco di parole, più che di servizi per il disagio bisognerebbe parlare del disagio dei servizi.

Anche nelle situazioni più arretrate è certo che la sensibilità verso lo svantaggio, seppure variamente interpretata e non sempre praticata come risorsa metodologica, sta cominciando a costituirsi come patrimonio comune per i decisori e gli operatori dei diversi territori: appare percepita, a volte anche formalmente riconosciuta, la complessità, la multidimensionalità del problema del disagio socio-lavorativo che non è mai semplicemente riconducibile a una specifica mancanza di conoscenze o competenze, o a un singolo bisogno specifico, ma è riferito ad una pluralità di fattori, che coinvolgono sfere diverse del vissuto della persona, dimensioni che non sono solo professionali e occupazionali.

Nella pratica tale riconoscimento si traduce, perlomeno in alcune situazioni di eccellenza, in un'azione integrata, che coniuga gli strumenti di risposta ai bisogni di sostegno e orientamento professionale dei soggetti con i dispositivi di supporto alle necessità fondamentali, grazie anche alla professionalità di operatori costretti a fare esperienza di situazioni estremamente difficili e dove la capacità di assunzione dei bisogni del soggetto è l'unica metodologia efficace di intervento. Riguardo a questo proposito è interessante quanto detto da un dirigente provinciale di Politiche attive del lavoro che riconosce come:

cercato di fare un programma delle politiche attive ma ci si trova dinanzi alla non ricezione della legge per cui, secondo il [suo] parere, non può avere le competenze per promuovere le politiche attive sul territorio di Messina. In questo la regione Sicilia vuole mantenere la sua autonomia».

*«I centri per l'impiego ora sono belli, sono ambienti piacevoli e le persone con questi problemi non entrano, sono intimiditi e il personale non è abituato a questa attività. Questo centro servizi è fatto per queste persone; raccoglie questa gente, l'accompagna fino al lavoro e compie un tutoraggio successivo all'inserimento. Il problema per questa gente non è trovare il lavoro ma riuscire a mantenerlo. Io posso fare un po' di addestramento professionale ma poi fino alle 8 di sera la persona deve stare lì, deve sapere che alla fine della giornata deve aver prodotto, deve sapere che ha un capo e dei compagni di lavoro che non sempre sono gentili, e che dunque i problemi di relazione non si risolvono né a pugni né a coltellate. Perciò è importante l'educazione al lavoro, alla professione.»*

Esistono esempi interessanti di intervento, gestito con modalità differenti, ad esempio in un unico spazio di accoglienza e erogazione dei servizi: è questo il caso dello sportello CIAO a Firenze, organizzato anche per integrare una rete di servizi territoriali. Il Centro Servizi Ascolto e Orientamento è nato dalla collaborazione tra Provincia di Firenze, ARCI Toscana (ex progetto CAOS – Centro Ascolto Orientamento e Servizi alla persona) e Associazione CIAO (Centro Informazione Ascolto e Orientamento) ed è collegato alla rete territoriale dei Centri per l'Impiego della Provincia di Firenze. È una realtà che opera da anni nel territorio fiorentino con l'obiettivo di ridurre la distanza esistente tra fasce socialmente svantaggiate e mondo del lavoro. Il suo target è costituito da persone espulse dal mercato del lavoro da molto tempo, in età avanzata e con professionalità inadeguata, donne immigrate, donne sole con figli, detenuti, ex-detenuti, persone con esperienza di tossicodipendenza. Esso offre in particolare: ascolto, informazione orientamento e individuazione di percorsi sostenibili; orientamento e strumenti per la ricerca del lavoro (incontro domanda e offerta, stesura del curriculum, costruzione del profilo professionale, preparazione al colloquio di lavoro); banca dati delle aziende disponibili a collaborare in progetti di reinserimento socio-lavorativo; tutoraggio sul luogo di lavoro, attivato tramite un'azione di supporto e di mediazione nel rapporto tra lavoratore e impresa; informazione e orientamento legale, disbrigo pratiche di diritto penitenziario; rapporto con le istituzioni, gli enti pubblici e privati del territorio per programmi di accesso alle misure alternative alla detenzione; supporto nella ricerca e nell'inserimento in strutture di accoglienza.

Altri casi degni di nota sono il “Progetto sistemi di servizi modulari” e il “Progetto servizi di mediazione a bassa soglia”, tutti e due in area genovese,

che prevedono la modularità di interventi differenziati e profilati sulle esigenze differenziate degli utenti in svantaggio.

Il primo, per usare le parole del dirigente provinciale che lo ha descritto, è:

*«Un sistema di servizi modulari di avvicinamento al lavoro con una prevalenza di stage, tirocini, servizi di placement. Il lavoratore disabile può usufruire di tutto il percorso, in un progressivo avvicinamento al lavoro o utilizzare parti dello stesso. La gestione del sistema modulare è affidata ad enti accreditati, inseriti nelle short list di prestatori di servizi a favore di giovani e adulti in situazioni di svantaggio per l'area del Genovese e del Tigullio, Chiavari, e monitorata dagli uffici».*

Il secondo è un progetto gestito insieme a Consorzi di cooperative e Agenzie del privato sociale, che è dedicato a disabili che presentano un profilo occupazionale relativamente scarso (over 50, scarsa scolarizzazione e formazione, pluridisabilità) permette di lavorare su numeri più contenuti, usufruendo di periodi più lunghi di osservazione e di una più ampia possibilità di prendere in carico il target.

Anche questi, che sono esempi eccellenti di apertura e integrazione territoriale, mostrano in maniera ancora più lampante che il sistema dei servizi appare troppo autocentrato: è infatti immediatamente percepibile, dalle interviste condotte, la limitata capacità dei servizi, in particolare dei CPI, di costituire uno snodo territoriale effettivo e quindi farsi risorsa per lo sviluppo di reti locali, anello di congiunzione fra cittadini, associazioni e tessuto produttivo, superando la propria enclave procedurale e un esercizio di prestazioni scollegato dalle esigenze territoriali. Anche se questo è un'eredità pesante del processo di impianto e avvio dei servizi (cfr. quanto si è detto sopra rispetto alle difficoltà di impianto e sviluppo della cultura di servizio) di certo sulla situazione attuale pesano scelte miopi e scollegate da programmi di sviluppo territoriale. Questo rende ancora più complicato il raggiungimento dell'obiettivo ultimo degli interventi, il sostegno all'occupabilità e all'occupazione dei cittadini, soprattutto per quelle fasce di utenza che più difficilmente arrivano al servizio e che paradossalmente, sono coloro i quali ne avrebbero più bisogno. La limitata disponibilità di risorse (finanziarie, tecniche, umane) spesso non permette infatti di superare la gestione ordinaria, erogata indistintamente a tutti i target e che, probabilmente, non soddisfa le reali esigenze di quelli più deboli, ovvero più bisognosi di approcci specifici

e di operatori esperti, come ad esempio il target oggetto specifico di questa ricerca, ovvero quello dei tossicodipendenti.

### 3.3. I servizi per i tossicodipendenti

È estremamente difficile trovare nel vario insieme di progetti e servizi dedicati ai soggetti svantaggiati misure rivolte al target tossicodipendenti, siano ad esso espressamente dedicate oppure rivolte a diverse fasce del disagio occupazionale e quindi comprendenti anche questo gruppo di utenti. La quota di interventi per i tossicodipendenti riguarda una percentuale bassissima delle realtà analizzate, e spesso non si tratta neanche di interventi profilati sulle caratteristiche di svantaggio proprie del target, ma di misure che tendono a intervenire su combinazioni di fattori diversi dello svantaggio. Non è raro trovare infatti progetti e servizi che associano tossicodipendenti e disabili (anche per il fatto che si tratta di due categorie con evidenti sovrapposizioni) come anche tossicodipendenti e detenuti, data l'alta percentuale di soggetti all'interno della popolazione carceraria.

Anche se non è facile ricostruire le ragioni di una così evidente insufficienza, di certo su di essa pesa la mancanza di fondi dedicati, come ammette un responsabile CPI:

*«Spesso nella misura B1 non c'è stata una definizione dei singoli target di soggetti svantaggiati, soltanto nell'ultima programmazione, quella del 2003, c'è stata una riserva per i carcerati, detenuti ed ex detenuti. Per quello che ricordo, finora non c'è mai stata una riserva specifica per i soggetti in stato di tossicodipendenza, o ex tossicodipendenti».*

Senza dimenticare l'influenza di una maggiore frammentarietà normativa, soprattutto rispetto ad altri target come i disabili, che, come ricorda un dirigente provinciale:

*«Da questo punto di vista sono privilegiati in quanto hanno una legge che li tutela ed hanno di conseguenza una struttura ad hoc, il collocamento mirato. Il resto dello svantaggio, tossicodipendenti, area penale, senza fissa dimora, immigrati, donne con grande difficoltà di carattere sociale e familiare, non vanno nei centri per l'impiego. Nei centri per l'impiego ci vanno quelli con un livello superiore».*

Graduatorie dello svantaggio a parte, ci viene confermato da più parti che, a differenza di altre categorie su cui si interviene con finanziamenti dedicati, strumenti più o meno definiti, procedure più o meno stabilite, il target dei tossicodipendenti e degli ex tossicodipendenti viene fatto rientrare, più o meno di soppiatto, dentro altri target, “meno svantaggiati” o proceduralmente più riconosciuti dai programmi locali di politica attiva del lavoro, come sottolinea un dirigente provinciale:

*«No, non ci sono [servizi o progetti dedicati in particolare a tossicodipendenti o soggetti in stato di dipendenza] perché loro vanno dove li porta il cuore, nel senso che se sono donne tossiche e vogliono andare in quel progetto lì, per le donne intese come fascia svantaggiata, possono farlo idem per gli ex tossici over 50 etc. Certo che poi ci sono delle differenze in quanto esiste il riconoscimento delle differenze, non si può pensare che una persona in difficoltà debba essere accompagnata allo stesso modo rispetto ad un'altra però è un mondo di tutti.»*

È importante sottolineare come la latente indifferenziazione dei target non significa che si ignorino le irriducibili peculiarità del disagio della dipendenza, o che si ipotizzino modelli generalisti e automatici di intervento che non prevedono una valutazione attenta dei bisogni di un'utenza che non è mai la stessa. Come viene infatti efficacemente sottolineato da un responsabile di CPI:

*«Non ci sono strumenti migliori di altri, non ci sono generalizzazioni, ci sono strumenti che vanno bene per qualcuno e strumenti che vanno bene per qualcun altro. (...) il bilancio di competenze non va bene per tutti, non è uno strumento giusto o sbagliato, è giusto per qualcuno e sbagliato per qualcun altro.»*

E continua parlando dei nuovi strumenti introdotti dalla riforma del mercato del lavoro e confidando come:

*«sulla Biagi si sono fatti tanti ragionamenti anche alle volte non impostati correttamente. Un tirocinio di 800 ore fatto fare ad una persona con problemi di tossicodipendenza non è una cosa fatta bene, non è il tirocinio che è una sciocchezza, è un tirocinio di 800 ore per una persona tossicodipendente, perché non ha tenuta, perché si stufa, perché non vede un obiettivo. Mentre se uno lo fa fare ad una persona debole mentale va benissimo. Il problema è come lo si usa e chi lo usa.»*

Ovvero, il rischio maggiore è che nel dibattito assolutamente generale sulle modalità di intervento per lo svantaggio si perda d'occhio il fatto che esistono diversi tipi di debolezza, diverse forme di svantaggio, e ognuna si dovrebbe portare dietro un set di strumenti definiti e una progettazione di intervento che sia specifica. Perché se da un lato si può perdere di vista la varianza interna delle caratteristiche del disagio socio-lavorativo, dall'altro si può altrettanto erroneamente dimenticare il mutamento storico interno alla stessa fascia di utenza, soprattutto in relazione a un disagio che più di altri risulta strettamente collegato all'evoluzione delle relazioni strutturali dei rapporti sociali:

*«I tossici ed i disabili non sono tutti uguali e soprattutto, ce ne stiamo accorgendo ora, anche nel corso degli anni la media utenza cambia. Non sono le stesse persone, ma neanche la stessa tipologia di persone con la quale lavoriamo... le cose si evolvono, in meglio o in peggio, continuamente.»*

Infatti i soggetti preferiti dai servizi, proprio per le note difficoltà di gestione di servizi complessi per utenti complessi, sono proprio coloro i quali hanno affrontato e hanno perlopiù superato il disagio legato alla dipendenza e sono quindi pronti ad essere seguiti nella parte più semplicemente collocativa del loro bisogno:

*«... per quanto riguarda i tossicodipendenti c'è un'ottima collaborazione con il SerT, anche se devo dire che il SerT cura questa parte di inserimento lavorativo, per cui non affluisce da noi una grossa percentuale dal punto di vista pratico di inserimenti lavorativi di tossicodipendenti, se mai di extossicodipendenti ma molto ex, cioè persone che hanno praticamente risolto il problema.» (responsabile CPI).*

Questo naturalmente genera di converso nel servizio lo spostamento verso procedure di intervento che richiedono una notevole mole di autonomia da parte del soggetto, non solo nella gestione del percorso terapeutico, ma nella stessa capacità di reperire opportunità di lavoro. Infatti, come spiega un dirigente provinciale:

*«i primi piani di politica del lavoro prevedevano interventi rivolti a[i tossicodipendenti]. Si sono modificati nel corso del tempo: all'inizio l'Agenzia del lavoro faceva una presa in carico delle persone e venivano studiati dei progetti di inserimento. Poi si è visto che sono persone che riescono a trovarsi autonomamente una risorsa lavora-*

*tiva. Si è così deciso di attuare solo interventi di tipo amministrativo: per cui la persona reperisce la risorsa lavorativa in modo autonomo e l'Agenzia del lavoro fornisce degli incentivi all'azienda per l'assunzione, il SerT deve certificare che queste persone stanno facendo un percorso terapeutico riabilitativo. Per cui il lavoro va ad inserirsi in questo tipo di percorso».*

È chiaro come invece le metodologie di intervento, dove questo intervento effettivamente si realizza, dovrebbero mantenere la consapevolezza della problematicità del target, una problematicità che penalizza sia dal punto di vista delle relazioni che delle abilità specifiche e alla quale, dal lato dei servizi, dovrebbe corrispondere una analoga complessità dei meccanismi di supporto e di integrazione socio-lavorativa. In questa prospettiva, la politica di intervento di inclusione relazionale e professionale di soggetti deboli deve essere un gioco di squadra: qui, come in altre situazioni, forse più di altre situazioni, si teorizza e si richiede da tempo decentramento e auto-organizzazione, assunzione di responsabilità da parte delle strutture locali. Istituzioni territoriali vengono chiamate al dialogo e alla cooperazione operativa, all'integrazione di informazioni, per costruire la rete reale dei servizi di supporto all'integrazione e alla reintegrazione dei diritti di cittadinanza dei soggetti svantaggiati.

In un panorama così frammentato ed eterogeneo come quello italiano però, dobbiamo ancora una volta rilevare e scontare la scomposizione amministrativa e la disgregazione operativa delle agenzie di servizio, che rendono lo svantaggio ancora più profondo e irrecuperabile. Si tratta certamente di una tendenza di fondo piuttosto che dell'unica modalità di relazione fra agenzie, ma il monadismo che abbiamo visto caratterizzare molte delle relazioni sul territorio da e con i centri per l'impiego, sembra in questo caso riproporsi in maniera ancora più profonda, ancora più lesiva nei confronti di soggetti che necessiterebbero di un'azione integrata, reticolare, cooperativa.

*«Quindi questa logica in noi c'è stata e c'è tuttora, con dei punti migliori rispetto ad alcune categorie, salute mentale, disabili, e dei punti più deboli rispetto alla categoria delle tossicodipendenze. Anche quest'ultima categoria rientra nel discorso generale, quindi di interventi mirati eccetera, ma direi che forse è il servizio che meno si collega; forse il SerT ha più difficoltà di collegamento, non so se sia una tipicità nostra, locale o una tipicità del servizio, se sia un'insieme di cose, però il SerT agisce in maniera un po' distaccata, direi storicamente, da tempo. La situazione sta un pochino migliorando, con fatica, ma vediamo la differenza con i nostri interlocutori pri-*

*vilegiati, attivi dove lavoriamo su progetti, ad esempio il progetto Equal sul disagio, i nostri interlocutori sono più forti, la salute mentale è in primo piano così come tutto il settore materno infantile, di 'adolescenziologia', tutto quanto il settore di inserimento lavorativo... il Sil, direi che, rispetto a loro, gli operatori del SerT li vediamo un po' meno; è forse la categoria svantaggiata più debole.» (dirigente provinciale).*

*«Il nocciolo della questione più duro è quello dei servizi sociali dei comuni perché, per rilasciare una certificazione, rendono le cose molto difficili. Loro, in teoria, dovrebbero far riferimento solo al fatto che la persona è stata seguita, anche economicamente, o che questa persona ha un disagio familiare ma a volte questo non basta. Come CPI riusciamo a metterci in contatto con i servizi sociali ma non è sufficiente perché la difficoltà non è degli assistenti sociali ma è dei dirigenti che devono firmare queste dichiarazioni» (responsabile CPI).*

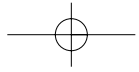
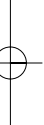
L'attivazione di reti fra i vari attori dovrebbe essere la modalità di lavoro fondamentale per affrontare il tema dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, in quanto meccanismo di fluidificazione operativa e di mantenimento di un sistema complesso e a forte rischio di inceppamento: tale modalità si costruisce attraverso la condivisione degli obiettivi, l'individuazione di competenze e l'assunzione di ruoli e responsabilità definiti, costruendo senso e significato di un intervento che deve reintegrare la completezza dell'orizzonte di senso e dell'identità delle persone. Non si tratta di un lavoro facile e non solo perché si tratta di costruire un dialogo tra servizi concorrenti, linguaggi differenti, culture discrepanti: è difficile anche semplicemente superare le diffidenze reciproche, i pregiudizi consolidati e portare enti e agenzie a farsi risorse dialoganti e cooperanti. In questo senso, progetti come il Silus di Teramo costituiscono utili eccezioni e validi esempi di come si possa costruire interventi integrati che collegano tra loro tutti i soggetti capaci di intervenire sulle diverse dimensioni del disagio.

Il Silus – Servizio Inserimento Lavorativo Utenza Svantaggiata – è un servizio specialistico, istituito dalla Provincia di Teramo, Settore Politiche del Lavoro, che è finalizzato a migliorare la qualità della vita delle persone emarginate o a rischio esclusione sociale realizzando e contribuendo alla realizzazione di interventi e strumenti per accrescere l'occupabilità e favorire pari opportunità in favore delle persone che incontrano maggiori difficoltà sul mercato del lavoro. Si tratta quindi di un servizio integrato che opera come sportello mirato presso i Centri per l'impiego, con caratteri definiti e una organizzazione flessibile, attivando servizi di prima accoglienza, orientamento,



consulenza individuale, motivazionale e psicologica, politica attiva e inserimento lavorativo. Gli specialisti del servizio operano in staff coordinato a livello provinciale e direttamente presso i CPI, in forte integrazione con gli esperti che si occupano di orientamento e rapporti con le imprese, e in rete esterna con: le strutture di assistenza sociale, di volontariato e non profit; il sistema scolastico e formativo; le organizzazioni di impresa e i soggetti della concertazione a livello locale.

Destinatari dell'intervento sono una pluralità di soggetti, in condizione di difficoltà temporanea derivante da situazioni diverse: contesto sociale, emarginazione, difficoltà individuale, grave deficit formativo, disoccupazione di lunga durata, disabilità grave e psichica, immigrati, ex detenuti o tossicodipendenti etc. La Provincia ha tuttavia ritenuto utile non definire una casistica chiusa dei soggetti destinatari dei servizi Silus e delle tipologie di intervento, a fronte della varietà delle situazioni, delle dinamiche sociali e dell'opportunità che la struttura Silus operi quale *task force* specializzata, integrata al sistema dei servizi per l'impiego e dotata di autonomia organizzativa e di adeguata flessibilità di intervento, sul modello del sistema francese ANPE. Esso, infatti, offre l'accompagnamento delle categorie svantaggiate. L'inserimento lavorativo e formativo viene effettuato attraverso colloqui individuali o con familiari per verificare il profilo dell'utente svantaggiato e indirizzarlo verso l'inserimento al lavoro. E soprattutto cerca di integrare e aprire ai soggetti territoriali che più possono dare in questo senso, creando beni e servizi utili alle persone e alla società, come la cooperazione sociale. La cooperazione, infatti, svolge il suo compito di creazione di beni e di servizi utili alle persone e alla società, raccoglie risorse da altri soggetti sociali, condivide i campi di competenza dell'autorità pubblica, in un'azione generale di sollecitazione di sinergie tra i vari attori della solidarietà, di produzione di nuova socialità, di integrazione e comunicazione tra le sfere della solidarietà, per realizzare un tessuto connettivo più coeso e relazionale. Ed è proprio la cooperazione a farsi risorsa fondamentale del sistema territoriale dei servizi.



## CAPITOLO 4

# UN NUOVO RUOLO PER LA COOPERAZIONE SOCIALE

*«Mettere insieme i vari attori (questo potrebbe essere il punto di partenza). Mettere in evidenza, nei confronti delle aziende, che l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati può essere un investimento. Il problema da superare è che gli attori del territorio non parlano e non comunicano tra di loro.» (responsabile CPI)*

### 4.1. La cooperazione sociale

La cooperazione sociale, nata in un'epoca di forte spinta verso la trasformazione democratica della società, di rottura degli equilibri politici e sociali, di sviluppo di nuove speranze di giustizia, partecipazione ed egualitarismo sociali, ha rappresentato sempre un ambito di sperimentazione per pratiche di solidarietà e promozione sociale, esercitando una vitale funzione di stimolo all'integrazione nel sistema del Welfare di tutti i soggetti deboli e svantaggiati. E questo lo ha fatto coniugando la creazione di reddito con lo svolgimento di attività non lucrative, rafforzando i legami interni delle comunità locali, sostenendo l'orizzontalità dei processi decisionali e organizzativi, supportando l'autonomia e il coinvolgimento dei propri soci.

Oggi la cooperazione sociale, con il proprio assetto istituzionale, con il sistema di valori che rappresenta, con le scelte strategiche di sviluppo e integrazione operate, dovrebbe riuscire a porsi come snodo fondamentale tra mercato, politica e reciprocità, ovvero le direzioni fondamentali di produzione e riproduzione delle relazioni sociali e dei valori societari. Anche per ricordare che la dimensione cooperativa dovrebbe appartenere allo stesso processo di riforma dello Stato sociale, superando una cultura che disintegra il sistema e separa i diversi pezzi ai quali destina politiche atomistiche (sanitarie, pensionistiche, previdenziali, assistenziali e così via) ricostruendo la completezza degli interventi per come vengono vissuti dai cittadini, che abbiano o meno la patente di svantaggiato. Perché la cooperazione sociale è uno strumento immediato di promozione sociale capace di conciliare bisogni e interessi di soggetti differenti, non soltanto quelli di collocazione lavo-

rativa, ma anche quelli che riguardano l'integrazione sociale, con l'effetto di rilanciare il sistema sociale e produttivo (locale e nazionale) stimolando processi compatibili di evoluzione economica. La vera sfida è allora quella di intercettare tali traiettorie di sviluppo, e sostenerle con interventi adeguati di politica a supporto, che rafforzino la presenza cooperativa sul territorio, l'integrazione con le altre risorse locali, validino insomma un modello societario mutualistico e partecipativo, oltre che economicamente e politicamente equilibrato<sup>1</sup>.

Fin qui un contesto generale che disegna nuove e invitanti direttrici di sviluppo: purtroppo l'immagine restituita dalla realtà appare troppo spesso contrassegnata da difficoltà organizzative e gestionali, dal radicamento territoriale imperfetto e indebolito da un sistema di relazioni poco sviluppato, da una debolezza strutturale che non aiuta a intercettare le opportunità di un mercato sempre più esigente e dinamico, poco incline ad adeguarsi a tempi che non sono quelli della produzione avanzata e competitiva. E proprio con i servizi il mancato collegamento si fa più profondo ed evidente, confondendo il ruolo della cooperazione e penalizzando la possibilità di realizzare interventi di rete per il supporto all'integrazione sociolavorativa dei soggetti svantaggiati.

In questo quadro di fragilità competitiva e produttiva si inseriscono le recenti misure di riforma del mercato del lavoro, che potrebbero stimolare il flusso di commesse di lavoro verso la cooperazione sia da parte delle imprese, che degli enti locali, come anche delle famiglie: l'articolo 14 del DLgs 276/03 può divenire in questo modo un ulteriore strumento per l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e disabili. La norma prevede, infatti, che i servizi per l'impiego possano stipulare con i soggetti del mercato del lavoro (associazioni imprenditoriali e sindacati) e con le cooperative so-

<sup>1</sup> «Le cooperative sociali di tipo B svolgono un ruolo fondamentale, che va oltre lo scopo di organizzare contesti di lavoro in cui possano essere proficuamente inseriti i soggetti di difficile collocamento. Esse si propongono come attori di iniziative economiche non solo tradizionali, che se sorrette da adeguate politiche di sviluppo, possono gradualmente essere poste in grado di stare sul mercato senza aiuti assistenziali e logiche protezionistiche. Inoltre, proprio la cooperazione sociale può svolgere un ruolo determinante per lo sviluppo di nuovi settori economici capaci di assicurare una "crescita compatibile" e di rispondere ai nuovi bisogni sociali che i processi di trasformazione dell'economia, della società e del mercato del lavoro inducono.» (Rosato 2004).

ciali di tipo B, convenzioni quadro territoriali per il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali da parte delle imprese. In questo modo si potrebbero praticare interventi di inclusione delle persone svantaggiate attraverso la sperimentazione di piani individuali di accompagnamento all'inserimento, in una logica partecipativa di supporto a misure di welfare, mentre alle imprese viene fornita una ulteriore possibilità di assolvere (per alcuni di ovviare) all'obbligo del collocamento obbligatorio, ovvero la disposizione di destinare una parte dei posti di lavoro a persone con disabilità. Vedremo ora come questo viene interpretato e vissuto da operatori e decisori dei servizi pubblici per l'impiego

#### 4.2. I rapporti con i servizi per l'impiego

Nella maggior parte dei casi rilevati, le relazioni tra servizi per l'impiego e le cooperative sono occasionali, limitati e non formalizzati: «si tratta di rapporti non sottoscritti sotto forma di accordi ufficiali.» «Non ci sono accordi sottoscritti; esiste, però, un dialogo continuo ed informale.» «Ci sono dei rapporti ma non c'è una situazione, un rapporto fisso e ricorrente. Non c'è una formalizzazione, ci sono delle collaborazioni quindi ci sono rapporti buoni e potremmo definirli in espansione.» In alcune situazioni non esistono assolutamente «Questo CPI non ha rapporti con la cooperazione di tipo B». «Non abbiamo ancora niente», «Non ci sono rapporti tra le PAL e la cooperazione di tipo B» e si stenta addirittura a riconoscere l'esistenza del proprio (possibile) interlocutore: «no, non conosciamo le cooperative» «Non conosciamo esperienze di cooperazione di tipo B.» «Non conosco bene il mondo della cooperazione».

Si tratta di una situazione naturalmente assai diversa da territorio a territorio, una eterogeneità che si conserva anche nella stessa dinamica di sviluppo della cooperazione, una dinamica che si divide tra le strategie di servizio a enti e imprese, e quelle di autopromozione e creazione autonoma del proprio mercato. È stato infatti chiesto a dirigenti e responsabili se la cooperazione sociale d'inserimento lavorativo nei diversi territori fosse nata e consolidata più a seguito delle esigenze di decentramento e di esternalizzazione della pubblica amministrazione o delle imprese private che altro, oppure suscitando e contribuendo a generare essa stessa le condizioni di mercato per la sua esistenza.

Anche se una quota leggermente maggiore degli intervistati sembra propendere per la seconda ipotesi, in realtà nella maggior parte dei casi giocano effetti congiunti di dinamiche locali, dove non sempre prevale nettamente una strategia sull'altra, dove non è sempre facile separare gli effetti dei processi di esternalizzazione e decentramento produttivo dalle azioni di autopromozione delle cooperative, che hanno approfittato degli strumenti normativi a disposizione:

*«La prima definizione [quella che vede lo sviluppo territoriale più a seguito delle esigenze di decentramento e di esternalizzazione della pubblica amministrazione e/o delle imprese private] mi sembra la più realistica anche se più che per esigenze di decentramento ed esternalizzazione direi che l'amministrazione pubblica ha avuto bisogno di trovare qualcuno che facesse "finalmente" (al suo posto) alcune cose che le competevano e che lei non riusciva a svolgere in alcuni casi nemmeno in parte. Pensare alle cooperative di tipo B come "copertura" delle attività del pubblico (anche se, mi sembra di poter dire, è molto realistico) però non è rispettoso della normativa sulle cooperative di tipo B e dell'impegno civile e sociale di queste realtà.» (dirigente provinciale).*

Oppure come ci dice un altro dirigente provinciale:

*«Secondo me c'è una motivazione sia nella prima che nella seconda risposta. Nel senso che, mi spiego meglio: molti enti pubblici, in questi anni hanno messo in atto una serie abbastanza rilevante di propri servizi, dati all'esterno. Ci si è resi conto che la presenza sul territorio, attraverso la ricerca delle cooperative sociali, andava in questo senso, perché l'ente si è reso conto che da solo non ce la faceva. C'è anche del vero nella seconda risposta, in realtà, perché con grande intelligenza e saggezza, le cooperative sociali si sono ricercate lo spazio, perché questa è l'intelligenza che bisogna continuare ad avere, laddove non ci sia la presenza del pubblico, perché loro stessi in realtà, possono ricercare condizioni per l'inserimento.»*

Non va certo dimenticato che sulla valutazione degli intervistati pesa l'effettiva conoscenza del fenomeno (alcuni ammettono sinceramente non solo di non avere rapporti con la cooperazione, ma anche di non conoscerla direttamente) dovuta magari alla scarsa distribuzione e alla bassa attività delle cooperative, ma anche la carenza di relazioni attivate dai servizi verso il mondo cooperativo: a questo punto diviene difficile conoscere e riconoscere il ruolo svolto dalla cooperazione e, in ultima analisi, di ipotizzare le opportunità di sviluppo e di collaborazione:

*«Non conosciamo esperienze di cooperazione (...) Bisognerebbe prima capire se ci sono e cosa fanno. Ma non siamo in questa condizione. Abbiamo la sensazione che la cooperazione sia poco sentita in questo territorio. C'è poco coinvolgimento e quindi poca partecipazione, la volontà è di pochi e quando bisogna lavorare insieme c'è sempre qualcuno che viene meno e quindi non si riesce a realizzare l'intento che è nobile, c'è tanta buona volontà, ma il modo di essere impedisce di costruire qualcosa.» (responsabile CPI)*

Se è possibile generalizzare una tendenza allora, è quella che, con dinamiche diverse e interrelate, ha costruito la presenza della cooperazione sociale sui territori spesso in maniera scollegata dai servizi all'impiego, approfittando di relazioni informali e soprattutto quasi mai inquadrata in un organico disegno di sviluppo, dentro piani integrati di valorizzazione e costruzione di reti locali. E questo viene lamentato da molti operatori locali, che ben percepiscono che un sistema dove gli attori possono collaborare, risulta più ricco e capace di intervenire in maniera più efficiente. Come afferma un responsabile CPI:

*«La collaborazione reale con le istituzioni: se ci crediamo tutti possiamo fare tantissimo. Se la collaborazione ci fosse anche il nostro servizio potrebbe essere migliore perché ci sarebbe uno scambio reciproco e noi potremmo affidare loro servizi che noi non forniamo, utilizzando in maniera positiva la loro specializzazione e creando punti di contatto».*

E gli effetti benefici di un adeguato rapporto con la cooperazione sarebbero ancora più significativi proprio nell'ambito di servizi integrati, come quelli dedicati ai soggetti tossicodipendenti, identificando un sistema condiviso di convenienze e costruendo modalità comuni di lavoro sui target: si tratta di una situazione che riguarda un'esigua minoranza delle realtà rilevate, ma che, dove si verifica, ottimizza i servizi e rafforza i rispettivi sub-mercati di intervento.

Come infatti riporta un Responsabile di CPI:

*«La cooperazione sociale ha vari ruoli, nel senso che ha un riferimento con noi, con l'ufficio di orientamento e con il centro per l'impiego, che si va anche rinforzando in quanto esistono necessità reciproche per l'inserimento di fasce deboli che è una prerogativa peculiare di questi ambienti cooperativi, che però hanno anche dei loro autonomi bacini di utenza e di conoscenza dai quali pescano per l'inserimento di persone*

*svantaggiate e hanno dei contatti diretti con i servizi che non sempre passano attraverso di noi; quindi non è che abbiano un obbligo per esempio con i SerT, c'è un grosso contatto diretto, tra la cooperazione ed il SerT stesso, ultimamente stiamo integrandoci, inserendoci anche noi, in modo da, come dicevo prima, non creare doppioni ed integrare meglio le nostre risorse di cui spesso loro hanno bisogno. Il ruolo della cooperazione è enorme e decisivo in questo settore qua, perché c'è una grossa fascia di utenza, un 40%, che non può avere altra destinazione se non questa» (responsabile CPI).*

La cooperazione sociale, oltre a svolgere un ruolo fondamentale nell'ambito dell'inserimento lavorativo di soggetti deboli, costituisce un punto di riferimento per le locali politiche attive del lavoro, offrendo direttamente servizi per l'impiego, realizzando programmi di sostegno all'inserimento profiliti sulle esigenze degli utenti e concorrendo a creare occupazione aggiuntiva.

Le cooperative divengono infatti i luoghi per la sperimentazione di modelli organizzativi e gestionali di servizi per la persona, che al tempo stesso si dimostrano innovativi rispetto a quella delle agenzie pubbliche, e orientati comunque a standard certi di efficacia ed efficienza: a questi si aggiungono altri punti di eccellenza che provengono dalla limitata dimensione, il forte radicamento territoriale, la solida motivazione dei componenti, elementi questi che contribuiscono in parte a spiegare le esperienze di successo, soprattutto nei confronti dei servizi pubblici. Come infatti riporta un dirigente provinciale:

*«Si tratta di servizi attraverso i quali è possibile superare i numerosi gap conseguenti all'applicazione puntuale di leggi e norme del settore pubblico, utilizzando metodologie e strumenti coerenti. La qualità dei servizi alla persona può essere declinata tenendo presenti i seguenti obiettivi:*

- *efficacia: favorita in particolare dal principio della responsabilità verso il raggiungimento degli obiettivi che le cooperative sociali si pongono;*
- *efficienza: favorita dai principi della partecipazione e della responsabilità;*
- *equità: abbastanza perseguita da alcune modalità organizzative più proprie delle cooperative sociali, ad esempio nei casi in cui si ricerca l'inserimento di persone svantaggiate, tendendo perciò al superamento degli squilibri sociali;*
- *soddisfazione: sufficientemente garantita dal fatto che nelle strutture cooperative è abbastanza presente il principio della partecipazione e non è rara l'opzione "voice" e non impossibile la drastica riduzione del gap;*



- *appropriatezza dell'intervento resa possibile dalla ricerca di un costante equilibrio tra linee guida generali ed operatività individualizzata, che può essere mantenuto dal meccanismo partecipativo e dalla creatività intesa come capacità di realizzare progetti ed attività innovative;*
- *accessibilità, abbastanza legata alla riduzione delle asimmetrie informative fra operatori ed utenti e alle possibilità di conoscenza dei diversi modi di soddisfazione dei bisogni.*

*Alla luce della convergenza evidenziata tra i principi ispiratori della cooperazione sociale e le dimensioni della qualità dei servizi alla persona – intesa in termini multidimensionali – sembra essere abbastanza praticabile la prospettiva che vede le cooperative sociali sempre più impegnate nella sperimentazione di modelli organizzativi e gestionali innovativi in un rinnovato sistema di welfare.»*

In questo senso, una parte consistente della cooperazione sembra aver messo a sistema la condivisione di obiettivi e la responsabilizzazione nei confronti degli utenti, l'elasticità dell'organizzazione e l'orizzontalità dei processi decisionali, facilitata dalle limitate dimensioni commensurate alla mole di risorse effettivamente attivabili, la forte motivazione dei membri al raggiungimento del risultato. E su queste caratteristiche ha costruito i propri punti di forza e il proprio modello di sviluppo, competitivo sia nei confronti dei soggetti pubblici, per la maggiore libertà organizzativa e procedurale, sia nei confronti delle imprese private, per l'attenzione all'integrazione dei soggetti più deboli e l'incorporazione, nel proprio statuto, di principi etici di solidarietà e condivisione. Ovvero, per riprendere un'analisi efficace fatta dallo stesso dirigente provinciale:

*«[i punti di forza sono:]*

- *la libertà di iniziativa, di scelta degli obiettivi, del gruppo di riferimento, della compagine sociale, degli strumenti di intervento e delle modalità organizzative. Questa libertà costituisce un elemento positivo perché permette di adeguare l'intervento al bisogno ed alle risorse effettivamente disponibili;*
- *la possibilità di lavorare ed organizzare l'attività per obiettivi, anziché per procedure;*
- *la piccola dimensione che, oltre a garantire la flessibilità, rende possibile promuovere l'integrazione in rete con beneficio sia dell'efficienza gestionale, sia dell'efficacia degli interventi;*
- *il radicamento nella realtà locale: la cooperativa nasce spesso come espressione di una determinata collettività, per rispondere ai bisogni di un determinato territorio, e con la collettività mantiene rapporti privilegiati;*

- *l'appartenenza ad un movimento cooperativo che negli ultimi 10 anni si è andato sviluppando con caratteristiche di sempre più chiara identità, sino ad indurre ad una legge;*
- *la presenza di una dinamica, leggera e flessibile intraprendenza».*

Si tratta, come è facile vedere, di elementi che costruiscono un'identità forte, marcata, che disegnano un ambito elastico, flessibile, che però spesso sia per l'eccessiva limitatezza della dimensione, sia per la spiccata specializzazione dei servizi, non riesce ad innestare un ciclo virtuoso di sviluppo che renda fluido il dialogo con istituzioni e imprese, e duratura la presenza sul mercato. Soprattutto nelle realtà dove lo sviluppo della cooperazione si è legato strettamente alla disponibilità di commesse pubbliche o private, creando quindi degli ambiti di mercato protetto, il modello non si è orientato verso l'allargamento delle reti di integrazione e la diversificazione dei servizi, rinforzando forza e dimensione delle strutture, magari attraverso azioni specifiche di promozione e marketing territoriale.

È a questo proposito interessante riportare l'opinione di un dirigente provinciale che ricorda che:

*«Siccome la cooperazione sociale lavora molto per l'Amministrazione Pubblica, i punti di criticità sono rappresentati dalle scarse risorse che la Pubblica Amministrazione ha. Quindi, spesso, questo non ci permette di allargare i confini di intervento della cooperazione sociale perchè tali continui tagli dei bilanci degli Enti locali porta loro a fare grandi sacrifici per mantenere i servizi, noi a fare altrettanto grandi sacrifici per mantenere la rete dei servizi che sono stati costruiti in questi anni, credo che questa sia l'emergenza: l'indisponibilità dei bilanci della Pubblica Amministrazione da un lato, la scarsa sensibilità degli altri attori sociali nel cogliere la necessità di inserire i soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro dall'altro. Siccome l'impresa privata non li vede come elementi produttivi, non li inserisce; quindi, questo è l'altro grande "corno" del problema. Si parla molto di scopo sociale dell'impresa ma un conto è parlarne, un conto voler mettere in atto dei comportamenti virtuosi e qui, mi sembra, ci sia ben poco di azioni concrete da parte del privato.» (dirigente provinciale).*

Le strategie di comunicazione e di promozione del servizio costituiscono un punto cruciale per le strategie di diffusione e consolidamento territoriale della cooperazione, che spesso non solo appare poco esperta nella pianificazione operativa delle strategie di posizionamento nel mercato locale, ma anche semplicemente nel segnalare positivamente la propria esistenza:

*«Di sicuro, però, uno dei principali problemi che ho potuto riscontrare per le cooperative locali è un loro scarso impegno nelle politiche auto-promozionali.» – «La loro promozione sul territorio è scarsa. Non ce ne sono tante, non sono molto conosciute e spesso si fanno “sentire” poco.» – «La cooperazione sociale deve necessariamente migliorare, e anche molto, nel marketing perché sono ancora veramente tanti gli amministratori pubblici che non conoscono in maniera esauriente la normativa che regola le commesse, non conoscono i vantaggi della cooperazione sociale sia da un punto di vista pratico che come benefici culturali e sociali. Sarebbe importante fare “immagine” anche verso i Centri per l’Impiego oltre che per le Amministrazioni Pubbliche, ma non solo anche verso i cittadini e verso chi potrebbe diventare un valido cooperatore sociale.»*

Dove anche questa comunicazione viene realizzata, si tratta comunque di interventi sporadici, non inquadrati strategicamente da un piano di valorizzazione dei servizi, talvolta con strategie di marketing assolutamente inefficaci<sup>2</sup>. Pur riconoscendo che si tratta di un problema ampiamente condiviso dai nostri interlocutori (non è certo un mistero che le strategie di comunicazione dei servizi non sono propriamente un fiore all’occhiello del nostro sistema) è necessario dunque che il mondo della cooperazione, superando un pregiudizio atavico, adotti una prospettiva di marketing territoriale, una vera e propria cultura comunicativa, in funzione della quale poter ideare e pianificare progetti di comunicazione sufficientemente ampi e di lungo respiro, per generare e sviluppare, anche nel lungo termine, un’immagine di affidabilità ed efficienza, che possa valorizzare condizioni ed elementi di qualità effettiva dei servizi erogati e accrescerne la competitività.

La competitività è del resto uno dei punti deboli della cooperazione, una dimensione su cui pesano elementi quali la precarietà dei finanziamenti, l’incertezza della strategia manageriale, che si ripercuotono sulle strutture minandone la solidità e la capacità di sopravvivere al mercato. Più nello specifico:

<sup>2</sup> «Il fatto è che guai se si propongono in maniera del calendario di Padre Pio ‘siamo poveri disgraziati!’ nel senso che si devono porre in maniera concorrenziale, sono un’impresa, perché se vengono a dire ‘dammi i servizi a me perché abbiamo quattro derelitti, per questo e per quest’altro’ e poi non esiste la qualità è ovvio che non basti.» (responsabile CPI)

*«I principali punti di debolezza dell'imprenditoria sociale sono:*

- *la difficoltà di dotarsi di mezzi finanziari adeguati. Il vincolo mutualistico o l'esclusione dello scopo di lucro non favoriscono la raccolta del capitale di rischio, costringendo al credito bancario. A ciò si aggiunge la ridotta capacità di finanziamento dei soci, spesso giovani alle prime esperienze lavorative, e la presenza degli obiettivi contrastanti di solidarietà e mutualità. Il prevalere di quest'ultimo determina la massimizzazione del reddito dei soci, condizionando ancor di più il rafforzamento e lo sviluppo nel lungo periodo;*
- *la scarsa consapevolezza del nuovo ruolo che l'imprenditoria sociale è venuta assumendo e assumerà nelle politiche sociali. La limitata cultura manageriale dei soci e degli amministratori e la tendenza degli enti pubblici a mantenere, direttamente o indirettamente, il controllo sulle modalità di erogazione dei servizi concorrono a ridurre l'autonomia delle iniziative e a favorire forme di direzione dall'esterno;*
- *vi è una scarsa consapevolezza di essere imprenditori sociali, unita spesso ad una bassa conoscenza del Terzo settore;*
- *gli stipendi sono mediamente inferiori agli altri settori e ciò determina un turn over elevato del personale;*
- *infine vi è una precarietà legata alle commesse (durata, ammontare, condizioni, ecc.)» (dirigente provinciale).*

Le debolezze strutturali della cooperazione invalidano qualsiasi strategia, esponendola più di altri soggetti, alle difficoltà di un mercato ristretto e monomandatario, alle difficoltà gestionali tipiche di associazioni volontaristiche e organizzazioni spontanee, alla mancata utilizzazione di strumenti e servizi di supporto allo sviluppo finanziario e commerciale. Come precisa un dirigente provinciale:

*«Le difficoltà dell'imprenditoria sociale sono essenzialmente quattro.*

- *Difficoltà di tipo commerciale (piano del mercato): mediamente imprese di piccole dimensioni che dipendono da pochi committenti (se non mono-committente), con debole forza contrattuale (solitamente committente pubblico); dipendenza da commesse pubbliche.*
- *Difficoltà di tipo organizzativo (piano dell'organizzazione e gestione interna): mancanza di strumenti e competenze di tipo imprenditoriale/gestionale per far fronte ai cambiamenti dell'ambiente competitivo sempre più dinamico e del mercato sempre più permeabile (agli appalti partecipano anche cooperative da fuori Provincial/Regione che, ad es., sono più grandi ed organizzate, hanno già coperto i costi di struttura e possono praticare prezzi inferiori); ad es.: pianificazione e con-*

*trollo di gestione (utile per verificare sostenibilità economica, ma anche per determinare le offerte nelle gare d'appalto), procedure formalizzate di gestione delle risorse umane e di inserimento lavorativo, controllo qualità, bilancio sociale, ecc; solo poche imprese (qualche unità) hanno conseguito un qualche livello di certificazione della qualità (norme UNI EN ISO, SOA); tale obiettivo è infatti raggiungibile se esiste una gestione ed organizzazione più "manageriale"; poche cooperative dispongono di un proprio sito Internet che ne favorisca la visibilità e la comunicazione con eventuali stakeholder esterni.*

- *Difficoltà di accesso al credito: fattore critico per le coop B dato dalla disponibilità di risorse finanziarie (sono imprese con basso grado di capitalizzazione); per sostenere le proprie politiche d'investimento necessitano di ricorrere all'indebitamento finanziario, ma nel rapportarsi con il sistema del credito trovano interlocutori e strumenti valutativi che non tengono conto delle specificità del settore (prima fra tutte l'assenza di lucro ed il principio della mutualità).*
- *Difficoltà di accesso a servizi terziari qualificati (costosi) necessari per far funzionare in chiave più imprenditoriale la cooperazione sociale di tipo B (tra cui quelli formativi)».*

Sono dinamiche negative che limitano fortemente lo sviluppo della cooperazione, che rischia di non acquisire mai pienamente la consapevolezza del proprio ruolo di supporto alla realizzazione delle politiche sociali: tali dinamiche sono favorite certamente da condizioni economiche strutturali, a volte anche dalla miopia progettuale di soci e amministratori, come anche dalla tendenza degli operatori pubblici al controllo delle modalità di erogazione dei servizi, controllo che contribuisce a limitare l'autonomia e l'autogoverno delle cooperative. Su tutto pesa l'eccessiva dipendenza della cooperazione dalla commessa pubblica, che fidelizza la cooperativa alle strategie di governo locale, garantisce il sostentamento necessario per avviare progetti e servizi ma disincentiva l'apertura ad altri mercati, trascurando soprattutto il mercato delle imprese private. Quest'ultimo è del resto difficilmente praticabile dalle cooperative, sia per le caratteristiche altamente aggressive e il profilo sempre più flessibile e delocalizzato (dove anche i settori di interesse delle cooperative sono soggetti a fenomeni di decentramento e spostamento), sia per le caratteristiche interne all'organizzazione cooperativa, relative alla maggiore complessità delle modalità di lavoro, meno centrate sulla produttività dei soggetti e più sui percorsi di presa in carico e inserimento assistito. Questo naturalmente, se garantisce il loro ruolo di supporto alle strategie locali di integrazione sociolavorativa, rafforzando il ruolo di agenzia di politica at-

tiva del lavoro, costituisce un serio ostacolo per la loro affermazione sul mercato, un ostacolo spesso favorito da una cultura pregiudiziale e orientata al profitto immediato che non solo chiude le possibilità di collaborazione, ma limita le opportunità di assicurare a tutti i soggetti le stesse opportunità e quindi in definitiva, lo stesso sviluppo virtuoso di un territorio. Infatti, come riporta un dirigente provinciale:

*«Siccome si misura tutto in termini di produttività, purtroppo chi produce un po' meno viene espulso dal mercato del lavoro. (...) Questo è, purtroppo, un meccanismo micidiale che butta fuori dalla possibilità di costruirsi il diritto di cittadinanza tutti i soggetti che vengono considerati poco produttivi. (...) Il punto è questo: non è che non c'è la volontà del singolo imprenditore, è il meccanismo della concorrenza che obbliga a scaricare tutti coloro che non stanno nei punti più alti della produttività del mondo del lavoro. Quindi, è un problema strategico, strutturale rispetto al ciclo produttivo, non dettato dalla volontà del singolo attore».*

Aggiungiamo quindi che, pur non corrispondendo alla singola strategia del soggetto imprenditoriale, è comunque la sommatoria di comportamenti che non facilitano la crescita di una cultura favorevole alla mission della cooperazione, di una sensibilità orientata a cogliere i vantaggi in termini politici e sociali, oltre a quelli microeconomici, legittimi ma poco lungimiranti<sup>3</sup>.

In questo modo, la limitata capacità competitiva su cui pesa la scarsa specializzazione produttiva, la mancanza di una strategia di posizionamento produttivo e comunicativo dei servizi, l'assenza di una cultura manageriale che possa dare un respiro più lungo ai progetti e ai servizi, ma anche prospettive più concrete di sviluppo e di più solido radicamento territoriale, tutti questi elementi hanno l'effetto di consolidare sempre più la dipendenza da commesse e modalità pubbliche di gestione del sistema.

E se questa dipendenza corrisponde da un lato ad una sorta di autoesclusione da un importante segmento di attività, dall'altro lascia irrisolto il nodo di un governo più profondo e consapevole del sistema, la definizione di una

<sup>3</sup> «La diffidenza è un elemento che rende questo processo molto lento. Non c'è una cultura che sia riuscita ad oggi a cancellare il pregiudizio che vi è intorno al mondo della cooperazione. Ad oggi c'è una grande risposta in termini di volontariato e di "far del bene" a chi sta peggio ma non s'intravede l'aspetto imprenditoriale della cooperazione.» (dirigente provinciale)

programmazione più efficace e coerente delle azioni dei vari attori, una mancanza avvertita dagli interlocutori più attenti, come il dirigente provinciale che ritiene:

*«sia grave che le cooperative di tipo B non abbiano sino ad oggi “preteso” dal pubblico un coordinamento efficace del comparto di inserimento lavorativo [dato che] non esiste in questo momento nessun organo che metta insieme e coordini strategicamente tutte le diverse attività. Le azioni delle singole cooperative diventano assolutamente isolate, vorrei dire sporadiche, perdendo buona parte della loro validità e soprattutto perdendo la possibilità di dare reali “speranze” occupazionali ai loro soci».*

Sarebbe infatti utile allargare gli spazi di collaborazione degli attori locali, creando nuove forme di partecipazione e confronto tra le diverse agenzie che si occupano di politiche attive del lavoro, di politiche sociali e di quelle assistenziali, magari costruendo e sviluppando nuove forme di coalizione locale, luoghi di convergenza strategica, programmatica, operativa per pensare e realizzare interventi specifici e innovare la cultura comunitaria e territoriale. È questa un'opportunità favorita dalle ultime innovazioni normative, che nell'ambito di una riforma certamente non esente da dubbi e incongruenze, aprono la via per favorire i meccanismi di raccordo fra i diversi operatori territoriali pubblici e privati, stimolando il ruolo attivo degli Enti pubblici nella definizione di modelli e modalità di cooperazione e regolazione dell'intervento.

#### 4.3. Nuovi strumenti normativi per la cooperazione

L'art. 14 del decreto legislativo 276/2003 di attuazione delle deleghe di cui alla legge 30/2003, riguarda l'introduzione di procedure complesse da sperimentare all'interno del mercato del lavoro per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e disabili proprio attraverso il coinvolgimento delle cooperative sociali, proponendo una modifica alla previsione normativa della legge 68/99. Da parte di molti intervistati si sottolinea come la norma sembri offrire nuove possibilità per il miglioramento degli strumenti di inclusione socio-lavorativa, agendo sul rapporto con le imprese private, finalizzando i processi di promozione attraverso la valorizzazione delle azioni coordinate dei diversi soggetti del sistema. Promuovendo le opportunità reali di

inserimento, supportando l'integrazione fra gli attori, valorizzando la dimensione attiva delle politiche di sostegno agli interventi di inserimento lavorativo, la legge si proporrebbe di innovare i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro, legandoli più strettamente alle dinamiche di sviluppo territoriale e di crescita della cooperazione fra i soggetti locali<sup>4</sup>.

In effetti, quella che risulta maggiormente citata è proprio la dimensione della concertazione territoriale fra le diverse parti (servizi per l'impiego, associazioni datoriali, sindacati, cooperazione sociale), un ambito in cui la cooperazione potrebbe trovare la possibilità di sviluppare maggiore coerenza tra le modalità di conferimento delle commesse e i flussi finanziari, tra i piani di sviluppo produttivo e lavorativo, tra i processi di accompagnamento e inserimento lavorativo e quindi, in ultima analisi, massimizzando il coinvolgimento e il rafforzamento della propria forza negoziale.

Lo strumento più importante per attivare i flussi di commesse, nel disegno della riforma, è la convenzione quadro, individuata dal primo comma dell'articolo: con questa si dovrebbero definire il sistema di opportunità e convenienze reciproche dei diversi attori coinvolti, le finalità generali e gli

<sup>4</sup> «L'articolo 14 si colloca nel quadro della riforma come una norma fondamentale per migliorare gli strumenti di inclusione nel mercato del lavoro, interessando almeno tre aspetti cruciali di una strategia che mira a modernizzare il mercato del lavoro secondo le linee guida definite a livello europeo. Il primo di tali aspetti riguarda il grande tema di come si possa coniugare una politica di sviluppo e di competitività di un territorio senza accrescere le disuguaglianze anzi migliorando le condizioni di vita dei soggetti svantaggiati, tramite meccanismi di inclusione. In tal senso l'articolo 14, (...) si muove nella logica di introdurre politiche di sostegno per l'inserimento al lavoro dei soggetti svantaggiati non fondati solo su diritti, che nel concreto si rilevano di fatto inesigibili, ma basati su effettive opportunità. Il secondo aspetto attiene al modello di servizi che, secondo il principio di sussidiarietà, sia idoneo a supportare le nuove politiche. In tal senso la norma indica la via del raccordo tra operatori dei servizi pubblici e operatori privati, con il concorso delle parti sociali, delineando un sistema di rete basato sulla condivisione degli obiettivi, delle regole di funzionamento e della cooperazione gestionale. Il terzo, ma di estrema rilevanza, è l'aspetto relativo ad una possibile via di riforma del vecchio welfare, fin qui concepito prevalentemente in chiave assistenziale o di risposta a posteriori agli squilibri del mercato del lavoro. L'articolo 14 viceversa si colloca pienamente all'interno di una visione moderna di workfare, vale a dire come strumento di azione preventiva in chiave promozionale e non assistenziale.» (Rosato 2004).



obiettivi specifici del lavoro comune, definendo, ove possibile, in maniera collegiale le regole del gioco, individuando ruoli e competenze specifiche. In questo modo sembra riconfermato e sostanziato il ruolo gestionale e concertativo dei servizi pubblici del collocamento mirato, dei servizi sociali, sanitari ed educativo-formativi territoriali, che sono chiamati ad assicurare coerenza e efficacia dei processi di programmazione e azione territoriale, garantendo in particolare lo sviluppo e il consolidamento delle realtà locali di cooperazione sociale. Si tratta insomma di uno strumento che nelle intenzioni dichiarate dei legislatori, tenta di riconoscere il ruolo fondamentale svolto dai soggetti territoriali e la loro capacità di rappresentare il sistema delle relazioni e delle risorse locali, attribuendo in virtù di questa rappresentanza la possibilità di intervenire attivamente nella negoziazione della programmazione delle modalità di gestione degli interventi, delle quali deve essere garantita altresì la coerenza con le politiche regionali. La convenzione, che stabilisce le procedure amministrative e gestionali<sup>5</sup>, viene infatti successivamente sottoposta alla verifica e alla validazione della Regione, in accordo con gli organismi regionali di concertazione, proprio per garantire la conformità con gli indirizzi strategici di politica del lavoro definiti a livello territoriale. La convenzione, oltre alle modalità procedurali, dovrebbe qualificare il rapporto fra il conferimento di commesse e l'assolvimento dell'obbligo al collocamento contenuto nella legge n. 68, verificando la congruità e l'entità della copertura economica, come anche le caratteristiche e le necessità dei lavoratori interessati. Successivamente vanno definiti i dispositivi di monitoraggio e controllo delle commesse e degli inserimenti effettuati nelle cooperative. Particolare importanza, per favorire la consistenza e la continuità del flusso di commesse, riveste l'azione svolta dalla struttura tecnico operativa, alla quale è demandata la funzione di raccogliere e convogliare le commesse, l'azione di

<sup>5</sup> Le procedure e le modalità definite nel documento della convenzione riguardano essenzialmente l'individuazione: dei datori di lavoro; degli organismi destinatari delle commesse; delle procedure per il loro conferimento; dell'integrazione con la convenzione di programma (art. 11 L. 68/99); delle modalità di riconoscimento delle coperture d'obbligo, attraverso forme di attestazione e di calcolo delle commesse conferite; dei criteri di individuazione dei lavoratori e le percentuali massime di copertura riconosciute; delle azioni di promozione e di sviluppo delle commesse di lavoro, con l'istituzione di una struttura tecnica di supporto.

marketing territoriale, l'analisi dei fabbisogni delle cooperative e l'assistenza tecnica e progettuale nel supporto ai processi di sviluppo e diversificazione produttiva delle cooperative.

Attraverso gli strumenti di questa legge si offrono nuove occasioni per la costruzione e la diffusione di ambiti di competenze e strumenti che, in una visione di collaborazione pubblico-privato e di forte coinvolgimento delle parti interessate (le associazioni, le cooperative, i sindacati, le imprese) favoriscono la diffusione territoriale di opportunità per progettare e integrare motivazioni, obiettivi, interventi: lo sviluppo di questi strumenti è però affidato alle strategie politiche di decisori pubblici e privati nel definire da un lato le intese territoriali di applicazione, e dall'altra le modalità per far divenire le possibilità offerte reali occasioni di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati.

E che non si tratta di un'occasione sfruttata e verificata adeguatamente dalle amministrazioni provinciali, è facile riscontrarlo dall'analisi delle interviste, dato che in quasi nessuno degli ambiti si sono attivate convenzioni quadro e, soprattutto, in pochissime realtà si è vicini alla sua attivazione. La mancata applicazione dello strumento non implica automaticamente un giudizio negativo: sono infatti pochissimi a deprecare lo strumento in quanto potrebbe creare ambiti di ghetizzazione per i lavoratori oltre ad offrire alle aziende la possibilità di sfuggire al collocamento obbligatorio dei lavoratori disabili (peraltro gli unici per cui esista l'assunzione obbligata da quote stabilite). Piuttosto, nella maggior parte dei casi si tratta di un difetto di conoscenza e coinvolgimento di chi dovrebbe invece promuovere la nascita e lo sviluppo di iniziative di cooperazione territoriale e invece è ancora troppo preso dai dubbi che si porta dietro, inevitabilmente, ogni novità legislativa che innovi culture gestionali ormai congenitamente attendiste. Come infatti racconta un dirigente provinciale:

*«Sull'art. 14 a tutt'oggi noi non ci siamo attivati perché non ci sono arrivate delle richieste da parte delle aziende che andavano in questa direzione. Io penso che finora c'è stato qualche meccanismo che in qualche modo ha bloccato questa cosa, forse non era conveniente per le cooperative, insomma non abbiamo avuto richieste, credo che a monte comunque bisogna fare una convenzione quadro, è un problema che ci dobbiamo porre, dobbiamo approfondire».*

E ancora, come racconta un responsabile di CPI o come conferma un dirigente provinciale:

*«Penso che come tutte le cose, la legge 30, sì, sono questi tre anni che è uscita, però deve essere ancora sviluppata, sviscerata, perché la notizia c'è, ma deve essere ancora messa in circolo, ci vuole più informazione, perché le imprese devono essere informate. Non è un problema culturale, no anzi, ritengo che è proprio un modo di fare. Un fenomeno finché non viene studiato, sviscerato, uno non si rende conto di che cosa è, così anche l'azienda».*

*«Molti non conoscono l'articolo, c'è una totale ignoranza su questa norma e nessuno ha spinto più di tanto. O non hanno capito la norma o la ignorano o la temono perché questo ovviamente vorrebbe dire entrare in collisione con le associazioni degli invalidi».*

Si tratta certamente di uno strumento di non facile applicazione che però stimola la fantasia progettuale e la volontà di azione di molti amministratori, aprendo nuove prospettive per un lavoro integrato:

*«È abbastanza complesso e dispendioso di risorse cercare di mettere assieme un po' tutte le persone coinvolte in questo articolo» (dirigente provinciale).*

*«Credo che mettere d'accordo tutti quanti su questo punto sia particolarmente difficile, non impossibile. Il fatto che non sia stato applicato da nessuna parte va a ribadire la non facile applicabilità».*

*«Credo che bisogna trovare una sinergia maggiore, andare al concreto e vedere come fare questo articolo 14, quali sono le cooperative interessate, quali sono le modalità per dare le commesse alle cooperative, in quali settori queste cooperative possono essere impegnate? Insomma bisogna costruire concretamente dei percorsi, e credo che se questo non è stato fatto ci devono essere dei nodi, probabilmente non era abbastanza conveniente né per le aziende né per le cooperative. Io penso che l'integrazione nelle aziende sia migliore, nelle cooperative sarebbe meglio inserire quelli che hanno bisogno di essere seguiti» (responsabile CPI).*

Da una considerevole parte dei responsabili c'è comunque la chiara percezione delle opportunità offerte dallo strumento normativo, valutando le ambiguità dello strumento e valorizzando la possibilità di intervenire su target complessi su cui i modelli tradizionali difficilmente riescono a costruire azioni efficaci. Come infatti riporta un dirigente provinciale:

*«C'è un giudizio estremamente negativo in merito; in particolare sull'art. 14 c'è la preoccupazione di creare un ghetto per i disabili e sull'art. 13 c'è la preoccupazione di offrire forza lavoro a prezzi bassi alle imprese. Ritengo che dietro queste tesi ci sia pa-*

*recchia ideologia, perché invece penso che se opportunamente ragionati questi 2 articoli potrebbero offrire degli spazi di riflessione interessanti. Per esempio per quanto riguarda i disabili la possibilità di inserire realisticamente certe disabilità è vicina allo zero. Penso alle disabilità psichiche e/o intellettive e a come le imprese non siano in grado di gestire situazioni così complesse. Il vero ghetto è lasciare queste persone senza possibilità reali di lavoro».*

In questo senso è importante costruire interventi che non costituiscano una cesura rispetto alle diverse situazioni territoriali, soprattutto in quei territori dove l'attivazione di percorsi su soggetti difficili opera già attraverso modalità concertative di costruzione delle strategie e di reciproco confronto nelle definizione delle linee di azione e dove la regolamentazione normativa appare drammaticamente in ritardo. Esistono infatti situazioni in cui:

*«Il dialogo con il territorio, con il mondo della cooperazione, con la parte datoriale e con le parti sindacali è un dialogo forte e un dialogo continuo. Esistono quindi dei collegamenti che però non sono all'interno di una legislazione precisa. A livello regionale manca tutta la legislazione, mentre tutta la parte regolamentare è vecchia, quindi bisogna cercare di convivere sperando che le norme vengano modificate al più presto» (dirigente provinciale).*

A fronte di una situazione complessa, dove convivono il fermento per le nuove opportunità e le resistenze/incertezze di chi non è ancora pronto per approfittarne, è importante che la cooperazione sappia promuovere lo strumento, adeguando la propria offerta di servizio, massimizzando la propria produttività e la competitività dei servizi erogati. Soprattutto la cooperazione deve riuscire a migliorare da un lato la propria capacità di essere presente negli ambiti di definizione delle strategie di sviluppo locale e di definizione degli indirizzi di applicazione degli interventi, dall'altro deve riuscire a costruire una presenza più solida e radicata sul territorio, maggiormente collegata alle diverse agenzie politiche e sociali, contribuendo al tempo stesso a modellare gli interventi sulla base delle esigenze dei soggetti trattati. In altre parole, l'articolo 14 può essere utile se si attua una forte collaborazione tra le diverse parti:

*«Può essere utile se l'ambito cooperativistico non è "ghettizzato" e cioè se permette alle categorie svantaggiate di confrontarsi e di integrarsi con l'eterogeneità, ma non va bene e non può essere utilizzato in ogni caso».*

*«C'è bisogno di un lavoro attento sui bisogni delle persone svantaggiate che hanno l'esigenza di lavorare e di essere inserite socialmente. Bisogna personalizzare gli interventi, solo in questo modo lo strumento della convenzione quadro può essere utile».*

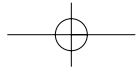
La convenzione quadro può essere utile non solo a qualificare il lavoro sui soggetti, ma diviene momento di dialogo tra i vari attori presenti sul territorio, riducendo la distanza tra mondo della cooperazione sociale e quello della pubblica amministrazione, accorciando il distacco tra chi opera sui soggetti e chi pianifica le strategie della politica di inclusione sociale, favorendo il trasferimento di pratiche e di competenze, qualificando i ruoli con l'obiettivo di accrescere il capitale sociale dei diversi territori:

*«[l'articolo 14] vuol far entrare in contatto con la legge e quindi con gli strumenti messi a disposizione dalla legge però farla accrescere dal punto di vista qualitativo e quindi cerca di fare in modo che nasca un dialogo tra la cooperativa e chi si occupa di persone svantaggiate e quindi anche di burocrazia, perché di burocrazia si tratta» (responsabile CPI).*

*«Favorirà sicuramente l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro locale. Non solo; agevolerà, inoltre, la possibilità di convogliare il maggior numero di energie verso i settori economico-strutturali che si riterranno più importanti da un punto di vista strategico» (dirigente provinciale)*

Si tratta in definitiva di uno strumento complesso, di incerta interpretazione, che è forse facile fraintendere e interpretare per favorire la realtà aziendale nei confronti dei soggetti più deboli, e che quindi necessita di un confronto (controllo) continuo e proficuo fra pubblico e privato, fra i diversi soggetti della rappresentanza politica e sociale, proprio per orientarlo verso un utilizzo virtuoso e disinnescare il potenziale rischio di favorire pratiche discriminatorie e ghezzanti. Del resto, come ricorda un dirigente provinciale:

*«Solo il dialogo tra i vari attori sociali presenti sul territorio, difatti, potrà individuare il terreno ideale su cui sviluppare, in misura sempre maggiore, il ruolo sociale della cooperazione e delle relative commesse».*



## CAPITOLO 5

### NUOVE POLITICHE PER I SISTEMI LOCALI

*«Credo che noi, ormai, abbiamo un bagaglio normativo completo; non mancano gli strumenti di legge. Viviamo anche una congiuntura economica molto complicata che rende sempre più difficile poter dare risposte esaustive. Io credo che, data per certa la consapevolezza della Pubblica Amministrazione della necessità, un rapporto importante con la cooperazione sociale che naturalmente non deve andare a sostituire alcune funzioni che la Pubblica Amministrazione gestisce direttamente, dobbiamo ragionare sull'ampliamento dei servizi che noi dobbiamo costruire nei confronti dei cittadini, ma questo non si fa senza porci l'altra questione che prima ricordavo, che è quella delle risorse. Dopo di che, ben vengano tutti i progetti che possano aiutare a migliorare e ad aumentare la coesione sociale.» (dirigente provinciale PAL)*

#### 5.1. I punti nodali della ricerca

La ricerca ha mostrato prima di tutto quanto sia stato difficile e complesso il processo di definizione e impianto dei sistemi regionali di politica attiva del lavoro, a causa di diversi fattori interrelati: un complesso di nuove competenze strategiche e gestionali da gestire con strutture amministrative tradizionali, servizi innovativi da istituire e organizzare con assetti inadeguati e personale da rimotivare e formare quasi completamente, in un mercato sempre più aperto e competitivo. I servizi pubblici per l'impiego sono stati i protagonisti principali di questo rinnovamento, in quanto bracci operativi delle nuove strategie territoriali di politica attiva del lavoro: i centri per l'impiego, in particolare, hanno dovuto realizzare velocemente servizi di assistenza e orientamento verso target diversificati, (ri)costruire i rapporti con il tessuto economico territoriale, costruire il proprio radicamento territoriale attraverso una logica di rete con gli altri operatori pubblici e privati. Come abbiamo visto, i servizi sono stati e continuano ad essere al centro delle strategie di intervento proprio in una logica di rete, ovvero in una logica di programmazione che punta alla concorrenza e alla sussidiarietà, all'apertura e al-

la trasparenza dei meccanismi di incontro domanda e offerta, alla partecipazione e all'integrazione tra i diversi operatori.

In un mercato sempre meno monopolistico e diversificato, gli attori pubblici sono comunque chiamati a programmare gli interventi in un'ottica di promozione territoriale e di sviluppo locale, valorizzando il patrimonio informativo condiviso e la rete di relazioni comuni, svolgendo la funzione di regolazione e certificazione della trasparenza e della coerenza degli interventi, superando la mera verifica procedurale, ma costruendo un sistema di servizio orientato alla promozione dell'occupabilità e dell'occupazione. Il cuore di tutto il sistema dovrebbe infatti rimanere il processo di promozione delle opportunità degli utenti (imprese e cittadini) che assicuri sia la garanzia della trasparenza e dell'efficienza delle transazioni del mercato, sia l'efficacia dei processi di intervento sui soggetti più deboli del sistema.

Le politiche territoriali, dopo un'iniziale periodo di assestamento, stanno ora convergendo verso modelli di intervento integrato, che cercano di ricordare gli attori territoriali in sistemi di servizio sempre più dinamici e complessi, in mercati sempre più competitivi: a questo punto la pianificazione si pone urgentemente il problema di individuare luoghi di concertazione e dotarsi di strumenti di pianificazione capaci di valorizzare l'esiguità delle risorse e assicurare comunque la competitività e la copertura dell'offerta di servizio.

La diversificazione dei target e conseguentemente, la realizzazione dei diversi progetti e servizi di supporto all'integrazione sociolavorativa dei soggetti ha implicato, come si è visto, un superamento delle vecchie logiche collocative e l'acquisizione di una cultura esplicitamente orientata al soggetto svantaggiato. L'esperienza della 68/99 ha contribuito a impostare in maniera innovativa le pratiche di assistenza dei servizi sull'attivazione dei soggetti e sulla promozione dell'occupabilità in un'ottica di movimentazione delle risorse territoriali: gli interventi sui disabili hanno in questo senso costituito la frangia più avanzata dei servizi offerti al disagio, grazie anche alla spinta fornita dalla semplificazione dell'individuazione dei destinatari e dalla obbligatorietà prescritta dalla norma. Anche sovrastimando il target dei disabili, il sistema nazionale dei servizi, con le inevitabili disomogeneità territoriali, ha sviluppato una discreta sensibilità verso i soggetti del disagio sociale e occupazionale, trasformando tale attitudine, nelle situazioni più avanzate, in vera e propria risorsa metodologica su cui fondare i processi di erogazione del servizio, ma anche, in virtù di un decentramento decisiona-



le, presso i decisori territoriali intermedi. L'esperienza di inserimento dei più deboli non ha comportato allora la semplice variazione in una catalogazione delle risorse assegnate dalle varie misure di finanziamento, ma si è posta come laboratorio di pratiche di integrazione delle diverse dimensioni di intervento, della "multifattorialità" dello svantaggio. E non mancano infatti esperienze di successo, finalizzate a intervenire proprio sui soggetti più a rischio (di emarginazione e di esclusione) attraverso servizi integrati che operano spesso come sportello dedicato presso i Centri per l'impiego, e che mettono in rete diversi operatori tramite modalità organizzative flessibili e diversificate.

Anche a fronte di esempi eccellenti di integrazione operativa, il sistema non riesce ad abbandonare alcuni difetti originali, primo fra tutti il monadismo territoriale, l'incapacità di rappresentare un reale punto di integrazione locale, collegando tra loro cittadini, associazioni, imprese, facendo crescere proprio quella rete che dovrebbe essere la modalità principale di organizzazione del sistema. Questo si traduce spesso nella scarsa capacità di ottimizzare e massimizzare il capitale territoriale di competenze e conoscenze, di trasferire efficacemente metodi e strumenti di intervento tra i diversi ambiti pubblici e privati, e di offrire, in ultima analisi, un reale sostegno all'occupabilità e all'occupazione di quelle fasce di utenza più difficili e più difficilmente intercettabili dai servizi: su tutto pesa la limitatezza delle risorse finanziarie, tecniche, umane che condanna molti servizi ad una gestione ordinaria e indifferenziata. Sarebbero invece necessari servizi più complessi, soprattutto per i soggetti più deboli, approcci da un lato più specifici, capaci cioè di intervenire in profondità sulle debolezze dei soggetti, dall'altro più ampi, capaci cioè di restituire la globalità del disagio.

Per questo sono proprio i soggetti più deboli a fare le spese delle debolezze del servizio e, in particolare per questa ricerca, sono proprio i soggetti in stato di tossicodipendenza: una mancanza chiaramente leggibile anche nella quasi assoluta assenza di progetti espressamente dedicati a questo target. Variamente imputata alla mancanza di fondi finalizzati, alla difficile isolabilità (in termini normativi) del target, che spesso si traduce in una affiliazione dello stesso ad altri più identificabili e finanziabili, l'assenza di servizi dedicati appare comunque altamente indicativa della cultura generale dei servizi e del tasso di attenzione dedicato alle utenze più complesse. A ben vedere, le scarse iniziative su questo target preferiscono intervenire sulla parte meno problematica della popolazione, ovvero sugli utenti che più e meglio hanno

superato i problemi di dipendenza e quindi meno bisognosi di attività di accompagnamento all'inserimento lavorativo, ovvero di servizi integrati.

Come è stato ripetutamente sottolineato, il lavoro in rete è la modalità migliore per affrontare il problema dell'inserimento lavorativo dei tossicodipendenti e in generale di tutte le persone svantaggiate, in quanto permette di fluidificare gli interventi delle diverse agenzie interessate, e di mantenere in movimento un sistema complesso e tendenzialmente autobloccante. Si tratta comunque di una modalità di lavoro estremamente difficile da praticare, data la spiccata frammentazione delle diverse agenzie territoriali, ed estremamente complessa, vista la necessità di integrare diverse culture organizzative e modalità procedurali, quelle dei diversi attori dell'inserimento lavorativo. Per realizzare tale obiettivo è estremamente utile approfittare dell'apporto che proviene dall'esperienza della cooperazione sociale, dalla sua capacità di intervenire in maniera integrata e partecipata sui target deboli e che per questo si rivela una risorsa fondamentale per il sistema territoriale dei servizi.

Una risorsa, quella della cooperazione, effettivamente poco presente nel panorama di intervento dei servizi pubblici, intanto per la scarsa conoscenza delle cooperative e del loro operato, che è scuramente dovuta ad una certa disattenzione verso le strategie di promozione e marketing dei servizi, ma anche imputabile alla eterogeneità degli stessi processi di nascita e sviluppo delle cooperative, una dinamica che si divide tra le strategie di servizio a enti e imprese e quelle di autopromozione e creazione autonoma del proprio mercato. Nella maggior parte dei casi, comunque, le cooperative hanno costruito il loro radicamento territoriale in maniera sconnessa dal sistema dei servizi, perdendo la possibilità di ottimizzare le risorse disponibili, allargare gli ambiti di intervento e qualificare, grazie al passaggio di esperienze e competenze, le pratiche di integrazione sociale e lavorative dei soggetti svantaggiati. La cooperazione sociale potrebbe invece svolgere un ruolo essenziale nella definizione delle politiche attive locali del lavoro, grazie alla competenza sviluppata, offrendo direttamente servizi per l'impiego, tramite la realizzazione di programmi di sostegno all'inserimento profilati sulle esigenze degli utenti, offrendo luoghi per la sperimentazione di modelli di organizzazione e gestione di servizi innovativi, modulati sui bisogni più profondi dell'utenza.

I punti di forza delle cooperative (leggerezza strutturale, solida motivazione, radicamento territoriale, eticità degli interventi), hanno permesso in questi anni di competere con i servizi pubblici e privati per il dinamismo or-

ganizzativo e la flessibilità costitutiva, coniugando l'efficienza gestionale con l'efficacia dei processi di inclusione, l'espressione di valori comunitari con l'attenzione all'integrazione dei soggetti più deboli. D'altro canto, la piccola dimensione e l'eccessiva specializzazione dei servizi, come anche un modello di sviluppo non integrato con le altre risorse locali limitano fortemente le capacità di sviluppo della cooperazione, le opportunità di collaborazione con i soggetti pubblici e privati, le rendono eccessivamente dipendenti dalla disponibilità di commesse pubbliche o private, creando mercati separati, ostacolando la diversificazione dei servizi, indebolendo ulteriormente le opportunità del consolidamento territoriale e organizzativo. In più, limitando l'indipendenza delle strutture cooperative, minimizzando le fonti di sostentamento e limitando il processo di affermazione, si è compromessa anche la funzione di supporto alla realizzazione delle politiche territoriali di inclusione sociale e lavorativa, esponendo la cooperazione all'aggressività di un mercato flessibile e decentrato, ad alto tasso di cambiamento e competitività. In ultima analisi questo porta a indebolire il processo di accumulazione di capitale sociale dei territori, delegando l'innovazione e lo sviluppo a una travisata concezione produttivistica, che danneggia la costruzione di un sistema di servizi efficiente e integrato, e nuoce in definitiva alla crescita equilibrata del tessuto sociale di una comunità.

Per ovviare a questo, a poco sono valsi finora i nuovi strumenti di promozione della cooperazione messi a punto nella recente legislazione, come l'articolo 14 della legge 276/03 di attuazione delle deleghe di cui alla legge 30/2003, che disciplina in maniera innovativa il conferimento di commesse al mondo della cooperazione: i dubbi, legittimi in ogni valutazione politica, sono spesso diventati alibi per l'inazione, giustificazioni per un atavico attendismo che spesso rivela il malfunzionamento dei processi di concertazione territoriale e forse la cattiva disponibilità di alcune amministrazioni. Le convenzioni quadro, che potrebbero in effetti divenire nuove opportunità occupazionali per i soggetti svantaggiati, ma anche strumenti per migliorare le politiche di sostegno e inclusione sociale e riconoscere il ruolo giocato dalle realtà di cooperazione sociale, non sono ancora percepiti come strumenti effettivi di programmazione degli interventi, di definizione e regolazione del sistema di convenienze reciproche.

Si tratta di un quadro estremamente complesso, dove convivono diverse strategie e dove si vive questa nuova fase tra entusiasmo e incertezza, dibattendosi tra sviluppo e sussistenza: dove ai diversi attori è richiesto un compi-

to fondamentale, quello di ricucire lo strappo tra politica e individuo, ovvero tra gli approcci generalizzanti che annegano le individualità dentro il sistema, e quelli assolutamente soggettivisti, che frammentano le reti e monadizzano gli attori. Da un lato, infatti, si tratta di restituire significato alle regole, in modo che si fondino su una progettazione umana, individualizzata e restituiscano centralità ai soggetti, dall'altro si tratta di forzare le dinamiche di dipendenza e divisione degli interventi, restituendo solidità e certezze a chi opera nel sociale anche (ri)costruendo comunità di pratica che assicurino lo sviluppo qualificato e sostenibile del sistema.

## 5.2. Azioni innovative per i sistemi territoriali

Il sistema territoriale dei servizi e tutti i suoi attori, nella transizione da un modello di assistenza incentrato sull'asse soggetto-domanda-emergenza a un modello che invece riposa sull'asse comunità-bisogni-sviluppo, sta conoscendo un riorientamento degli interventi e il cambiamento della propria filosofia organizzativa: da una struttura centralizzata, basata sull'erogazione a domanda dei soggetti, si passa a una realtà reticolare, fatta di strutture comunicanti che devono rispondere a un attore comunitario, sicuramente qualcosa di diverso e qualcosa di più della semplice somma dei soggetti attivi. Nel seguire tale traiettoria, il sistema mette al centro il territorio e la comunità come luoghi specifici di costruzione di senso dei soggetti e delle politiche di intervento, includendo nelle risorse del servizio il capitale sociale prodotto dal complesso delle relazioni che si sviluppano nei luoghi di vita delle persone, prestando particolare attenzione ai processi di inclusione e di autonomia. I fenomeni di dipendenza, di soggetti come di organizzazioni, mettono infatti in crisi le fondamenta delle forme di governo dei sistemi, restringendo gli spazi di partecipazione attiva alla definizione di strategie e programmi, favorendo dinamiche di esclusione degli attori più deboli, finalizzando le relazioni alla competizione sussistenziale e non allo sviluppo positivo dell'interazione con l'ambiente e con i propri simili.

La programmazione regionale in materia di politiche sociali e del lavoro acquista senso da un'azione dialogica di *empowerment* sociale e territoriale, ovvero in quanto attiva percorsi di partecipazione sociale e di superamento delle asimmetrie del potere che derivano da fenomeni di marginalità decisionale e informativa, di scarsa sicurezza economica, di categorizzazione all'in-

terno di gruppi stigmatizzati e rifiutati, di distonia rispetto alla complessità, di disgregazione sociale. E realizza questo senso costruendo proposte concrete e lungimiranti di innovazione sociale, reinterpretando le macropolitiche come strategie locali di sviluppo territoriale, come integrazione fra modelli globali e locali di welfare nella realizzazione di un ambiente attivo e attivante i processi di coesione e inclusione, come congiunzione di qualità sociale e qualità dello sviluppo.

L'attivazione di un territorio in un'ottica di *empowerment* si svolge a diversi livelli di intervento e di sviluppo, lungo un continuum dal micro (individuale) al macro (sociopolitico), continuamente implicati dai processi di produzione e di servizio, continuamente abitati dalle diverse forme della partecipazione e della decisione, ma frequentemente scollegati nella pratica della progettazione. Progettare in maniera evoluta e coerente con le dinamiche di trasformazione sociale, politica ed economica che ci troviamo a vivere significa quindi pensare lo sviluppo di individui, istituzioni e comunità come un processo complesso e internamente correlato, tanto più funzionale quanto più capace di collegare il benessere individuale al più ampio ambito sociale e politico, attivando i soggetti e dando loro gli strumenti per assumere responsabilità e decisioni nel cambiare la propria vita e nel superare il disagio.

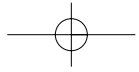
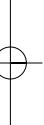
Anche lo stesso disagio, nelle società attuali, diventa un'area di rischio ben più ampia che nei precedenti assetti economici e sociali, sia per la complessità crescente della sfera dei bisogni, sia per la crescita delle aspettative sulla qualità della vita: si tratta di cambiamenti da cui non è esente anche il cittadino medio, il cosiddetto "normale". A ben vedere anzi, si tratta di una nuova sfida lanciata dalla stessa "normalità" che costringe tutti i sistemi, e in particolare il sistema dei servizi, a riorganizzare la propria rete di intervento, curando in particolare le funzioni di ascolto, orientamento, accompagnamento, mediazione, supporto e promozione delle risorse territoriali.

La stessa promozione delle risorse territoriali è un compito arduo: sia nella riduzione a sistema delle varianti locali per attivare processi di riequilibrio e organizzazione dei sistemi locali di welfare, sia nello sforzo di omogeneizzazione dei sistemi di servizio a livello nazionale, costruendo un'offerta minima standard capace di assicurare il godimento dei diritti di cittadinanza per tutti i soggetti. Questo naturalmente deve avvenire senza annullare le specificità delle culture locali, ma costruendo invece un quadro omogeneo dei servizi, capace di valorizzare sedimentazioni locali e esperienze associati-

ve e collaborative tra i diversi soggetti pubblici e privati. Al tempo stesso, ogni intervento, in qualunque punto della mappa si trovi, deve far parte di un processo che deve garantire la massima autonomia individuale; riduzione del disagio senza attivare circuiti di dipendenza e assistenza ma anzi promuovendo un'organizzazione sociale che si faccia carico dei suoi membri. La vera sfida allora significa pensare a servizi che promuovano la cittadinanza attiva di ogni membro, attivando uno scambio intenso e continuo fra reti informali e reti formali, fra le risorse famigliari-parentali, quelle della comunità e quelle dei soggetti pubblici, costruendo in questo modo percorsi di *welfare* e di *workfare* intrecciati all'interno di un tessuto sociale capace di trattenere i soggetti nelle maglie dell'inclusione, riducendo le scuciture, dalle quali è più facile cadere nell'emarginazione e nel disagio. Costruire quindi una comunità solidale, per attuare la piena cittadinanza di ogni persona significa anche e soprattutto far crescere la rete dei servizi capace di rispondere ai bisogni del territorio, alle logiche della collettività, al dialogo tra Stato e cittadini, alla praticabilità dei percorsi riabilitativi e inclusivi.

In definitiva, si tratta quindi di organizzare processi di lavoro con e per il contesto territoriale, rendendo accessibili le connessioni tra soggetti, agenzie, enti, cooperative, movimentando le risorse di ogni attore, identificando il valore aggiunto, ma soprattutto mescolando i livelli di intervento, scalando, se non abolendo, le gerarchie informative dei processi decisionali, riportando al centro la dimensione della concertazione territoriale. Per le cooperative si tratta di porre sotto la luce il "valore aggiunto" delle diverse forme di rappresentanza e di coordinamento e di valorizzare la loro capacità di costruire network sociali e imprenditoriali, sviluppare la loro capacità di promozione delle relazioni con operatori pubblici e privati e quindi rafforzare la forza negoziale a livello territoriale. Per i servizi si tratta di aprirsi al territorio e di governare la coerenza dei sistemi regionali e provinciali, di perfezionare il passaggio a un reale approccio di servizio nei confronti degli utenti, di qualificare la rete di intervento cambiando l'approccio dal welfare assistenziale ad un welfare delle responsabilità e opportunità, facendo evolvere l'offerta da un'organizzazione centralizzata e settoriale a sistemica per ricostruire la complessità del bisogno comunitario. Per le politiche, infine, si tratta di radicare la propria essenza, cercando di superare una modalità effimera e congiunturale di intervento, promuovendo "enzimaticamente" gli elementi generativi (di relazioni, di progettualità, di scambio, etc.) insiti nei progetti territoriali e sostenendo le reti di cooperazione regolata tra gli attori di uno sviluppo

territoriale inclusivo e relazionale. Per i sistemi si tratta di valorizzare le strategie promozionali per l'evoluzione dei modelli di welfare e lo sviluppo di strategie di *empowerment* di comunità, incorporando le proposte di azione sociale agite dalla pluralità dei soggetti, semplificando la complessità dei rapporti di potere, soprattutto per aiutare chi rimane incastrato negli ingranaggi del potere della complessità.





## **PARTE B**

### **COOPERAZIONE D'INSERIMENTO LAVORATIVO E RICERCA DEL LAVORO**



## CAPITOLO 1 TRA MERCATO E TUTELA

### 1.1. Il contesto di riferimento

L'intenso dinamismo che ha caratterizzato, nel corso degli anni, la cooperazione sociale d'inserimento lavorativo non ha permesso ancora il superamento di alcuni dilemmi che attualmente tendono a trasformarsi in punti di debolezza sempre più pressanti.

A fronte di una crescita quantitativa, il settore risulta infatti ancora caratterizzato da un'intensa fragilità strutturale, legata alla eccessiva dipendenza dal settore pubblico; da una sostanziale incapacità di penetrazione del mercato; da una cultura manageriale ed imprenditoriale troppo spesso inadeguata a sostenere le sfide della sostenibilità aziendale.

Se sembra ragionevole sostenere che il mondo della cooperazione rappresenta un'importante opportunità di inserimento lavorativo (soprattutto di inserimento in transizione) per soggetti vulnerabili, è altrettanto importante avviare e sostenere un'ampia riflessione rispetto al tema dell'approvvigionamento delle "commesse", sia pubbliche che private, nel mondo variegato della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo.

I due canali di approvvigionamento meritano entrambi particolare attenzione e implicano diversi dilemmi da affrontare e superare.

#### *Affidamenti da parte di enti pubblici*

La legge 381/1991, che ha regolamentato l'esistenza e lo sviluppo della cooperazione sociale, riconosce l'esistenza, all'interno del mercato, di un particolare tipo di impresa rivolta all'inserimento lavorativo di lavoratori cosiddetti svantaggiati (cooperative sociali di tipo B). Queste imprese devono obbligatoriamente presentare al proprio interno almeno il 30% di lavoratori

svantaggiati a fronte di alcuni correttivi compensativi quali la fiscalizzazione degli oneri sociali per quella quota di persone svantaggiate assunte e la facoltà data agli enti pubblici di affidare direttamente a queste imprese la gestione di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione.

Quest'ultima opzione, non ha avuto effettiva applicazione fino al 1996, quando una nuova normativa nazionale, l'art. 20 della legge 52/1996, accogliendo i suggerimenti e i vincoli della Commissione Europea ha ribadito la liceità del meccanismo correttivo previsto dalla l. 381/1991, ponendo però una soglia massima all'importo delle commesse pari a 200.000 .

Al di sotto di questo importo gli enti pubblici, compresi quelli economici e le società di capitali a partecipazione pubblica, possono avvalersi della facoltà di affidare la realizzazione di particolari lavori tramite convenzione diretta con una cooperativa sociale di tipo B.

Al di sopra di questa cifra l'opzione non è di fatto utilizzabile, almeno non la convenzione diretta, salvo forme e procedure che garantiscano la possibilità di partecipazione anche a qualsiasi altro tipo di azienda che si impegni a garantire l'assorbimento di un numero minimo di lavoratori svantaggiati.

Ad oggi non esiste un sistema di monitoraggio o più semplicemente un bilancio sull'efficacia e sull'impatto che queste normative di riferimento hanno avuto sullo sviluppo della cooperazione sociale e sul livello di occupabilità dei lavoratori svantaggiati. Non si può altrettanto esprimere un giudizio complessivo sullo stato di attuazione in termini di:

- livello di conoscenza di queste nuove opportunità;
- propensione al loro utilizzo;
- caratteristiche delle commesse affidate in forma diretta;
- peso specifico di queste commesse rispetto al complessivo fatturato delle cooperative sociali d'inserimento lavorativo;
- livello di concentrazione della clientela sugli affidamenti diretti;
- impatto occupazionale su base territoriale e nazionale.

#### *Attività nel libero mercato*

Lo svolgimento di attività nel libero mercato, che funzionano cioè secondo il principio della libera concorrenza, sono uno degli aspetti maggiormente critici dell'economia sociale.

Ancora oggi si ravvisa infatti:

- una diffusa incapacità a competere su questo settore specifico;
- la ricerca costante di settori di nicchia, caratterizzati da un'alta intensità di forza lavoro;
- la funzione prioritaria svolta dalla variabile "costo della manodopera quale elemento portante di una strategia di concorrenza;
- un approccio al mercato di tipo "residuale", privo cioè di una strategia di penetrazione sorretta da adeguate azioni di marketing e di comunicazione;
- un atteggiamento pregiudiziale che rifiuta il confronto con le imprese for profit sui terreni della competitività e della produttività.

A fronte di questi aspetti, che fungono certamente da freno per il potenziale impatto occupazione del mondo cooperativo, occorre tuttavia osservare che l'evoluzione del mercato, nonostante alcune recenti difficoltà strutturali e congiunturali, sta facendo emergere interessanti opportunità lavorative per l'economia sociale: la stabilità di alcuni settori della new economy, l'evoluzione delle strategie aziendali che tendono a concentrare le proprie attività sulle fasi a più elevato valore aggiunto della catena del valore – progettazione, distribuzione e marketing –, il crescente processo di terziarizzazione di rami di impresa, i meccanismi di outsourcing di segmenti produttivi ad alta intensità di manodopera.

## 1.2. Il campo d'analisi e gli obiettivi

Alla luce delle recenti normative di regolazione del mercato del lavoro che prevedono specifici e nuovi strumenti di sostegno allo sviluppo della cooperazione sociale (legge 30/2003 e suoi decreti attuativi), l'attenzione del progetto complessivo e della ricerca in particolare è stata pertanto rivolta a metter a fuoco le modalità di acquisizione e di sviluppo delle commesse di lavoro pubbliche e private, il livello di utilizzo al ricorso dell'affidamento diretto da parte degli enti pubblici secondo l'art. 5 della L. 381/91, la combinazione dei due canali di approvvigionamento nel mantenere e sviluppare l'occupabilità dei lavoratori svantaggiati.

Obiettivo specifico della ricerca è stato quindi la ricostruzione di un quadro esaustivo e rappresentativo dei diversi aspetti:

- caratteristiche della presenza della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo (di tipo B e miste);

- sensibilità degli enti pubblici e propensione a utilizzare lo strumento riferito all'art. 5 della legge 381/91;
- caratteristiche delle commesse affidate in forma diretta dagli enti pubblici;
- caratteristiche delle commesse provenienti dal libero mercato;
- combinazione dei due canali di acquisizione delle commesse da parte della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo;
- esistenza di accordi e di programmi territoriali di pianificazione delle commesse provenienti dal libero mercato;
- applicazioni territoriali dell'art. 14 del decreto legislativo 276/2003.

### 1.3. La metodologia: le azioni e gli strumenti

Gli obiettivi della ricerca sono stati perseguiti realizzando un'indagine sul campo che ha interessato le cooperative d'inserimento lavorativo operanti in un campione di ambiti territoriali rappresentativo delle diverse realtà socio-economiche del Paese. Per ambiti territoriali si intendono aree omogenee dal punto di vista della pianificazione delle politiche attive del lavoro.

La campionatura dei 51 bacini, in cui sono state rappresentate tutte le regioni, è stata effettuata in collaborazione con i referenti regionali delle tossicodipendenze del Cnca e in base alle risultanze di precedenti attività di monitoraggio svolte dall'Isfol sui Centri per l'impiego territoriali (Isfol 2005b).

*Distribuzione dei Centri per l'impiego nell'universo e nel campione.*

<i>Area</i>	<i>Universo</i>	<i>Campione Isfol</i>	<i>Campione nostra ricerca</i>
Piemonte	30	7	3
Valle D'Aosta	23	1	1
Lombardia	71	14	5
Veneto	43	8	4
Friuli Venezia Giulia	18	4	2
Liguria	10	3	2
Emilia Romagna	36	8	4

Toscana	38	11	5
Umbria	5	2	1
Marche	13	3	2
Lazio	23	6	3
Abruzzo	15	2	1
Molise	3	2	1
Campania	36	6	3
Puglia	42	5	3
Basilicata	7	2	1
Calabria	23	2	2
Sicilia	65	8	3
Sardegna	28	5	3
Trento	6	3	2
Bolzano	12	1	0
<b>Italia</b>	<b>527</b>	<b>103</b>	<b>51</b>

*Fonte: Isfol 2005.*

Nel febbraio del 2005 si è svolta la prima giornata di formazione dei 19 rilevatori territoriali. Questi sono stati scelti dall'albo ricercatori del Cnca sulla base dell'effettiva esperienza nell'ambito indagato, nonché della dimestichezza con l'attività di indagine e ricerca sul campo. L'attività formativa svoltasi a Roma con la presenza dello staff di progetto ha compreso un intervento iniziale sulla tematica oggetto d'indagine che ha inquadrato e motivato il disegno della ricerca. Nella seconda parte sono stati invece analizzati tutti gli strumenti di ricognizione con la collaborazione di coloro che li avevano precedentemente elaborati.

A tutti i rilevatori sono stati consegnati la guida all'indagine, alcuni documenti di consultazione sulla tematica in esame, l'elenco delle cooperative di tipo B afferenti al Cnca presenti in tutta Italia.

La campagna di rilevazione da condurre negli ambiti territoriali individuati si è quindi articolata nelle seguenti azioni specifiche:

- individuazione delle cooperative sociali d'inserimento lavorativo negli ambiti individuati;

- una intervista qualitativa a un testimone privilegiato o a un presidente di consorzio di cooperative sociali o a un significativo responsabile della cooperativa sociale d'inserimento lavorativo (di tipo B o miste), possibilmente associati al Cnca;
- una scheda/questionario da sottoporre ad ogni cooperativa che pratica l'inserimento lavorativo (soprattutto quelle di tipo B, ma anche le cooperative miste di tipo A/B) che operano nell'ambito territoriale;
- individuazione e raccolta degli accordi territoriali per l'assegnazione di commesse alla cooperazione sociale e in particolare delle convenzioni quadro stipulate secondo l'art. 14 del dlgs 276/2003;
- una intervista qualitativa a un assessore comunale o a un dirigente dell'amministrazione pubblica (ente locale, azienda sanitaria, azienda municipalizzata, ...) che ha esperienza di commesse assegnate alla cooperazione sociale di tipo B utilizzando l'art. 5 della legge 381/91;
- una intervista qualitativa a un rappresentante delle organizzazioni datoriali più rappresentative dell'ambito territoriale prescelto.

Nel mese di marzo 2005 è ufficialmente iniziata la rilevazione sul campo. I ricercatori hanno dovuto trasporre nei territori le indicazioni ricevute, verificando la congruenza delle stesse con l'oggetto d'indagine, la situazione reale e la pertinenza con gli obiettivi della ricerca. Sono state fatte le prime interviste ai referenti della cooperazione sociale che hanno permesso di individuare territori e destinatari specifici e significativi relativamente alla tematica oggetto di indagine. Un territorio in particolare è stato sostituito proprio dopo l'intervista al referente della cooperazione sociale, il quale indicava una scarsa e quasi nulla presenza di commesse di lavoro nel territorio prescelto.

La complessità della rilevazione e la difficoltosa individuazione di soggetti appartenenti a una molteplicità di organizzazioni, ha prorogato i termini di consegna oltre la scadenza prevista. Alla fine di giugno quindi le interviste erano ancora in atto in gran parte dei territori.

La rilevazione si è conclusa il 31 agosto 2005. Ogni ricercatore ha quindi terminato le interviste e predisposto un rapporto di ricerca per ogni singolo bacino territoriale organizzando le informazioni necessarie alla compilazione degli strumenti approntati e acquisendo materiale di documentazione relativamente al contesto individuato.

La ricerca si è svolta effettivamente su 47 dei 51 bacini territoriali individuati, dai quali è stata raccolta almeno una intervista al referente della cooperazione sociale (47), degli enti pubblici (40) e dell'associazionismo dato-



riale (35). Sono state rappresentate 19 regioni su 20 in tutto il territorio nazionale. Per quanto riguarda le schede di rilevazione quantitativa sulle commesse ricevute dalle cooperative sociali di tipo B dal 2000 al 2004, sono stati compilati e raccolti complessivamente 201 documenti.

Di seguito, una breve descrizione dei questionari e delle interviste strutturate per la raccolta di dati qualitativi e quantitativi.

### *Gli strumenti*

#### *Traccia d'intervista a un testimone privilegiato della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo*

La prima scheda di intervista andava rivolta a un testimone privilegiato o a un presidente di consorzio di cooperative sociali o a un responsabile significativo della cooperativa sociale d'inserimento lavorativo di tipo B dell'ambito indicato. La somministrazione della scheda prevedeva risposte discorsive, che sono state necessariamente registrate e la raccolta della documentazione citata e ritenuta utile ai fini della ricerca. L'intervista è stata strutturata in quattro sezioni principali. Dopo una breve introduzione volta a inquadrare la ricerca e a rinnovare la finalità dell'intervista il referente veniva sollecitato a esprimere delle valutazioni generali sulla presenza della cooperazione di inserimento lavorativo nel contesto territoriale. Le sezioni successive entravano maggiormente nel merito delle commesse affidate in forma diretta dagli enti pubblici e quelle provenienti dal libero mercato; infine particolare attenzione è stata posta all'eventuale applicazione dell'art. 14 del dlgs 276/03.

In questa prima intervista il ricercatore aveva inoltre il compito di organizzare l'indagine con il responsabile dell'Ente identificando i referenti dell'amministrazione pubblica e delle associazioni datoriali più indicati per la somministrazione delle successive interviste e individuando le cooperative sociali di inserimento lavorativo presenti nell'ambito.

#### *Traccia d'intervista a un referente della pubblica amministrazione*

La seconda scheda d'intervista era rivolta a un assessore comunale o a un dirigente dell'amministrazione pubblica (ente locale, azienda sanitaria,

azienda municipalizzata, ...) operante nell'ambito territoriale e competente in materia di commesse di lavoro alla cooperazione sociale di inserimento lavorativo. La somministrazione prevedeva risposte discorsive organizzate in due aree tematiche: le caratteristiche della cooperazione sociale di tipo B nel territorio e le commesse pubbliche a questa dirette; la presenza di convenzioni quadro secondo l'art. 14 del dlgs 276/03.

### *Traccia d'intervista a un rappresentante delle organizzazioni datoriali*

La terza scheda d'intervista era rivolta a un rappresentante delle organizzazioni datoriali competente in materia di commesse di lavoro alla cooperazione sociale di inserimento lavorativo. La principale dimensione di approfondimento ha riguardato le commesse offerte delle imprese del libero mercato alla cooperazione sociale, sia sulla percezione che sulla conoscenza da parte del mondo delle imprese profit della cooperazione di inserimento lavorativo. Una sezione è stata invece dedicata alla rilevazione della presenza e al coinvolgimento in eventuali accordi o convenzioni territoriali.

### *Scheda/questionario informativo a ogni cooperativa sociale d'inserimento lavorativo*

I questionari quantitativi sono stati sottoposti ai responsabili di tutte le cooperative sociali d'inserimento lavorativo (di tipo B e miste) presenti nel territorio indagato. Si tratta di una scheda che mirava a raccogliere dati sulla cooperativa e sulle commesse acquisite dal 2000 al 2004, e su alcuni orientamenti del responsabile della cooperativa stessa. Considerata la complessità del questionario e la quantità di dati richiesti, la scheda è stata preventivamente inviata al referente. Il momento della compilazione è stato concordato solo dopo aver lasciato il tempo per organizzare le informazioni. La strutturazione è stata pianificata in 9 sezioni: le prime 3 di raccolta dati sulla struttura della cooperativa, la base sociale, gli ambiti di attività, l'evoluzione delle commesse di lavoro; le successive più valutative con domande chiuse a risposta multipla, a integrazione dei dati quantitativi.

## CAPITOLO 2 LE COMMESSE PUBBLICHE

### 2.1. Le norme

Nel presente capitolo si riportano gli esiti della ricerca focalizzata sull'analisi qualitativa dei flussi di commesse pubbliche alle cooperative di inserimento lavorativo. Prima di delineare gli obiettivi specifici relativi a tale sezione della ricerca è opportuno un breve inquadramento generale del tema anche da un punto di vista di evoluzione storica e normativa.

Fin dai primi anni Ottanta, anni del primo sviluppo e consolidamento della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo in Italia, ha assunto una sua propria rilevanza il tema dell'affidamento di commesse di lavoro alle cooperative da parte degli enti pubblici al fine di favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Tale possibilità era vista come una forma di sostegno della cooperazione che superava modalità di tipo assistenziale, centrate su contribuzioni a fondo perduto. In tal senso si formulava l'ipotesi di quote di commesse pubbliche riservate alle cooperative sociali e si parlava di "contratti a causa mista" per evidenziare la duplice natura dell'oggetto del contratto: di fornitura di un servizio e di realizzazione di un'attività di inserimento lavorativo a favore di persone svantaggiate.

Le poche sperimentazioni attuate si sono concentrate in alcuni territori e non sono diventate la norma, mentre i flussi di commesse pubbliche, laddove esistenti, sono avvenuti generalmente mediante normali procedure di appalto di servizi.

La possibilità di procedimenti diretti o riservati alla cooperazione sociale ha trovato finalmente riconoscimento giuridico con l'emanazione della legge 8 novembre 1991, n. 381, in cui all'articolo 5 si prevede la possibilità per gli enti pubblici di stipulare convenzioni con le cooperative sociali di inserimento lavorativo «anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione» (Dalla Mura 2003; Dalla Mura e Zulian 2005).

Per superare i rilievi mossi a livello comunitario europeo inerenti il rispetto del principio della libera concorrenza, il legislatore nazionale è intervenuto con la legge 52/96 del 24.01.1996 (art. 20) a modifica dell'art. 5 della legge 381/91. Si evidenzia quindi un quadro normativo sufficientemente chiaro e definito in cui assume una rilevanza discriminante l'importo delle attività oggetto di affidamento in relazione al valore della soglia comunitaria<sup>1</sup>.

In caso di affidamento di servizi di importo *«stimato al netto dell'Iva»* inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici è possibile la stipula di *«convenzioni in deroga ai contratti della pubblica amministrazione»*, definibili come "convenzioni di inserimento lavorativo".

In caso di affidamento di servizi il cui importo *«stimato al netto dell'IVA sia pari o superiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, gli enti pubblici compresi quelli economici, nonché le società di capitali a partecipazione pubblica, nei bandi di gara di appalto e nei capitoli d'onere possono inserire, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1, e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo»*.

Si evidenzia così che l'applicazione dell'art. 5 della legge 381/91 non costituisce un obbligo, ma una facoltà per gli enti pubblici che possono quindi ignorare la norma specifica e procedere all'affidamento di servizi mediante normali procedure di appalto.

All'interno di tale quadro normativo generale la nostra ricerca intende analizzare le caratteristiche qualitative del flusso di commesse pubbliche oggi esistenti in un campione rappresentativo della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo in Italia. Ciò permette di precisare i confini della presente sezione della ricerca voluti e definiti fin dalla fase di progettazione e che trovano espressione, come sopra detto, nell'analisi del rapporto tra ente pubblico e cooperazione sociale di inserimento lavorativo per quanto riguarda l'affidamento di commesse di lavoro. Non rappresenta quindi l'obiettivo

<sup>1</sup> Detta soglia, per gli appalti di servizi e forniture, è rispettivamente stabilita dal D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 157 e dal D.Lgs. 24 luglio 1992, n. 358 in misura pari o superiore a 200.000 DPS, il cui controvalore in euro, per il biennio 2004-2005, è pari a 236.945 euro.

centrale della ricerca l'analisi del rapporto tra pubblica amministrazione e cooperazione sociale di inserimento lavorativo inerente l'implementazione e la realizzazione di percorsi di inserimento lavorativo di persone svantaggiate: tale tematica potrebbe essere oggetto di autonoma attività di ricerca che andrebbe sviluppata sui due livelli in cui può trovare espressione tale rapporto. Un primo livello, più di natura istituzionale, relativo alle eventuali collaborazioni, espresse anche da accordi formali, tra enti locali e cooperazione sociale per la promozione della "funzione sociale" di inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Un secondo livello, più di natura metodologica e operativa, finalizzato ad analizzare il sistema di relazioni esistente tra cooperative sociali e servizi territoriali, con riferimento sia ai servizi sociali (servizi sociali comunali, servizi per le dipendenze, servizi per la salute mentale, servizi di inserimento lavorativo delle Aziende sanitarie, ecc.), sia ai servizi per l'impiego. Per la verità la ricerca va a toccare superficialmente tale tematica, ma con il preciso e limitato scopo di cogliere il livello di riconoscimento e di partecipazione della cooperazione sociale nei sistemi locali dei servizi sociali e dei servizi per l'impiego: è un'analisi funzionale al tema centrale della ricerca, nel senso che potrebbe anche ipotizzarsi una correlazione tra riconoscimento istituzionale e operativo della funzione sociale di inserimento lavorativo della cooperazione sociale e flusso di commesse pubbliche.

La ricerca ha inteso analizzare la relazione tra cooperazione ed enti pubblici per quanto riguarda i flussi di commesse coinvolgendo entrambi i soggetti mediante intervista qualitativa, nei diversi ambiti territoriali interessati, a un referente della cooperazione sociale e a un referente della pubblica amministrazione.

Gli interrogativi a cui la ricerca intende rispondere possono essere così sintetizzati: la cooperazione sociale di inserimento lavorativo è conosciuta dalla pubblica amministrazione? Qual è la percezione della cooperazione sociale da parte della pubblica amministrazione? È conosciuta e applicata la norma specifica dell'art. 5 della legge 381/91? Quali sono le principali difficoltà di applicazione? Quali sono i punti di debolezza o di forza della cooperazione che ostacolano o facilitano il flusso di commesse pubbliche? Quali prospettive per il futuro e quali azioni innovative sono in fase di realizzazione?

A questi interrogativi di ricerca si è cercato di dare alcune risposte realizzando specifiche interviste così articolate:

- rilevazione della percezione del livello di conoscenza della cooperazione

sociale e del livello di riconoscimento-accreditamento della stessa nei sistemi locali di politiche attive del lavoro e nei sistemi locali dei servizi sociali;

- rilevazione del flusso di commesse pubbliche alla cooperazione sociale;
- considerazioni sulle modalità qualitative di affidamento delle commesse;
- considerazioni sulle difficoltà e le debolezze della cooperazione sociale;
- osservazioni sui punti di forza della cooperazione sociale;
- prospettive future e possibili azioni innovative.

L'analisi delle interviste è stata fatta sulla base del suddetto schema logico, cercando di mettere in parallelo i punti di vista dei due interlocutori territoriali della cooperazione e della pubblica amministrazione anche al fine di evidenziare concordanze o discordanze quali indicatori del livello di vicinanza-lontananza tra i "due mondi".

Rispetto ai 47 ambiti territoriali interessati dalla ricerca sono state realizzate e analizzate 47 interviste a referenti territoriali della cooperazione sociale e 35 interviste a referenti della pubblica amministrazione.

Le interviste realizzate si sono rivolte ai seguenti interlocutori:

<i>Referenti della cooperazione:</i>	N.
Rappresentanti di cooperativa	26
Rappresentanti di enti di secondo livello (consorzi o associazioni di rappresentanza)	21
<b>Totale</b>	<b>47</b>

<i>Referenti della Pubblica Amministrazione</i>	N.
Funzionario comunale	14
Dirigente ASL	5
Dirigente Regione	1
Dirigente Comunità Montana	2
Amministratore comunale	12
Amministratore provinciale	1
<b>Totale</b>	<b>35</b>

## 2.2. Il “posto” della cooperazione sociale

Il presente paragrafo intende evidenziare i risultati della ricerca inerenti l'analisi del livello di conoscenza della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo da parte dei referenti della pubblica amministrazione e del riconoscimento attribuito alla cooperazione in termini di compartecipazione alla programmazione e alla realizzazione delle politiche sociali e sociosanitarie locali e delle politiche attive per il lavoro. In sintesi si tratta di percepire il livello di accreditamento della cooperazione quale soggetto compartecipe, con altri soggetti pubblici e del privato sociale, alla progettazione e gestione dei sistemi locali di welfare.

È ovvio che tale analisi ha senso in quei territori dove esiste realmente una realtà di cooperazione sociale di inserimento lavorativo significativa anche da un punto di vista quantitativo: si segnala al riguardo la presenza tuttora di ambiti territoriali con un livello minimale di sviluppo della cooperazione sociale di tipo B collocati nelle regioni meridionali, ad esempio in Calabria (Centro studi Cgm 2005).

La conoscenza della cooperazione sociale può essere scomposta sulla base di due elementi: il livello di conoscenza della funzione sociale della cooperazione sociale, con riferimento alla *mission* dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, e il livello di conoscenza delle concrete attività svolte.

Riguardo al livello di conoscenza del ruolo sociale della cooperazione, l'analisi delle interviste non evidenzia particolari discordanze tra i due referenti territoriali: in termini generali si può sintetizzare che più della metà dei referenti della cooperazione pensa che nell'ambito della pubblica amministrazione sia scarsa o nulla la conoscenza del ruolo sociale della cooperazione di inserimento lavorativo. Percezione confermata dagli stessi referenti pubblici intervistati: circa la metà manifesta una scarsa o nulla conoscenza del ruolo sociale della cooperazione.

Vanno inoltre evidenziate le situazioni che rilevano non tanto una mancanza di conoscenza da parte degli amministratori pubblici, quanto una “confusione” circa l'identità e il ruolo della cooperazione di inserimento lavorativo che non viene percepita nella dimensione di “impresa sociale”, ma relegata a un ruolo assistenziale e confusa con gli enti di natura associativa o di organizzazione di volontariato.

*«Siamo ancora a livelli in cui la cooperativa di tipo B è utilizzata come tirocinio lavorativo, tramite convenzione con il CSM o il SerT; non è vista né si propone come soggetto attivo che opera sul mercato e concorre» (cooperatore, Latina).*

*«Hanno confuso il volontariato con la cooperazione». (cooperatore, Roma).*

Vanno infine evidenziate le posizioni di operatori di regioni a maggior sviluppo di cooperazione sociale di tipo B (es. Piemonte) per i quali la non corretta percezione del ruolo sociale della cooperazione da parte delle istituzioni pubbliche dipende da responsabilità attribuibili alla cooperazione stessa: è necessario in tal senso un recupero di un'immagine autentica della cooperazione offuscato da fenomeni di sviluppo degenerativi in termini dimensionali, di carenza di trasparenza gestionale interna e nei rapporti esterni con altre cooperative e con gli enti pubblici.

A risultati pressoché analoghi al punto precedente si perviene analizzando la percezione degli intervistati, sia i referenti pubblici che della cooperazione sociale, circa il livello di conoscenza da parte degli enti pubblici delle attività svolte dalle cooperative sociali di tipo B e di alcune caratteristiche specifiche quale, ad esempio, la differenza tra cooperative di tipo A e di tipo B: circa la metà degli intervistati, sia tra i referenti della cooperazione che tra i referenti pubblici, percepisce un livello di conoscenza da parte della pubblica amministrazione scarso o nullo.

*«Sicuramente si percepisce la funzione, il valore sociale dell'inserimento lavorativo e si percepisce anche l'importanza che viene sviluppata dalle cooperative sociali. C'è invece molta meno conoscenza sia della specificità delle cooperative sociali, la distinzione tra cooperative di tipo A e di tipo B, e sia delle opportunità che la legge nazionale e quella regionale offrono a favore di queste cooperative soprattutto quelle di tipo B». (ente pubblico Potenza).*

*«Credo che nuclei molto ristretti di funzionari e di politici conoscano le cooperative di tipo B, ne conoscano la storia e sono in grado di esprimere giudizi assennati su quel che fanno». (ente pubblico Pordenone).*

*«Secondo me, se devo parlare a nome di tutti gli enti locali del distretto, no assolutamente. Non è chiara la distinzione tra cooperative A, B, e miste, nel senso che sono molto note le cooperative in quanto tali, e quasi tutti i comuni danno in gestione servizi a cooperative, ma che abbiano ben capito la differenza tra le varie cooperative, lo escludo. Del resto è molto complessa la normativa al riguardo, ed è molto comples-*



*so capire la differenza tra A e B e non è stata ancora ben regolamentata da parte della Regione Lazio questa differenza...» (ente pubblico Frosinone).*

Sempre con riferimento al “posto” e al ruolo della cooperazione sociale nei sistemi territoriali, la ricerca ha inteso analizzare i fattori e le modalità di sviluppo della cooperazione sociale nei rispettivi ambiti territoriali anche al fine di evidenziare l’eventuale peso esercitato dai processi di esternalizzazione degli enti pubblici. L’analisi delle interviste realizzate, sia per quanto riguarda i referenti della cooperazione che i referenti pubblici, rivela un giudizio che attribuisce alla cooperazione sociale un’autonoma capacità di nascita e consolidamento, suscitando e contribuendo essa stessa a creare le condizioni di mercato per la sua esistenza e attribuisce un peso minore, quale fattore di sviluppo della cooperazione, alle esigenze di decentramento e di esternalizzazione della pubblica amministrazione e delle imprese private.

Da un’analisi puntuale delle risposte si nota comunque che gli intervistati si sono precipuamente riferiti ai processi di esternalizzazione degli enti pubblici, più che delle imprese private: in tal senso è chiara la prevalenza, in modo particolare tra i referenti della cooperazione intervistati, delle posizioni che non correlano lo sviluppo della cooperazione ai processi di esternalizzazione della pubblica amministrazione. Giudizio comunque condiviso anche da referenti pubblici.

*«Le cooperative sociali nascono spontaneamente nel territorio, sia perché riescono a leggerne le necessità prima delle istituzioni, sia da una presa di coscienza sullo stato di bisogno di alcuni soggetti svantaggiati. E solo dopo reclamano i diritti dovuti nei confronti dell’amministrazione pubblica.» (ente pubblico Catania).*

*«La realtà economica molisana deve compiere numerosi passi in avanti. Non ci sono grandi apparati industriali, ad esempio, ed i settori innovativi stentano a decollare. Di conseguenza non è forte il bisogno di decentrare ed esternalizzare determinati servizi. E questo per la parte privata. Per quel che concerne il pubblico, le posso dire che i servizi che riguardano l’assistenza agli anziani ed ai disabili, ad esempio, sono affidati a delle cooperative, ma non di tipo B.» (ente pubblico Termoli).*

*«La cooperazione sociale di tipo B è nata e si è consolidata nel nostro territorio suscitando e contribuendo a creare essa stessa le condizioni di mercato per la sua esistenza: casi in cui ci siano state esternalizzazioni sotto la spinta dell’ente pubblico creando imprese di tipo b non ne conosco. Le mie conoscenze fanno riferimento a realtà nate dal movimento solidaristico, poi trasformatesi in tentativo di auto lavoro, in*

*primi centri di accoglienza e poi attraverso diversi canali regionali per la realizzazione di corsi si sono trasformate in cooperative B.» (ente pubblico Brindisi).*

Tra i referenti pubblici intervistati non manca comunque chi attribuisce un peso prevalente ai processi di esternalizzazione degli enti pubblici (Palermo, Fano, Perugia, Modena, Torino, Pordenone, Udine).

Si rileva anche la posizione di alcuni referenti della cooperazione (Termoli, Frosinone, Roma, Lecce, Modena, Chiavari, Orbassano) che ritengono significativi entrambi i fattori, cioè sia l'autonoma capacità di sviluppo della cooperazione, sia i processi di esternalizzazione pubblici e privati.

Si ritiene opportuno segnalare la precisazione di alcuni referenti della cooperazione che, pur confermando la tendenza a non attribuire un peso determinante ai processi di esternalizzazione degli enti pubblici, attribuiscono invece un peso determinante ai processi di esternalizzazione delle imprese private: trattasi per lo più degli ambiti territoriali ad alto tasso di industrializzazione di piccola e media impresa (es. Treviso, Vicenza).

*«La cooperazione sociale di tipo B è nata e si è consolidata nel nostro territorio più a seguito delle esigenze di decentramento e di esternalizzazione delle imprese private, successivamente della pubblica amministrazione.» (cooperatore Vicenza).*

Rappresentano delle eccezioni rispetto alle suddette tendenze, specie per quanto riguarda le regioni settentrionali, le specificità degli ambiti territoriali del Friuli con riferimento al ruolo propulsivo degli enti pubblici nella nascita e sviluppo di cooperative sociali di tipo B in modo particolare nell'ambito del disagio psichiatrico. Va comunque evidenziato che il ruolo propulsivo è stato esercitato mediante il coinvolgimento diretto degli enti nella struttura societaria delle cooperative più che attraverso l'affidamento di commesse. In ogni caso va evidenziato che la cooperazione ha dovuto acquisire nel tempo un'autonoma capacità di "stare nel mercato" e che gli attuali assetti politico-amministrativi non intendono promuovere particolari azioni a sostegno della cooperazione, così come non è nell'interesse della cooperazione la creazione di "aree protette".

*«È stata una scelta politica della pubblica amministrazione che, ormai venticinque anni or sono, decise di far nascere quelle che allora venivano chiamate cooperative integrate, per consentire di dare un lavoro, che allora era una questione fondamentale, a coloro i quali uscivano dai manicomi che si stavano chiudendo. Allora, fu so-*

*prattutto il Dipartimento di Salute Mentale, che si chiamava allora Centro di Igiene Mentale, il C.I.M., guidato da alcuni primari di grandissima lucidità, che guardavano avanti moltissimo, a fondare le cooperative. Le cooperative, per tutta una fase, erano direttamente partecipate nel capitale e poi negli organismi dirigenti dai servizi che le avevano fondate, e tutto ciò che questo comporta in termini di assunzione di servizi fondamentali, i servizi per le dipendenze, ecc. Poi, c'è stato un cambio di stagione politica e di orientamenti politici e c'è stato questo ritirarsi da parte dei servizi e le cooperative si sono ritrovate ad essere aziende a pieno titolo. Quelle che hanno lavorato bene, che avevano accumulato e che hanno saputo mantenere un certo capitale sociale, ecc. ecc., ce l'anno fatta, le altre no.» (ente pubblico Pordenone).*

Un ulteriore elemento di analisi della ricerca è rappresentato dal livello di riconoscimento attribuito alla cooperazione in termini di compartecipazione alla programmazione e alla realizzazione delle politiche sociali e sociosanitarie locali e delle politiche attive per il lavoro in termini di integrazione/collaborazione con i servizi pubblici, con particolare riferimento ai servizi per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (SerT, servizi psichiatrici, servizi inserimento lavorativo, ecc.) e in termini di formalizzazione della collaborazione mediante accordi sottoscritti, e di sviluppo e consolidamento di buone pratiche.

Si evidenzia che i referenti pubblici danno in prevalenza un giudizio positivo circa il livello di compartecipazione della cooperazione sociale alla programmazione delle politiche sociali e socio sanitarie (es. Catania, Palermo, Frosinone, Latina, Perugia, Modena, Albenga, Valdichiana, Tione, Vicenza, Pordenone, Udine).

*«All'interno dei piani di zona introdotti dalla legge 328 sono stati elaborati, con altri servizi sociali dei Comuni appartenenti al distretto, progetti di inserimento lavorativo che prevedono la collaborazione anche con i servizi psichiatrici e con il SerT.» (ente pubblico Catania).*

*«Noi abbiamo il piano sociale di zona e le cooperative sia di tipo A che di tipo B sono chiamate a partecipare agli incontri e alle riunioni di progettazione. Nel territorio esiste un consorzio che è sempre disponibile a partecipare agli incontri e a collaborare con noi. Riteniamo importante coinvolgere le associazioni e le cooperative fin dalle prime fasi e invitarle ai tavoli di concertazione. Per quanto riguarda il piano sociale di zona il loro ruolo è molto importante e sono coinvolti fin dalle prime fasi» (ente pubblico Valdichiana).*

Tra i referenti della cooperazione sono più numerose le posizioni di chi valuta scarso o assente il livello di compartecipazione (Catanzaro, Crotone, Termoli, Caserta, Orbassano, Cagliari, Potenza (solo le A), Brindisi, Lecce, Verres).

*«In 5 anni non ci hanno mai chiamato ai tavoli; i servizi sociali fanno progetti tra di loro, forse sanno che esistiamo, ma non si sono mai interessati per sapere la nostra opinione e se siamo interessati.» (cooperatore Catanzaro).*

*«La partecipazione della cooperazione sociale ai processi di co-programmazione economica sociale è estremamente marginale, vengono ritenute minoritarie rispetto ad imprese maggiormente produttive e redditizie» (cooperatore Caserta).*

*«Non vi è un significativo riconoscimento... infatti a parte qualche realtà che riesce a dialogare in maniera informale e diretta con il funzionario o politico di turno, il settore in quanto tale non viene calcolato» (cooperatore Cagliari).*

Emerge in tal senso un elemento di differenziazione tra la percezione dei referenti pubblici e dei referenti della cooperazione interpretabile come indicatore ipotetico di una carenza di reciproca comunicazione e conoscenza.

*«Mancando una comunicazione efficace manca anche il riconoscimento reciproco tra pubblica amministrazione e cooperazione sociale». (Ente pubblico Macomer).*

La quasi totalità delle forme di compartecipazione si esplica all'interno dei processi di definizione del Piano di Zona in seguito all'emanazione della legge 328/2000 (Roma, Bologna, Modena, Rimini, Albenga, Vicenza).

*«Sicuramente partecipano alla creazione dei piani di zona, tutte le azioni sono definite nei piani di zona che sono nel Piano di comunità; all'interno di questo c'è una parte sull'integrazione lavorativa in cui sono definiti i processi, i ruoli dei diversi soggetti: SIL, Centro per l'Impiego, cooperazione sociale d'inserimento lavorativo... con una parte completamente dedicata a questa» (ente pubblico Vicenza).*

*«Sicuramente nei Piani di Zona si sta creando un forum del terzo settore a livello provinciale, e quindi sovra – distrettuale. Oltre infatti ai forum del terzo settore a livello distrettuale, è proprio di questi giorni la costituzione del Forum provinciale, in cui si vogliono convogliare le cooperative, i consorzi e le associazioni operanti su tutto il territorio. Questo per affrontare sempre con maggior capacità contrattuale le*

*strutture. Il forum d'altronde è un modo per poter discutere in modo ampio di promozione sociale in provincia, per così insieme poter trovare un canale di dialogo con gli enti». (cooperatore Latina).*

I territori dove non è stata avviata alcuna azione di programmazione partecipata finalizzata alla definizione del piano di zona evidenziano la totale assenza di luoghi di partecipazione sulle tematiche dell'inserimento lavorativo in connessione con la rete territoriale di servizi sociali.

Restano poi le posizioni di chi evidenzia una compartecipazione formale, ma non sostanziale, oppure una partecipazione episodica e frammentata non inserita in una logica di governance dei sistemi locali di welfare o priva di formalizzazione.

*«Siamo stati coinvolti in ambito di programmazione relativamente alla 328... abbiamo partecipato ai tavoli di concertazione, abbiamo dato il nostro contributo in termini di programmazione, ma finora questo non si è tradotto in termini di accordi sottoscritti» (cooperatore Catania).*

*«Si viene chiamati dopo a prendere atto di quello che comunque gli altri hanno deciso o a livello politico o a livello tecnico» (cooperatore Valdichiana).*

*«Il coinvolgimento del mondo cooperativo è più connesso ad un discorso personale, legato al singolo uomo politico, che a vere e proprie misure politiche di ampio respiro» (cooperatore Termoli).*

In merito alla formalizzazione dei rapporti la ricerca non rileva la presenza di accordi sottoscritti dai diversi soggetti inerenti il flusso di commesse pubbliche. Rappresentano eccezioni provvedimenti comunali di regolamentazione della materia (*Torino: regolamento comunale*), mentre sono numerosi gli accordi formali relativi all'attività d'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. In questi ultimi casi si tratta di accordi formali (convenzioni, protocolli, ...) bilaterali cioè tra singola cooperativa e singolo servizio: es. SerT, servizi psichiatrici, Sil, ecc.

In alcuni ambiti si rilevano accordi più generali aventi maggiore connotazione di "azioni di sistema" con il coinvolgimento delle strutture cooperative di secondo livello (es. *Vicenza: convenzione tra consorzio-agenzia inserimento lavorativo e Aziende Ulss e sottoscrizione di accordi di programma nel piano di zona*).

Riguardo al riconoscimento di un ruolo attivo della cooperazione sociale in termini di compartecipazione alla programmazione e alla realizzazione delle politiche attive per il lavoro si rileva l'esiguità del numero dei referenti della cooperazione (Rimini, Albenga, Chiavari, Vicenza, Treviso) e degli enti pubblici (Perugia, Albenga, Torino, Treviso, Pordenone, Vicenza) che esprimono in tal senso un giudizio positivo.

*«So che i legami tra cooperative e provincia sono molto forti, come sono molto forti i legami con i Sil, questo messaggio di omogeneità è concepito molto bene.» (ente pubblico Treviso).*

*«Ci sono buone pratiche, nel senso che quando progettiamo coinvolgiamo tutti» (ente pubblico Torino).*

È da notare inoltre la collocazione in netta prevalenza settentrionale dei suddetti ambiti territoriali: si tratta di ambiti che dimostrano una buona capacità di "fare sistema" tra competenze istituzionali della Provincia, servizi delle Asl per l'inserimento lavorativo, cooperazione sociale.

Per il resto è prevalente un giudizio negativo circa il livello di partecipazione della cooperazione sociale alla definizione e realizzazione del sistema locale di politiche attive del lavoro. Prevalgono in tal senso affermazioni del tipo:

*«Sono tutte cose che noi cerchiamo, ma non ci sono né accordi sottoscritti e neanche buone pratiche. Le buone pratiche se ci sono, sono molto personali. Rispetto alla Provincia per la legge 68, ho mandato la mia manifestazione d'interesse ad essere al tavolo di concertazione, ma quando hanno cominciato a parlarne lo hanno fatto direttamente con il Centro di Igiene Mentale del DSM, senza interloquire con noi. Anche con il CIM siamo sempre stati noi a tirare loro dentro ai nostri progetti e mai il contrario» (cooperatore Lecce).*

Si segnala il ruolo di incentivazione alla integrazione/collaborazione istituzionale attribuito da alcuni ambiti (Verese, Vicenza, Perugia) ai Progetti Equal.

*«Ci sono buone pratiche; forse non sono ancora sufficientemente esaminate o codificate. Una cosa ha contribuito qui in zona ad avviare, ad approfondire una riflessione: è stata l'occasione di un progetto Equal che non è stato solo relativo alla cooperazione sociale ma aveva come obiettivo l'inserimento lavorativo dei soggetti svantag-*

*giati, che ha lavorato anche sul fronte dei servizi pubblici, delle modalità dei centri per l'impiego, etc. Questo lavoro ha consentito di approfondire la riflessione anche rispetto alla cooperazione sociale». (cooperatore Albenga).*

Tali progetti vengono segnalati come positive sperimentazioni di prassi partecipative, di creazione di tavoli comuni di progettazione e valutazione delle attività di inserimento lavorativo e in tal senso di valorizzazione del ruolo della cooperazione sociale quale uno dei soggetti facenti parte del "sistema locale" di politiche attive del lavoro. Un fattore positivo è rappresentato dal fatto che tali esperienze non si sono concluse con la scadenza del progetto, ma si sono consolidate nel tempo.

Cercando di esprimere alcuni elementi di sintesi circa il "posto" della cooperazione sociale nei sistemi locali dei servizi sociali e delle politiche attive del lavoro, emerge una situazione complessa che non può essere oggetto di eccessive semplificazioni. Non si può dire che la cooperazione sociale di inserimento lavorativo sia una "grande sconosciuta" da parte della pubblica amministrazione, anche se questa è la percezione di numerosi operatori: per nessun ambito territoriale può applicarsi tale estremizzazione. Al tempo stesso, in tutti gli ambiti territoriali, anche se con gradualità diverse, si rilevano zone d'ombra di non conoscenza.

Si potrebbe parlare di una "conoscenza frammentata" all'interno di ogni singolo ambito: una frammentazione orizzontale tra enti pubblici "grandi", dotati di rilevanti conoscenze e competenze, ed enti "piccoli" privi di competenze specialistiche; frammentazione verticale tra ruolo politico e ruolo tecnico, tra amministratori e dirigenza, se non anche all'interno della stessa dirigenza (es. settore appalti-provvigionamenti e settore servizi sociali). Su tale aspetto di "conoscenza frammentata" non sembra incidere la diversa collocazione degli ambiti territoriali nelle diverse aree del paese (nord, centro, sud). È da evidenziare che ciò che è conosciuto in modo frammentato non è dato solo dalle attività produttive delle cooperative, ma anche dallo stesso "ruolo sociale" relativo all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate con prevalente funzione di integrazione nel sistema produttivo esterno. Fatto dovuto, come sopra detto, anche a fattori interni alla stessa cooperazione sociale e alla sua difficoltà di comunicazione di una corretta immagine di sé.

Con tali premesse non sorprende che la ricerca evidenzi anche difficoltà di legittimazione e partecipazione della cooperazione sociale ai processi di pianificazione dei sistemi locali di welfare. Su questo aspetto sembra emer-

gere una distribuzione territoriale non omogenea tra le diverse aree del paese. Livelli buoni di riconoscimento del “ruolo sociale” della cooperazione sociale e conseguenti buone prassi partecipative sono rilevate in prevalenza al centro-nord, in ambiti territoriali caratterizzati da un tasso elevato di sviluppo di cooperative sociali di inserimento lavorativo, da una corretta definizione ed esercizio integrato delle competenze istituzionali, in particolare per quanto riguarda i Comuni, le Asl, la Provincia. La chiara definizione e l’esercizio integrato di tali competenze si confermano come condizioni essenziali per il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo sociale della cooperazione sociale. È chiaro altresì che la definizione, la comprensione e il riconoscimento del ruolo sociale rappresentano dei passi graduali verso la promozione di ogni forma di sostegno e di incentivazione della cooperazione sociale, ivi compresa l’applicazione dell’art. 5 della legge 381/91.

### 2.3. Le modalità di affidamento

Nel seguente capitolo si affronta la tematica centrale inerente il flusso di commesse pubbliche alle cooperative sociali di inserimento lavorativo.

Va preliminarmente evidenziato che tutti gli intervistati, salvo eccezioni (*Calabria*), manifestano la percezione dell’esistenza, anche se spesso in termini molto contenuti e sporadici, di commesse pubbliche alla cooperazione sociale.

Il problema è analizzare gli aspetti qualitativi di tale flusso in termini di continuità, di modalità di affidamento, di difficoltà inerenti la pubblica amministrazione o la cooperazione sociale, o di fattori facilitanti.

Sia i referenti della cooperazione sociale che della pubblica amministrazione rilevano l’applicazione dell’art 5 mediante convenzione diretta in numerosi territori: Catania, Cagliari, Orbassano, Caserta, Napoli, Casalecchio, Modena, Rimini, Albenga, Vicenza, Treviso, Iglesias, Macomer, Udine, Valdichiana, Perugia.

Si rilevano anche situazioni di convenzione diretta prevalentemente con le strutture consortili (Modena, Rimini).

In alcuni territori (Potenza, Tione) l’applicazione dell’art. 5 mediante convenzione diretta, data anche l’esiguità del flusso di commesse pubbliche alla cooperazione sociale, rappresenta invece un’eccezione.

I territori di Modena, Roma, Valdichiana, Perugia, Vicenza applicano



procedure ristrette a cooperative sociali, di norma come realizzazione dell'art 5 in presenza di più cooperative sociali di tipo B nello stesso ambito territoriale.

La gara d'appalto, ai sensi del comma 4 dell'art. 5 (cioè gara d'appalto aperta con inclusione della clausola dell'inserimento obbligatorio di persone svantaggiate) per importi superiori alla soglia comunitaria, è effettuata solo in un territorio (Modena).

Nei restanti territori si rileva l'applicazione nettamente prevalente, se non esclusiva, di gare d'appalto aperte a qualsiasi tipologia di impresa senza alcun riferimento all'art. 5 della legge 381/91.

Con riferimento quindi alle modalità di affidamento delle commesse si rilevano situazioni molto diversificate.

Si hanno anche situazioni di "regressione", cioè di ritorno alle gare d'appalto dopo tentativi di applicazione dell'art. 5.

*«All'inizio noi siamo riusciti, dopo molti anni di preparazione politica nei confronti dell'amministrazione, non solo per la nostra cooperativa, ma per quattro cooperative integrate, a far applicare una convenzione ai sensi dell'art.5. L'importo era inferiore alla soglia comunitaria. Al momento di rinnovare la convenzione, purtroppo non c'è stato più un accordo di questo tipo, anzi, è stato addirittura soppresso il servizio. Si è passato da "convenzione diretta" a "zero". Dopodichè siamo andati, con le pubbliche amministrazioni, a gare d'appalto normali». (cooperatore Catania).*

Si hanno d'altra parte situazioni in cui l'ente locale ha proceduto, con formale provvedimento, alla regolamentazione della materia:

*«Il regolamento della Città di Torino del 1998 prevedeva una quota del 3% minimo nelle gare d'appalto sopra soglia per l'inserimento delle fasce svantaggiate/disabili. Per appalti sopra soglia si parla invece di un minimo di 5%, quindi una quota del 5% di inserimenti». (ente pubblico Torino).*

*«Un documento che tutti i Comuni di Rimini stanno sottoscrivendo... questo patto riconosce la coop sociale di tipo B come referente principale per la realizzazione dei lavori del Comune a fronte dell'inserimento lavorativo». (cooperatore Rimini).*

La situazione è quindi molto differenziata da territorio a territorio, ma anche all'interno di ogni territorio: in generale, nei Comuni capoluogo viene applicato l'art. 5 mentre nei piccoli Comuni limitrofi si rileva la totale assenza o carenza di applicazione della norma. Si conferma la caratteristica di

“frammentazione” interna agli ambiti territoriali delineata nel precedente paragrafo con riferimento alla conoscenza e al riconoscimento del ruolo sociale della cooperazione. Non è altresì inverosimile collegare la differenziazione del livello di riconoscimento del ruolo sociale della cooperazione con la differenziazione del livello di applicazione dell’art. 5.

*«I comuni limitrofi no, tendenzialmente se la città di Torino ha fatto uno sforzo significativo negli anni 90 la provincia nel suo insieme non è stata altrettanto produttiva.».* (cooperatore Torino).

#### 2.4. Le difficoltà e le debolezze della cooperazione sociale

Di seguito si evidenzieranno gli esiti della ricerca relativamente alla percezione dei motivi che comportano difficoltà a ottenere commesse pubbliche tramite l’applicazione dell’art 5. Ci possono essere motivi riconducibili a caratteristiche culturali, organizzative, lavorative, ecc. della cooperazione sociale, o a ragioni riconducibili alla cultura e all’organizzazione degli enti locali.

Si evidenzia preliminarmente che nella maggior parte degli ambiti territoriali, come emerge dal confronto delle interviste dei due referenti, non si rileva un reciproco addossamento di responsabilità, ma piuttosto uno sforzo per cercare all’interno del proprio settore gli elementi di difficoltà. Si tratta di una preconditione positiva con cui affrontare il problema.

Le risposte evidenziano una ripartizione bilanciata di ragioni riconducibili a entrambi i settori: tutti i territori evidenziano motivi di difficoltà riconducibili sia alla pubblica amministrazione, sia alla cooperazione sociale, sia motivi collegati alle caratteristiche del sistema economico locale.

Tra i fattori non riconducibili direttamente alla cooperazione sociale e alla pubblica amministrazione, ma a caratteristiche strutturali del sistema economico locale, si evidenzia il livello di disoccupazione e la conseguente priorità di tale problema, anche rispetto al tema dell’inserimento lavorativo di persone svantaggiate ai sensi della legge 381/91.

In tali situazioni, la pubblica amministrazione non ha certo pensato all’externalizzazione dei servizi, semmai all’“internalizzazione” o alla gestione diretta mediante propria azienda speciale con funzione di ammortizzatore sociale in termini occupazionali.

«Siamo in un territorio a forte tasso di disoccupazione, e questo non permette di creare nicchie protette o perlomeno è un ostacolo alla creazione delle nicchie protette di inserimento lavorativo, con riferimento ad ogni tipo di svantaggio» (cooperatore Catanzaro).

«La stabilizzazione di questi lavoratori (LSU) ha saturato gran parte delle commesse, delle attività, delle esternalizzazioni che invece potevano essere gestite da altri strumenti, come per esempio le cooperative di tipo B. Quindi c'è stata una sorta di sostituzione in un terreno di possibile utilizzo della coop. sociale, con iniziative tese ad affrontare questioni industriali e sociali che la Regione Campania ha dovuto affrontare» (cooperatore Napoli).

«Nella nostra società, questo è un elemento di carattere generale che a mio parere va comunque evidenziato, i dati così forti della disoccupazione tendono, c'è un termine usato dagli economisti, a far agio su tutto il resto, cioè tendono a prevalere su tutto il resto, per cui il fatto stesso che si vada a risolvere un problema occupazionale, in una situazione dove la mancanza di occupazione è drammatica, già di per se quella è un'azione di sostegno sociale... alla fine in un contesto sociale come il nostro si abbassa la soglia di percezione rispetto alla necessità di dare risposte ai soggetti portatori di handicap perché di fatto viene vissuto come un grave handicap anche una disoccupazione così forte che interessa soggetti non portatori di handicap... se in Italia si facesse un'indagine per vedere dove le cooperative di tipo B sono maggiormente presenti, con affidamento diretto nel pieno rispetto della legge, noteremmo che sono in una realtà dove la disoccupazione è più bassa» (ente pubblico Potenza).

«Già c'è un problema di disoccupazione molto ampio, ci si dice "... vado a dare un lavoro a questi?"» (cooperatore Crotone).

#### *Fattori riconducibili alla pubblica amministrazione*

Per quanto riguarda le ragioni riconducibili alla pubblica amministrazione si rilevano situazioni di difficoltà legate a precise scelte politiche o a una carente volontà politica di perseguire l'obiettivo di sviluppare flussi di commesse pubbliche per le cooperative sociali.

«C'è contrarietà politica... quasi tutte le amministrazioni comunali sono contrarie... a riservare spazi definiti alla cooperazione sociale per fare inserimento lavorativo. È una precisa scelta culturale e politica». (ente pubblico Pordenone).

«La criticità è proprio la difficoltà di far passare dei meccanismi nuovi, delle procedure nuove e delle convenzioni che sono ad esclusione di altri settori. Queste diffi-

*coltà, lo scontrarsi, il dover prendere posizione, anche politica, rispetto ad altri settori, ad esempio, se si decide che il 5% di una determinata commessa deve andare alle cooperative sociali, il fatto di dover poi affrontare politicamente il contrasto che un settore può avere di questa decurtazione del 5% a loro, queste sono le difficoltà ed i punti critici. Non sono culturalmente preparati, gli amministratori, a fare una battaglia in questo senso, e quindi a mettersi contro altri settori, altre realtà produttive». (ente pubblico Potenza).*

Va inoltre evidenziato l'uso politico dello strumento dell'art. 5 con finalità di raccolta di consenso senza un piano strategico generale e con una nascita generalizzata di cooperative sociali senza una preventiva accurata analisi di sostenibilità economica:

*«L'ente locale che negli anni passati ha utilizzato l'affidamento diretto alle cooperative sociali di tipo B per sedare conflitti, per abbassare soglie di tensioni ed attriti, ma senza guardare allo sviluppo sia delle funzioni e degli obiettivi strategici dell'ente e senza fare troppo neanche gli interessi della cooperazione sociale. Il risultato è una guerra tra poveri ed anche tra le cooperative di tipo B». (cooperatore Catania).*

A parte tali motivazioni "politiche", si rilevano una serie di motivazioni più di ordine culturale, tecnico ed organizzativo.

Una prima motivazione si riallaccia alla questione già evidenziata nel precedente paragrafo, inerente la scarsa conoscenza del ruolo sociale della cooperazione sociale di inserimento lavorativo e la scarsa conoscenza delle attività svolte.

*«La prima difficoltà, in merito all'ottenimento di commesse pubbliche, è di ordine culturale ovvero gli enti pubblici dovrebbero tenere in maggior considerazione la funzione sociale che svolgiamo nei confronti della collettività e di conseguenza affidarci un maggior numero di commesse» (cooperatore Caserta).*

*«Una marcata ignoranza di che cosa sia una cooperativa sociale, la si confonde con un'associazione di volontariato, con gli scouts, senza rendersi conto che la cooperativa sociale è un'impresa» (cooperatore Frosinone).*

*«Ritengono per pregiudizio che la cooperazione si occupi più di assistenza che di sviluppo» (cooperatore Brindisi).*

*«Da parte di molti è l'associazione di volontariato, non c'è capacità di distinguere» (ente pubblico Bologna).*

*«Difficoltà di una parte della popolazione ad identificare il ruolo della cooperazione sul territorio» (cooperatore Tione).*

*«Sembra che non sia percepita proprio l'importanza dell'integrazione lavorativa per la persona svantaggiata, e quindi c'è una sostanziale equiparazione della cooperativa di tipo B a una qualsiasi impresa privata che però preferisce pagare le multe piuttosto che adempiere alle norme sul collocamento obbligatorio» (cooperatore Latina).*

L'elemento di difficoltà maggiormente evidenziato è senza dubbio la scarsa conoscenza della norma specifica, in modo particolare per quanto riguarda gli aspetti applicativi. Si tratta di una difficoltà emersa in ambiti territoriali di tutte le regioni, che riguarda in particolari gli enti pubblici di piccole dimensioni ed evidenzia uno specifico fabbisogno informativo e formativo.

Vanno evidenziate le situazioni in cui la scarsa conoscenza della norma è collegata ad una carenza di recepimento della normativa nazionale nei rispettivi ambiti territoriali regionali (es. Campania, Calabria, Basilicata), provinciali e comunali.

*«A livello regionale non si è ancora evoluta la normativa» (ente pubblico Potenza).*

*«In provincia di Cagliari siamo ancora in attesa della attuazione della riforma degli Uffici Circoscrizionali per l'Impiego» (cooperatore Cagliari).*

*«Non ci sono le norme applicative della 381» (cooperatore Crotone).*

*«Le difficoltà non stanno né nell'una né nell'altra parte, ma proprio nel vuoto normativo... La Regione Lazio più volte ha promesso l'approvazione di schemi di convenzione obbligatori cui gli enti locali dovrebbero sottoporsi. Se viene normato ciò, nel senso che se venisse emanata una legge regionale che chiarisse con certezza quale debba essere la procedura e quali gli schemi cui gli enti locali si debbono attenere, penso che non vi sarebbe alcuna difficoltà». (ente pubblico Frosinone).*

Un ulteriore fattore di difficoltà, evidenziato dagli stessi referenti pubblici, si riferisce all'inerzia organizzativa degli enti a sperimentare procedure nuove rispetto ad una prassi consolidata.

*«La burocrazia pubblica costituisce un ostacolo ad un dialogo sereno e costruttivo tra le parti» (cooperatore Fano).*

*«Vi sono dei motivi da ricondurre a ragioni riguardanti la cultura e l'organizzazione degli enti locali, i quali acquisiscono troppo lentamente le proposte e le spinte per una loro riorganizzazione operativa» (ente pubblico Macomer).*

*«A ragioni riconducibili agli enti pubblici per scarsa cultura e scarsa volontà di organizzarsi adeguatamente» (cooperatore Ascoli).*

Un altro elemento di difficoltà emerge dalle situazioni che evidenziano una divergenza tra la volontà politica dell'amministratore pubblico, intenzionato ad applicare l'art. 5, e la volontà/possibilità tecnica del dirigente, responsabile del procedimento. Situazione di solito connessa all'assenza di recepimento della norma da parte dell'ente sovraordinato (es. regione) e dall'assenza di norme applicative generali (es. atti di indirizzo) da parte dello stesso ente.

In assenza di provvedimenti generali, circolari, atti di indirizzo ecc. il funzionario preferisce percorrere vie consuete, in particolare mediante gare d'appalto aperte.

*«I funzionari comunali non vogliono rischiare, spesso non conoscono la normativa o non vogliono applicarla... fanno fatica ad essere i primi o tra i pochi» (cooperatore Pordenone).*

*«Su un altro piano invece ci sono i funzionari, a volte si oppongono al parere favorevole delle amministrazioni di dare servizi in gestione alle cooperative» (cooperatore Vicenza).*

*«Paura ad applicare la norma... ci si muove sempre con molta cautela preferendo fare gare aperte» (cooperatore Perugia).*

*«In assenza di queste norme, il funzionario che deve procedere in tal senso, giustamente non se la sente di entrare in un campo inesplorato con tutti i rischi che comporta... le cooperative è vero che vogliono gli affidamenti, ma poi sono subito pronte a far ricorso molto facilmente contro determinate procedure... e questo provoca una certa paralisi e anche una tendenza del funzionario locale a procedere con gara ordinaria, magari anche europea, che comunque è una forma più trasparente» (ente pubblico Lazio).*

*«Il sopravvento culturale dei Segretari Comunali nei confronti degli assessori o dei consiglieri, per cui se la volontà politica fosse pure acclarata nella direzione di voler stipulare convenzioni, c'è poi chi pensa di non dover procedere su tali strade e preferisce fare le gare» (cooperatore Frosinone).*

*«C'è da parte dei funzionari una resistenza o perché non conoscono direttamente questa normativa o anche se la conoscono preferiscono per maggior tranquillità fare una gara d'appalto» (cooperatore Valdichiana).*

Altro elemento di difficoltà emerge dall'analisi delle condizioni economiche (prezzo) con cui vengono affidate le commesse. Ciò riguarda sia i casi di procedure di appalto, sia di applicazione dell'art. 5 con prevalenza, dato anche il particolare momento di difficoltà economico-finanziaria degli enti locali, del criterio del massimo ribasso quale criterio di scelta del soggetto affidatario e conseguente scarsa valutazione di criteri di qualità delle commesse e dell'attività di inserimento lavorativo.

Le difficoltà economiche degli enti locali fanno anche temere una restrizione delle future commesse.

*«Il criterio dell'inserimento lavorativo non è significativo per accedere alle gare» (cooperatore Torino).*

*«Con le ristrettezze dei Comuni è probabile un eventuale taglio, non perché non vogliono ma perché ci sono bisogni comuni che prima non c'erano» (cooperatore Modena).*

*«Il dirigente ha l'obbligo di andare al ribasso senza tenere conto delle regole, dell'applicazione dei contratti, ecc.» (cooperatore Rimini).*

*«È la pratica della minore spesa possibile da parte degli enti pubblici, quindi il gioco al massimo ribasso sul prezzo offerto, che innesta la conseguente concorrenza fra le stesse cooperative» (cooperatore Udine).*

*«La situazione finanziaria è problematica e porta i Comuni a fare gare al massimo ribasso, cercando nel mercato aziende che facciano i prezzi migliori» (cooperatore Vicenza).*

*«Gli enti locali perseguono obiettivi solo legati all'efficienza» (cooperatore Brindisi).*

*«Mancano strumenti di valutazione della performance lavorativa, ma questa non è una mancanza della cooperativa, ma dell'ente che deve dirsi soddisfatto e deve trovare la maniera per misurare anche la propria soddisfazione. Nelle gare infatti non è mai stato previsto un sistema di verifica della qualità» (ente pubblico Bari).*

Tali condizioni economiche poste agli enti committenti si traducono poi in situazioni di insostenibilità economica da parte delle cooperative, collegate anche a problemi di produttività e di competitività delle stesse e alla difficoltà di conciliazione con gli obiettivi legati all'inserimento lavorativo.

*«La cooperativa B non ha difficoltà ad ottenere commesse, la difficoltà nasce nel momento in cui tu hai uno svantaggio, o ti attrezzi per fare in modo che diventi oppor-*

*tunità reale di lavoro e quindi ti dai degli strumenti che aumentano i costi e non ti permettono di competere sia dal punto di vista della quantità che della qualità» (cooperatore Orbassano).*

*«Innanzitutto c'è un problema di costi, cioè loro mettono dei costi che per noi non possono essere competitivi, non ci stiamo proprio col prezzo» (cooperatore Catanzaro).*

*«Per quanto concerne la cooperazione la sensazione è quella di una crescente cultura aziendale e competitiva che fatica a convivere con la presa in carico dei soggetti deboli» (cooperatore Fano).*

*«La cooperativa B ha avuto un aumento del 16% del costo del lavoro a livello contrattuale e sindacale. Questo si traduce con un aumento dei costi e in caso di commesse ottenibili con gare d'appalto risulta molto difficile ottenerle» (cooperatore Tione).*

Un ulteriore fattore di difficoltà emergente è dato dalla discontinuità e brevità delle commesse:

*«È una lotta quotidiana, perché abbiamo solo contratti annuali ed ogni anno non sai...» (cooperatore Bologna).*

*«La continuità delle commesse un punto di debolezza» (cooperatore Catanzaro).*

*«La non garanzia della continuità...» (cooperatore Palermo).*

*«La continuità delle commesse poi chiama in causa il fatto che non debbano essere limitate nel tempo» (cooperatore Frosinone).*

*«Sicuramente la variabilità delle commesse: tendenzialmente non hanno mai un respiro temporale tanto lungo quindi questo fatto, magari, mette le cooperative sempre in discussione da un anno all'altro e quindi questo sicuramente rappresenta un elemento di criticità anche per la stabilità dell'impresa, degli inserimenti lavorativi, del lavoro in generale» (ente pubblico Albenga).*

*«Vero problema è "quanto durerà la commessa" e quindi che tipo di aspettativa le cooperative possono riporre in quel tipo di lavoro: le commesse sono brevi, poco qualificanti e le vedono in strenua competizione con le aziende commerciali» (ente pubblico Bari).*



### *Fattori riconducibili alla cooperazione*

Per quanto riguarda i fattori di debolezza riconducibili alla cooperazione sociale, escluse le situazioni in cui la difficoltà è collegata alla nulla o scarsa presenza di cooperative di tipo B, il fattore preponderante di difficoltà consiste nella limitatezza dei settori di intervento della cooperazione sociale di tipo B, caratterizzati da bassa qualificazione professionale e basso contenuto di valore aggiunto.

*«Le cooperative di tipo B sono in via di estinzione... ormai ci sono tutte Onlus o associazioni no-profit, ma poche cooperative di tipo B» (ente pubblico Palermo)*

*«La struttura della cooperazione sociale che si occupa di inserimento lavorativo è una struttura che si concentra troppo, secondo me, su alcune aree merceologiche dove si svolgono mansioni, relativamente semplici: pulizie, aree verdi; se ci fosse la possibilità di spostare dall'elenco delle commesse che eroga il Comune di Torino delle altre commesse allargando così il bacino degli appalti dati alle cooperative Sociali sarebbe un miglioramento. Ho elaborato una possibilità di implementazione inserendo tutta la parte della cartografia, della fotocopiatura, editoria cose simili. Questi servizi che sono leggermente più qualificanti potrebbero essere passati alle cooperative sociali. Alcune cooperative se ne occupano già, ma sono considerate elitarie» (ente pubblico Torino).*

*«Il problema è che non ci sono cooperative di questo tipo che poi sostanzialmente abbiano delle competenze adeguate al tipo di lavoro che si mette in gara... non c'è una grossa qualificazione all'interno di queste cooperative» (ente pubblico Albenga).*

*«Per molti la parola cooperativa di tipo B è ancora sinonimo di modesta professionalità» (ente pubblico Termoli).*

*«Le cooperative di tipo B si mantengono esse stesse in un ambito di attività (manutenzioni, pulizie) medio-basso. Se loro provassero, facendo capo alla mentalità imprenditoriale, ad offrire un servizio specifico, a rendersi eccellenti o comunque di buona visibilità su un determinato servizio (es. elaborazione di banche dati).» (ente pubblico Bari).*

*«La cooperativa deve cambiare, deve svilupparsi sulla professionalità» (ente pubblico Vicenza).*

*«La cooperazione non si è differenziata e ha lavorato principalmente con le subforniture» (ente pubblico Valdichiana).*

Al punto precedente si collegano le valutazioni di chi attribuisce alla cooperazione sociale una scarsa attitudine imprenditoriale e conseguenti scarsi livelli di competitività, affidabilità e qualità dei servizi erogati.

*«Credo ci sia una mancanza di idee imprenditoriali da parte delle cooperative sociali che individuano gli enti locali come unica fonte di reddito» (ente pubblico Salerno).*

*«In alcune cooperative di tipo B che conosco, non c'è un desiderio di perseguire un obiettivo, di rischiare in attività nuove imprenditoriali, di stare insieme ad altre persone e rischiare con loro» (cooperatore Messina).*

*«Non è tanto un problema di strumento quanto di aziende. Il problema è questo: non sono aziende! Queste cooperative sono nate sull'onda di finanziamenti ... il fatto che siano carenti nella valutazione della propria qualità, nei rapporti con l'esterno, nella gestione e definizioni dei ruoli fa sì che si abbiano dei servizi non eccellenti» (ente pubblico Albenga).*

*«Piccole cooperative che a volte non eseguono bene il lavoro assegnato e quindi questo ha una ricaduta negativa sul consorzio, sì, la qualità non sempre assicurata» (cooperatore Modena).*

*«Spesso le coop tendono a credere che la specializzazione settoriale non sia la cosa migliore, quindi preferiscono allargarsi e fare i lavori più disparati perdendo la qualità» (cooperatore Rimini).*

*«La criticità è tutta interna alla cooperazione sociale, nel senso che quanto più la cooperazione sociale è in grado di stare autonomamente sul mercato e di fare investimenti come tutte le altre aziende, tanto più sopravvive e si sviluppa, quanto più cerca un mercato protetto, tanto più muore» (ente pubblico Pordenone).*

*«Difficoltà a garantire, da parte delle cooperative, la continuità nel tempo delle commesse». (cooperatori Termoli e Tione).*

Collegato alla suddetta criticità è il problema della sottocapitalizzazione, anche se evidenziato da un solo referente della cooperazione.

*«Punto di debolezza è la sottocapitalizzazione, che fa vivere in un'atmosfera di angoscia costante» (cooperatore Perugia).*

Un ulteriore elemento di criticità, anche se evidenziato solo da alcuni referenti della cooperazione e della pubblica amministrazione, è legato al tema della gestione delle risorse umane e alla questione del "ricambio generazionale" della "classe dirigente" della cooperazione sociale di tipo B.

*«C'è un punto di debolezza straordinario, spaventoso, che è nella gestione delle commesse. È il fatto che sempre meno si reperiscono persone in grado di vivere nella dimensione cooperativa di questo tipo» (cooperatore Perugia).*

*«Il punto di debolezza è che non si trova molta imprenditoria di questo genere, non*

*si trovano molti soggetti disposti a far andare avanti esperienze di questo tipo, e condurre cooperative» (ente pubblico Orbassano).*

*«Il problema della motivazione degli operatori..... chi fa questo mestiere deve avere una sensibilità un po' speciale, se manca quella, credo che poi si possa aprire qualche problema» (cooperatore Treviso)*

Altro elemento di difficoltà emergente è dato dai fenomeni di “degenerazione” all’interno del comparto della cooperazione sociale con presenza di cooperative che non garantiscono una corretta gestione interna nei confronti dei soci lavoratori e delle persone svantaggiate inserite, con carenze sul piano della trasparenza e della rendicontazione, nonché della regolarità contributiva e fiscale.

Ciò provoca nei referenti pubblici una comprensibile resistenza all’applicazione di strumenti innovativi e la preferenza per gare d’appalto più strutturate con l’intenzione, spesso vanificata, di operare un maggior controllo.

*«Per l’associarsi a cooperative tout court che fanno prezzi stracciati e non applicano il contratto l’immagine pubblica ne ha risentito enormemente. Stiamo pensando ad una campagna pubblicitaria per risanare il rapporto con la cittadinanza» (cooperatore Torino).*

*«Premesso che molte di loro rischiano di non essere reali cooperative di tipo B, costringono l’amministrazione o a non considerarle affatto, oppure a fare delle differenze tra quelle che lavorano e che hanno un background ideale e culturale, e quelle che ne sono sprovviste» (ente pubblico Catania).*

*«I motivi non sono da imputare alla cooperazione sociale, ma piuttosto alla cooperazione fantasma» (ente pubblico Roma).*

*«Abbiamo cominciato ad utilizzarlo con maggiore attenzione perché poi anche nel settore delle cooperative B c’è ne è di tutti i tipi, quindi con maggiore consapevolezza e cercando di individuare chi fa vera cooperazione di tipo B e chi di questa situazione si sta approfittando» (ente pubblico Orbassano).*

Connessa al punto precedente è la carenza di attività valutativa sull’attività della cooperazione sociale anche con riferimento al “servizio” di inserimento lavorativo.

*«La mancanza di monitoraggio, il controllo effettivo sugli inserimenti lavorativi, i progetti sociali che stanno dietro agli appalti. Il rapporto che c’è tra Pubblica Amministrazione e Cooperativa per la fornitura di un servizio è squisitamente di fornitura e nient’altro. L’Amministrazione Pubblica si fa spedire i Cud, il libro matricola*

*ma sono gli unici strumenti che ho per controllare la qualità delle cose. Questi sono alcuni degli aspetti deboli della questione, da questo tipo di relazione non si riesce a comprendere quali siano le Cooperative che fanno un lavoro di qualità e chi invece strumentalizza la questione sociale» (ente pubblico Torino).*

*«Nella maggior parte dei casi da parte dell'amministrazione pubblica non viene svolta una accurata ed approfondita analisi dei bisogni dei lavoratori svantaggiati e delle competenze specifiche della cooperative sociali, e questo crea distacchi e riduce le possibili collaborazioni. Vi è un certo sbilancio a favore delle grosse realtà che riescono con maggiore facilità a reperire commesse» (ente pubblico Cagliari).*

*«C'è un problema di valutazione della qualità: il pregiudizio che queste cooperative offrano un livello di servizi meno efficiente deve essere vinto con strumenti convincenti ...». (ente pubblico Brindisi).*

Una carenza emerge indubbiamente circa la valutazione di efficacia dell'attività d'inserimento lavorativo della cooperazione sociale.

*«Il problema è che il territorio non è sensibilizzato per l'inserimento lavorativo delle fasce svantaggiate. Il nostro problema è che noi vorremmo riuscire a raggiungere l'emancipazione del paziente che equivale al fatto che loro escano da qui, un ambiente protetto, e si inseriscano nelle aziende esterne e manca proprio questo lavoro di sensibilizzazione con le imprese... c'è bisogno di preparazione, di figure professionali che curano i contatti, l'intermediazione ma non solo quella di presentazione e di proposta del caso, della persona ma anche di mantenimento perché non basta proporre la persona all'azienda, poi la devi curare nell'inserimento, mantenere i rapporti, ecco diciamo così qui esiste un tutoraggio interno che noi vorremmo sfruttare in qualche modo all'esterno, nelle aziende, e questa è una cosa sulla quale stiamo ragionando» (ente pubblico Chiavari).*

*«È bene che le cooperative di tipo B liberino il soggetto qualificandolo e professionalizzandolo» (ente pubblico Bari).*

*«La criticità è quindi spesso collegata alla capacità degli operatori della cooperativa di garantire un sufficiente sostegno ai soggetti nell'espletamento del lavoro e nell'erogazione del servizio» (ente pubblico Valdichiana).*

*«Sicuramente la cultura degli enti locali non è particolarmente convinta dell'efficacia di diverse attività svolte dal mondo del sociale e ritiene che alcune di queste attività (in parte anche l'inserimento lavorativo "protetto" svolto dalla cooperative sociali di tipo B) abbiano un carattere troppo "assistenziale" e sviluppino troppo poco veri processi di integrazione sociale attraverso le attività lavorative; trattasi comunque di posizioni minoritarie rispetto ad una comune valutazione di necessità di sviluppare adeguatamente lo strumento». (ente pubblico Iglesias).*

Rilevante infine è la percezione che un elemento di criticità consiste nell'incapacità della cooperazione di realizzare un'efficace attività di comunicazione e di rappresentanza esterna, anche attraverso adeguate azioni di sistema e non solo come singola cooperativa.

*«Problemi di rappresentanza del mondo della cooperazione: poca incisività e scarsa capacità di saper far sistema per far applicare questa strategia» (cooperatore Pordenone).*

*«Da parte delle cooperative stesse si riscontra l'incapacità di sapersi ben proporre all'amministrazione pubblica» (cooperatore Frosinone).*

*«Si aggiunge l'insufficiente capacità, da parte delle varie cooperative, di presentarsi, di mostrarsi... oltre ad essere poco numerose, infatti, sono anche poco "visibili" e propositive» (ente pubblico Termoli).*

*«Aspetto che riguarda le cooperative stesse è per alcuni versi la mancanza di una buona attività di pubblicizzazione. Se le cooperative non capiranno che devono investire sulla sensibilizzazione degli amministratori e dei funzionari pubblici sia sui temi generali della legge sulle cooperative sociali sia sulle proprie peculiari attività di inserimento lavorativo sarà sempre molto limitata la loro diffusione» (ente pubblico Iglesias).*

*«Ci vorrebbe più sinergia, soprattutto nei soggetti locali e tra le imprese sociali di tipo B, cioè maggior coordinamento in modo da evitare che possano nascere tensioni che inducono l'ente locale a non utilizzare forme come queste» (ente pubblico Perugia).*

*«La cooperativa di tipo B non è certo un interlocutore autorevole, non ha grandi capacità contrattuali, ancora è un soggetto troppo debole. E non è un caso che stanno iniziando a consorziarsi, anche per poter accedere a quei bandi in cui alcuni servizi sono gestiti da cooperative di tipo A, ed altri a cooperative di tipo B» (ente pubblico Latina).*

*«Sento le cooperative di tipo B poco organizzate sul territorio e quindi sindacalmente deboli nei confronti dell'amministrazione, non aprono vertenze, non c'è capacità di pressione...» (ente pubblico Brindisi).*

Emerge in tal senso la difficoltà di collaborazione e integrazione fra cooperative.

*«Non esiste cooperazione, confronto, programmazione, non c'è contatto fra le varie realtà» (cooperatore Catanzaro).*

*«Vi è persino una difficoltà a raccordarsi tra le cooperative stesse» (cooperatore Catania).*

*«Un punto di debolezza è sicuramente la cooperativa che tende a muoversi da sola facendo trattative personali, dall'altra forse il consorzio potrebbe fare di più» (ente pubblico Vicenza).*

Per quanto riguarda le politiche consortili l'intervista rileva la presenza di consorzi in quasi tutti gli ambiti territoriali interessati.

Molto scarsa (5 territori) invece è l'attribuzione al consorzio territoriale di un ruolo significativo di "general contractor" mediante assunzione della titolarità delle commesse in nome e per conto delle cooperative.

## 2.5 I punti di forza della cooperazione sociale

Con riferimento all'emersione dei punti di forza della cooperazione va innanzitutto evidenziato che circa la metà degli intervistati, sia operatori che referenti pubblici, non ha risposto o ha risposto di non rilevare particolari punti di forza.

L'analisi delle interviste evidenzia come punto di forza soprattutto il collegamento tra flusso di commesse e risultati in termini d'inserimenti lavorativi, in cooperativa e in aziende esterne, di persone svantaggiate. Emerge in tal senso il tema della valutazione del "servizio" d'inserimento lavorativo in termini di qualità degli inserimenti, di risultati raggiunti, di benefici anche economici portati alla collettività.

*«Rilevanza sociale del tipo di intervento che risolve problematiche che altrimenti andrebbero affrontate da noi in modo diverso... questo è l'elemento che determina il valore aggiunto, l'inserimento lavorativo rivolto a fasce particolarmente svantaggiate che altrimenti non avrebbero alternative» (ente pubblico Orbassano)*

*«Punto di forza potrebbe essere quello che attraverso queste modalità, l'attivazione delle convenzioni, attraverso il lavoro della cooperazione sociale si può dare una risposta positiva alle problematiche sociali del territorio, alle persone disagiate» (ente pubblico Potenza)*

*«Il reinserimento lavorativo di persone ex tossicodipendenti, in questo caso, oltre al beneficio anche economico potrebbero portare anche benefici sociali» (ente pubblico Crotona)*

*«Punto di forza... l'effettivo inserimento sociale e lavorativo di soggetti che altrimenti non riuscirebbero» (ente pubblico Catania)*

«La cooperazione sociale capace di andarsi a proporre sia al servizio comunale e sociale, sia all'assessorato e all'ufficio tecnico, ... mettendo in connessione l'esigenza di far fare un determinato lavoro con l'occupazione del soggetto svantaggiato... e magari invece di dargli un contributo economico gli si crea una situazione di lavoro che alleggerisce il peso, per esempio, del contributo economico. Questi sono i motivi che hanno consentito l'incremento, lo sviluppo della convenzione diretta» (ente pubblico Albenga).

«Il punto di forza è anche il risparmio, ma soprattutto la possibilità di ridurre i costi dell'assistenza per integrare le persone...» (cooperatore Rimini).

«La nostra forza sta nel fatto che inserendo nel mercato del lavoro le persone più svantaggiate oltre a permettere loro di conquistare una maggiore dignità alleggeriamo lo Stato dell'onere dell'assistenza» (cooperatore Caserta).

«Aiutando le coop. B si aiutano gli anelli più deboli della catena produttiva e se si aiutano gli anelli più deboli, i benefici si ripercuoteranno all'interno di tutto il sistema economico» (ente pubblico Termoli).

«Intanto c'è una moralizzazione della vita pubblica: questo tipo di cooperative che non hanno finalità squisitamente di profitto ma hanno anche motivazioni economiche e sociali insieme, rendono più lineari i rapporti con la pubblica amministrazione» (ente pubblico Brindisi).

Altri punti di forza riguardano i casi in cui la cooperazione sociale ha dimostrato e dimostra di essere un'impresa di successo in termini di qualità dei lavori, flessibilità, competitività.

«Su alcuni settori tipo il giardinaggio c'è una qualità riconosciuta dall'ente pubblico, spesso considerano migliori i lavori fatti dalla cooperativa di quelli fatti da imprese private» (cooperatore Rimini).

«Nel nostro caso è la qualità del servizio, noi riusciamo a mantenere un livello professionale alto e con grande capacità tecnica. Noi possiamo contare solo su quello, sul dimostrare che il target di svantaggio non solo non ci penalizza ma addirittura dà alla committenza un valore aggiunto» (cooperatore Roma).

«La flessibilità, ossia la capacità di adeguarsi anche in tempi rapidi alle esigenze mutevoli del mercato, credo sia una caratteristica legata alla cooperazione sociale» (ente pubblico Albenga).

«In alcuni settori economici una struttura cooperativa può essere molto più competitiva di un'azienda privata». (cooperatore Termoli).

Con riferimento alle politiche di integrazione tra cooperative, tenuto conto delle osservazioni precedenti in tema di politiche consortili, è considerato un punto di forza la possibilità di collaborazione tra cooperative anche mediante la forma consortile come forma di superamento dei problemi legati alla piccola dimensione.

*«Il punto di forza è l'unione e la capacità di collaborazione tra le stesse cooperative... la possibilità di consorzarsi è decisiva» (cooperatore Modena).*

Altro punto di forza evidenziato è dato dalla territorialità, in termini di conoscenza e radicamento nello specifico ambito territoriale, di relazioni con altri soggetti istituzionali e del privato sociale.

## 2.6. Le prospettive future e le possibili azioni innovative

Con riferimento alla domanda inerente la possibilità che in futuro possa esserci uno sviluppo delle commesse pubbliche alla cooperazione sociale si rileva una netta prevalenza di risposte affermativo, sia per quanto riguarda i referenti della cooperazione, sia delle pubbliche amministrazioni.

Va notato comunque che la gran parte sono risposte affermativo a titolo di auspicio e condizionate al superamento di alcuni elementi di criticità sopra delineati, in particolare quelli connessi alla scarsa conoscenza della normativa specifica e alla "scarsa" imprenditorialità delle cooperative.

In tema di possibili azioni innovative finalizzate allo sviluppo della quantità e qualità delle commesse si nota in generale una certa difficoltà di elaborazione e/o attivazione di strategie innovative. Anche in questo caso circa la metà delle interviste non ha espresso indicazioni sul tema.

Le azioni evidenziate si connettono per lo più alle criticità e ai punti di debolezza delle cooperative al fine di un loro superamento. La qualificazione in senso innovativo è comunque sempre relativa allo specifico territorio, nel senso che spesso ciò che è considerato innovativo per una molteplicità di ambiti territoriali è già stato oggetto di sperimentazione unica in un altro territorio.

Le azioni innovative sono riconducibili in particolare ad alcuni filoni.



Un primo filone riguarda l’emanazione di specifici provvedimenti da parte degli enti pubblici locali, in particolare Regioni e Comuni, anche con sottoscrizione di accordi.

*«Ci sono degli strumenti: ad esempio, per ciò che riguarda i comuni, alcune realtà del Nord Italia, in modo particolare Torino, nell’approvazione del bilancio comunale una parte della spesa è destinata alle convenzioni con le cooperative sociali. Questo è lo strumento cui far riferimento: un bilancio che preveda un budget per le convenzioni con le cooperative sociali. L’atto di indirizzo politico sarebbe questo: destinare una risorsa a queste convenzioni. Il funzionario è quindi vincolato ad utilizzare tali risorse a tali scopi e non altri, e quindi non più risorse legate al servizio, ma allo strumento» (ente pubblico Frosinone).*

*«Sia stabilito a livello municipale un piano programmatico in cui sia definito a livello normativo» (cooperatore Roma).*

*«Necessità di realizzare una programmazione congiunta finalizzata alla realizzazione di questi servizi con una riserva percentuale del bilancio del fondo comunale» (cooperatore Catania).*

*«C’è un accordo appena chiuso con i Comuni per cui dovrà essere approvato dalla conferenza dei sindaci e i singoli comuni ad assegnare almeno il 15% dei lavori che esternalizzano alle coop B» (cooperatore Treviso).*

*«Abbiamo un documento che tutti i comuni di Rimini stanno sottoscrivendo. Questo patto riconosce la coop sociale di tipo B come referente principale per la realizzazione dei lavori del comune in cambio dell’inserimento lavorativo» (cooperatore Rimini).*

Un altro filone è relativo a ipotesi di sviluppo e “stabilizzazione” dei rapporti tra cooperative sociali e aziende collegate agli enti locali (es. ex municipalizzate) specie nei loro processi di trasformazione in società per azioni, inclusa l’ipotesi di partecipazione della cooperazione sociale in società miste.

*«La società mista... – ente pubblico, cooperazione sociale, impresa profit che gestisca servizi e manutenzioni – il concetto è l’adozione del territorio» (cooperatore Torino).*

*«La trasformazione dell’ACTA in una S.p.A. ci consentirà di poter immaginare che pezzi di attività non potranno essere sviluppati direttamente dall’amministrazione e potranno essere affidati a cooperative sociali di tipo B». (ente pubblico Potenza).*

Altro filone riguarda l'inserimento in settori produttivi nuovi rispetto a quelli tradizionali e solitamente poco professionalizzanti e a basso contenuto di valore aggiunto.

*«Individuare nuovi ambiti... lavorare su ambiti ad esempio quelli ad impatto ambientale o culturale» (ente pubblico Torino).*

*«L'ampliamento delle sfere di intervento della cooperazione sociale potrebbe essere utile per offrire una gamma più ampia di opportunità di lavoro» (ente pubblico Fano).*

*«Non c'è una grossa ricerca, in questo devono lavorare i consorzi devono mettere in campo gruppi progettuali che sanno vedere un po' avanti» (cooperatore Treviso).*

Un ulteriore ambito di sperimentazione e innovazione riguarda lo sviluppo di azioni volte a rafforzare l'accompagnamento ed il tutoraggio delle persone svantaggiate finalizzati all'inserimento in aziende esterne.

*«Potrebbe essere un'azione innovativa il tutoraggio all'esterno» (ente pubblico Chivari).*

*«Bisogna anche di creare un'alleanza nuova con le pubbliche amministrazioni ed i sindacati, con la comunità nel suo complesso, perché sta succedendo il fenomeno, forse prevedibile, cioè che le coop sociali hanno ridotto le loro capacità di inserimento nelle coop di persone svantaggiate, i servizi invece non sono calati e continuano a prendere gli svantaggiati, e noi non possiamo pensare di espanderci a dismisura, anche perché il mercato, per certi aspetti, è saturo. Abbiamo bisogno di far uscire dalle coop sociali persone già formate, dobbiamo rilanciare il ruolo di ponte di transito che la coop sociale ha nei confronti dei lavoratori svantaggiati». (cooperatore Modena).*

Notevole rilevanza è assegnata ad azioni di sviluppo della collaborazione tra i diversi soggetti responsabili della progettazione e realizzazione dei sistemi locali dei servizi sociali e delle politiche attive per il lavoro di persone svantaggiate, con particolare riferimento allo sviluppo della partecipazione della cooperazione sociale.

*«Solo da un efficace rapporto tra associazioni categoriali, enti pubblici e referenti del terzo settore si possono sviluppare buone sinergie» (cooperatore Latina).*

*«L'istituzione di un tavolo di concertazione permanente tra cooperazione sociale e servizi sociali» (cooperatore Termoli).*

*«Concertazione con le centrali a cui fa riferimento la cooperativa stessa (Lega delle Cooperative, Confcooperative, ecc), cosa che fino ad oggi non è mai avvenuta» (cooperatore Bari).*

*«Conferenza di servizio territoriale sulle possibilità concrete, sui servizi che possono essere esternalizzati a questo tipo di imprese» (ente pubblico Brindisi).*

*«Si sta riuscendo a coinvolgere anche la Provincia, da sempre restia a entrare in tali campi. Oltre al Forum e al progetto SPES, ci sarà poi la manifestazione di Latina Solidale, la prima, in cui peraltro è coinvolta per l'appunto anche la Provincia, che comunque segnala un passo in avanti almeno a livello di sensibilizzazione su tali tematiche» (cooperatore Latina).*

*«In una delle varie prospettive future che i Comuni dell'Ulss hanno indicato è di dedicare una rinnovata attenzione allo sviluppo territoriale comprendendo in questo anche la cooperazione d'inserimento lavorativo... Un altro obiettivo dei Comuni è quello di offrire diversi servizi per tutte le forme di svantaggio e non solo le categorie protette, ma anche le nuove fasce deboli, valorizzando le cooperative. Un ulteriore impegno verte proprio sulle commesse pubbliche» (ente pubblico Vicenza).*

Forte è la consapevolezza che l'innovazione deve essere finalizzata ad azioni di sensibilizzazione, informazione e formazione con una cura particolare alla corretta comunicazione dell'immagine e delle potenzialità della cooperazione sociale.

*«Incontri con funzionari pubblici ed eventuale questionario per valutare l'interesse allo sviluppo di commesse alla cooperazione sociale» (cooperatore Cuneo).*

*«Va fatta un'opera di sensibilizzazione, informazione, diffusione capillare verso gli amministratori pubblici, attraverso l'UPI, l'ANCI (unione delle province e dei comuni), attraverso dei seminari specifici destinati esclusivamente ad amministratori pubblici» (ente pubblico Potenza).*

*«Molta sensibilizzazione su questa problematica, lavorare e far capire il ruolo dell'inserimento lavorativo» (cooperatore Crotone).*

*«Dobbiamo rilanciare la nostra immagine, siamo un po' assuefatti... col consorzio abbiamo realizzato già anni fa, forse ci siamo un po' fermati, abbiamo dato per scontato molte cose, dobbiamo rilanciare il nostro ruolo sociale e culturale. Ci servono iniziative di marketing non tanto commerciale, ma più di marketing politico-sociale» (cooperatore Modena).*

*«Pubblicizzare il rapporto tra pubblico e coop sociale di tipo B, come qualcosa di isti-*

*tuzionale. L'ente pubblico si avvale della coop sociale perché ne ha un doppio vantaggio, e questo bisogna pubblicizzarlo e renderlo anche in tutti i comuni della provincia e le aziende pubbliche del territorio» (cooperatore Rimini).*

*«Azione di promozione della cultura della cooperazione sociale proprio presso gli amministratori pubblici» (cooperatore Brindisi).*

*«Anche se non particolarmente innovative mi sembra che costruire dei percorsi di formazione comune e conoscenza reciproca possa essere una azione valida» (ente pubblico Cagliari).*

*«È necessario inventare un sistema efficace di comunicazione permanente tra cooperazione sociale, enti pubblici e popolazione tutta del territorio interessato» (ente pubblico Macomer).*

## CAPITOLO 3 LE COMMESSE PRIVATE

### 3.1. Gli interrogativi

L'analisi dei meccanismi di regolazione locale che caratterizzano attualmente la ricerca delle fonti di lavoro da parte della cooperazione d'inserimento lavorativo, sia nei confronti del canale delle commesse pubbliche, sia di quelle del libero mercato, si sofferma a questo punto dei risultati di ricerca sul mondo imprenditoriale. Ciò anche alla luce delle recenti normative di organizzazione del mercato del lavoro che, prevedendo specifici e nuovi strumenti di sostegno allo sviluppo della cooperazione sociale (legge 30/2003 e suoi decreti attuativi) presuppongono/implicano collaborazioni allargate tra tutti i soggetti portatori di interesse nell'ambito della comunità locale. Ma non solo: il coinvolgimento dei referenti delle associazioni datoriali nell'indagine è stato realizzato con l'obiettivo sì di raccogliere un punto di vista ancora trascurato e completare così la ricostruzione dei fenomeni indagati, ma con il proposito di suscitare interesse per un raccordo tra partner possibili nello sviluppo di progettualità future.

Che conoscenza e percezione hanno gli imprenditori della cooperazione sociale di produzione e lavoro? Esistono rapporti strutturati tra profit e non profit? Quali sono le esperienze, le attese, le eventuali difficoltà, i giudizi nei confronti dell'acquisizione di commesse di lavoro da parte della cooperazione sociale? Qual è la conoscenza delle opportunità offerte dalle normative in vigore? Quali sono le osservazioni e le proposte?

A queste domande si è cercato di rispondere attraverso un'intervista qualitativa somministrata ai referenti delle associazioni datoriali presenti nei territori indagati.

La scheda d'intervista semi strutturata è stata articolata in tre sezioni principali corrispondenti a diversi ambiti tematici: la percezione/ conoscenza degli imprenditori verso la cooperazione sociale e la modalità di sviluppo

di commesse dal mercato ordinario del lavoro; il coinvolgimento nell'applicazione di accordi e di convenzioni quadro previste dall'art. 14 dlgs 276/2003 nel proprio ambito territoriale; la responsabilità sociale di impresa e le possibili forme di collaborazione con il no profit.

L'articolazione delle domande era tale da permettere la raccolta in maniera quanto più larga e comprensiva delle opinioni degli intervistati, della loro visione dei fenomeni analizzati, delle possibili linee di sviluppo, delle immagini che animano le strategie di relazione con gli altri soggetti territoriali.

Negli ambiti territoriali prescelti si sono realizzate 35 interviste con i referenti dell'associazionismo datoriale. Nella gran parte i nominativi delle persone da intervistare sono stati indicati dal responsabile della cooperazione sociale dell'ambito territoriale prescelto, ma in alcuni casi (precisamente 12) non è stato possibile attuare alcuna intervista per la ripetuta non disponibilità o irreperibilità degli intervistati individuati.

In ogni caso le associazioni industriali sono qui rappresentate in 17 interviste (Caserta, Treviso, Vicenza, Padova, Genova, Aosta, Perugia, Trento, Savona, Termoli (CB), Lecco, Sondrio, Potenza, Napoli, Salerno, Pordenone, Torino); le associazioni artigianali in 6 casi (Arezzo, Firenze, Roma, Latina, Limbiate (MI), Crotone), mentre in 7 territori si è riusciti a contattare solamente le organizzazioni cooperative (Messina, Palermo, Cagliari, Frosinone, Modena, Rimini, Orbassano (TO)) e in altri 6 casi le interviste hanno riguardato singoli imprenditori (Nuoro, Iglesias (CA), Cesano (MI), Como) o altro (confesercenti a Catania). La distribuzione delle interviste non appare quindi penalizzare alcuna area geografica.

### 3.2. Il flusso di commesse private

Indagando la percezione degli imprenditori rispetto a funzione e presenza della cooperazione di inserimento lavorativo 18 intervistati su 35 dichiarano un livello di conoscenza piuttosto limitato, quando non insufficiente. La differenziazione tra le due diverse tipologie (A e B) è quasi sconosciuta e quindi anche la funzione e la valenza sociale di entrambe. La conoscenza, quando espressa, è personale e non fa parte della cultura dell'azienda.

*«Nel mondo delle imprese la realtà della cooperazione non è conosciuta, la conosce solo chi ne ha avuto esperienza diretta: per esempio chi ha un parente in situazione di bisogno» (Associazione Industriali Trento).*

*«In base a esperienza personale non c'è molta percezione, nel senso che spesso non si sa nemmeno che esistono. Se anche qualcuno ne sente parlare nessuno sa come sono organizzate e strutturate» (imprenditore Como).*

Non risulta molto chiaro il ruolo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo.

*«Le cooperative sono deboli e non visibili o legate esclusivamente all'ente pubblico» (Legacoop Messina).*

*«La cooperazione ha sviluppato percorsi paralleli che difficilmente si sono integrati con il sistema delle imprese artigiane» (Confederazione Nazionale Artigiani Roma).*

Le cause sono ricondotte in gran parte a una mancanza di informazione capillare, in minima parte a obiettivi e interessi divergenti tra le forme dell'impresa cooperativa e non cooperativa.

In alcuni casi si attribuisce questa mancata conoscenza e consapevolezza alla forte identificazione della cooperazione sociale con l'ente pubblico e al rapporto esclusivo con lo stesso. In questo senso la debolezza della cooperazione, in termini di visibilità e marketing, viene ricondotta a una nascita "pilotata" su esigenze dell'ente locale, che quindi difetta di una ricerca di mercato che ponga le basi per un'effettiva stabilità e continuità nel territorio. Vedremo più avanti quanto questa percezione sia diffusa.

Tra quanti dichiarano un livello di conoscenza sufficiente (17/35) questo è connesso a esperienze d'inserimento lavorativo di disabili per la gran parte legate all'assolvimento della legge 68/99. Ma anche alla capacità di autopromozione delle cooperative, al tessuto sociale integrato, alla storia delle stesse all'interno di uno specifico territorio.

La contestualizzazione della tematica trova un approfondimento successivo nella richiesta di dare un giudizio complessivo sulla situazione dello sviluppo della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo. La metà degli intervistati propende per l'affermazione che la cooperazione abbia creato essa stessa le condizioni di mercato per la sua esistenza, avvicinandola quindi ad un'ottica imprenditoriale.

*«Questo mi sembra un dato rilevante perché nel territorio si guarda molto all'assistenzialismo come strategia di sopravvivenza non comprendendo, anche fra chi dovrebbe saper fare l'imprenditore "profit", che senza strategie serie, analisi di mercato serie e prodotti seri non si va da nessuna parte» (imprenditore Nuoro).*

*«Le imprese di tipo B il mercato se lo sono creato, spesso è stata una risposta politica a un problema sociale molto forte, e quindi questo ha determinato la decisione dell'amministrazione pubblica di decentrare ed esternalizzare servizi». (Legacoop Frosinone)*

Tra quanti (7/25) invece sostengono che la cooperazione si è sviluppata a seguito delle esigenze di decentramento ed esternalizzazione, prevalgono coloro che individuano il ruolo propulsivo della pubblica amministrazione.

*«L'esternalizzazione in senso lato non è il termine esatto, c'è una coincidenza di interessi che nel tempo si è consolidata tra coop sociali di tipo B ed enti pubblici» (Legacoop Modena).*

*«Si è creato un piccolo bacino di mercato per mansioni semplici a basso costo» (API Torino).*

*«La cooperativa di tipo B non può esistere senza una commessa pubblica e non può svilupparsi senza il coinvolgimento dei soggetti pubblici» (Legacoop Palermo).*

*«Da parte della pubblica amministrazione, però, l'affidamento di questi servizi alle cooperative è avvenuto per rispondere ad esigenze sociali e non di certo economiche» (Consorzio Industriale Termoli).*

Il processo di esternalizzazione da parte delle imprese come spinta alla nascita e sviluppo della cooperazione di tipo B è presente solo in 2 interviste e in entrambe le situazioni se ne ravvisa un ruolo marginale.

*«Chiaro che ci sono condizioni intorno che hanno favorito. Il fatto di aver avuto negli anni '80/'90 un certo tipo di impostazione industriale che consentiva l'affidamento di lavoro, sicuramente ha aiutato, così come ha aiutato la legge 18 che permetteva di avere affidamenti di lavoro attraverso convenzioni... Poi in realtà è stato utilizzato poco» (API Torino)*

*«Credo invece che ci sia stata una reciproca valutazione di opportunità tra le imprese private e la cooperazione per poter gestire, comunque, questi processi di svolgimento di parti più o meno complesse del processo produttivo delle aziende ma ovviamente credo che poi il consolidamento sia legato all'attività che la cooperazione sociale ha fatto per mantenersi sul mercato e quindi per rafforzare la propria presenza su quel mercato» (Assindustria Genova)*



Gli intervistati che non si polarizzano rispetto alle affermazioni citate (3/25) sottolineano il ruolo del volontariato e l'orientamento strettamente strumentale della cooperazione.

*«La cooperazione sociale è nata solo dal volontariato assistenziale» (Unione Cristiana Imprenditori Dirigenti Pordenone)*

*«Sono sorte, anche piuttosto numerose, in questi anni, più che altro per soddisfare quelle di alcune categorie di persone, spesso appunto lavoratori svantaggiati o persone con difficoltà di inserimento sociale. Quanto poi siano riuscite a creare condizioni di mercato per la propria esistenza, questo è tutto da vedere» (Confesercenti Catania)*

Ma quali sono i livelli di percezione e conoscenza delle imprese relativamente al flusso di commesse di lavoro proveniente dalle stesse verso la cooperazione di inserimento? Le risposte fornite esprimono giudizi variegati e spesso discordanti, si registra una generale mancanza di informazione e riflessione in merito, tanto da orientare spesso la discussione verso qualcosa di più conosciuto e attuabile come le pratiche di inserimento lavorativo e il collocamento mirato.

Coerentemente con quanto precedentemente dichiarato riguardo la nascita e lo sviluppo della cooperazione di inserimento (in soli 2 casi si parlava di commesse provenienti dal mercato profit), in 10 casi si afferma che la commessa da parte del mercato privato è per lo più inesistente; in 7 casi se ne dichiara la non conoscenza e/o un'applicazione minima e marginale, come per la manutenzione del verde, le pulizie, ecc.

Solamente in 4 casi (Roma, Genova, Campobasso e Iglesias) vengono segnalate crescite ed evoluzioni positive del flusso di commesse provenienti dalle aziende «*associate e di dimensioni maggiori*» verso la cooperazione sociale, laddove «*le cooperative sono inserite e capaci*» o si sono specializzate «*in nicchie diverse dalle conosciute*».

Gli intervistati riconducono questa debolezza alla problematicità dei rapporti tra mondo profit e mondo no profit; problematicità che toccano diversi aspetti, quello culturale, organizzativo, lavorativo e produttivo. In particolare, diversi intervistati ribadiscono il peso assunto dai mutamenti intervenuti nel mercato del lavoro che rendono problematico il ricorso e lo sviluppo della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo.

*«Il mercato del lavoro è oggi fortemente proiettato in avanti, i cambiamenti sono velocissimi, è molto difficile per un'azienda tenere il passo, per le cooperative è impossibile rincorrere nuovi prodotti, all'avanguardia, dotarsi di nuove competenze, attrezzarsi per rispondere in tempi brevi alle nuove e diverse normative che escono, hanno bisogno di tempi più lunghi, hanno altri problemi a cui far fronte» (Unione Industriali Sondrio).*

Si parla infatti di “razionalizzazione produttiva”, di “rallentamento del ciclo economico”, si registra la difficoltà a occupare i propri dipendenti e di conseguenza una “bassa capacità di assorbimento” rispetto ad altre risorse umane.

*«Il mondo del lavoro sta cambiando, per fortuna o per sfortuna a seconda dei punti di vista, ci sono delle aziende che chiudono, un mondo che è diventato piccolo improvvisamente, con un'economia che era di terzismo fino a tre anni fa e adesso è di committenza [...] prima avevamo magazzini ora lavoriamo per commessa, prima avevamo una pianificazione ora non c'è più, le persone non hanno ancora capito cosa sta succedendo. Si sta perdendo molta struttura manifatturiera per acquisire invece risorse impiegate». (Unindustria Vicenza).*

*«Le aziende si sono un po' ridotte all'osso; intendendo lo zoccolo duro di attività che rappresentano proprio la sostanza, l'essenza della loro produzione a cui badano i propri dipendenti». (Unione Industriali Savona).*

L'esternalizzazione di fasi (marginali) del ciclo produttivo è una tendenza oltre che una necessità, dove la competitività è forte e i costi necessariamente ridotti per essere concorrenziali. Ed è qui che nella percezione e conoscenza degli imprenditori si colloca la cooperazione sociale.

*«Quello che veniva affidato alle cooperative ora viene spostato verso quei mercati dove la manodopera ha dei costi più bassi» (API Torino).*

*«Alla cooperativa venivano affidati quei lavori che non si riteneva avessero valore aggiunto sufficiente per essere prodotti dentro» (Unindustria Vicenza).*

*«In questo momento nel settore della cooperazione c'è un po' di sofferenza, non hanno la possibilità di avere gli sviluppi che hanno avuto fino ad ora perché eccetto i servizi alla persona o il verde per quel che riguarda l'attività manifatturiera, assemblaggio e montaggio e così via, noi stiamo assistendo ad un rallentamento del ciclo economico, in generale le attività ad alto contenuto manifatturiero di poco valore vengono portate all'estero, si sta delocalizzando molto» (Unindustria Treviso).*

*«L'esternalizzazione da parte delle imprese di interi reparti rende poco adatto il lavoro per le cooperative» (Legacoop Frosinone).*

*«Le aziende associate all'unione industriali sono state sempre e sono disponibili ad offrire commesse di lavoro e ad intrecciare rapporti commerciali con le cooperative del territorio, tuttavia tali commesse sono raramente legate a settori produttivi o a parti di linea di montaggio. Questo non è possibile sia per l'organizzazione stessa del lavoro, che per la tipologia di produzione delle aziende, inoltre i macchinari utilizzati sono molto ingombranti e molto costosi e di conseguenza risulta impossibile per una cooperativa investire su di essi, ma anche per l'azienda è impossibile esternalizzare parti di una catena di montaggio o linee produttive che richiedono competenze specifiche e specializzazioni particolari» (Unione Industriali Sondrio).*

In un caso si esplicitano come motivazioni di fondo valutazioni di profitto.

*«Implica scelte di natura economica che non coincidono con le finalità sociali delle cooperative» (Confesercenti Catania).*

Un discorso a parte riguarda le aziende artigiane: a seconda dei settori di impiego si riscontrano

*«Problemi organizzativi e gestionali che le imprese piccole non sanno risolvere». (CNA Roma).*

*«Lavoro con macchinari troppo complessi per cooperative». (CNA Valdichiana Arezzo).*

*«Aziende piccole o piccolissime con scarsa possibilità di sviluppo perciò niente commesse» (Legacoop Palermo).*

In ogni caso la commessa privata registra difficoltà ampie e diversificate che

*«Non funziona dove non ci sono strumenti di supporto agli imprenditori» (CNA Roma).*

Analizzando le risposte riconducibili alle caratteristiche della cooperazione sociale di inserimento, in 4 casi si parla di motivazioni legate ad aspetti culturali quali “diffidenza, pregiudizio” nei confronti della cooperazione di inserimento.

*«Scarsa fiducia verso detenuti, ex tossicodipendenti, ecc., in quei territori in cui il fenomeno cooperativo è giovane. Ci vuole tempo» (Consorzio Industriale Termoli).*

*«La provenienza o la causa di lavoratore svantaggiato può creare difficoltà» (UCID Pordenone)*

*«Il mondo dello svantaggio spaventa. Non viene preso in considerazione se non su obblighi di legge» (Confcooperativa Cagliari).*

Ma le ragioni investono anche la qualità del servizio offerto: si dichiara che:

*«Le imprese di tipo B non sono attrezzate per gestire il settore esternalizzato per attrezzature, investimenti e capacità tecniche» (Legacoop Frosinone).*

*«Le commesse che non ottengono dai privati non dipendono da aspetti pregiudiziali nei loro confronti o da insensibilità verso le persone portatrici di disagio, ma dalle esigenze delle aziende di avere prodotti nuovi di qualità in tempi brevi». (Unione Industriali Sondrio).*

*«Non si conosce la cooperazione di tipo B ma si pensa che sia poco qualificata e che lavori di precisione non possano esserle affidati. Anche le commesse pubbliche mantengono questa caratteristica» (Legacoop Rimini).*

*«Immagine della cooperazione dove prevale il senso del valore sociale a scapito dell'efficienza, dove la produttività non è la priorità assoluta ma una delle priorità. Le mansioni sono molto semplici a fronte di richieste di profili specializzati» (Associazione industriali Torino).*

*«Le cooperative di inserimento lavorativo sono considerate nell'immaginario come forme di accoglienza, come risposte ad un tipo di problema sociale piuttosto che come reinserimento o vera forma economica. La scarsa informazione della distinzione tra le due tipologie (A e B) preclude ogni tipo di contatto con il privato profit» (Associazione Industriali Potenza).*

Anche le affermazioni quali *«... Avere la certezza che venga fatto bene» (Associazione Industriali Trento); «Non c'è problema a chi affidi basta che sia fatto bene» (Associazione Industriali Perugia); «Si guarda alla competitività del prezzo e alla bontà del servizio» (Ass. Piccole Media Imprese Napoli); «Il prodotto deve essere in grado di reggere il mercato» (Unione Industriali Lecco)* ribadiscono nuovamente un'immagine della cooperazione legata a settori residuali, poco qualificati e qualificanti, che difficilmente possono competere con il mondo delle imprese profit.

*«Sopravvivono quelle cooperative che si sono ricavate una attività di nicchia attraverso una ricerca di mercato, non subordinate all'impresa profit, uscendo dalle categorie classiche di lavoro che peraltro hanno un margine di redditività molto basso» (API Torino).*

Per sondare e approfondire queste tematiche, ma anche per favorire la comunicazione di proposte e orientamenti concreti, si sono invitati gli intervistati a rispondere in merito a punti di forza e di debolezza della cooperazione sociale nei confronti delle commesse provenienti da aziende private.

Per quanto riguarda le difficoltà, i giudizi riportati segnalano più livelli di problematicità. Da un lato viene ribadita la mancanza di informazioni e di occasioni per la costruzione di un rapporto di scambio domanda offerta.

*«Scarsa conoscenza del tessuto imprenditoriale da parte della cooperazione, difficoltà a rispondere in modo adeguato alle specifiche esigenze provenienti dal mondo delle imprese. Sono le cooperative che si devono avvicinare e farsi conoscere» (Associazione Industriali Potenza).*

*«Le difficoltà maggiori si registrano nella fase di instaurazione di un rapporto. Le aziende difficilmente si rivolgono alle coop soc per affidare commesse di lavoro. Di contro neanche le cooperative riescono a proporsi alle aziende in termini di economicità e tante volte di qualità» (Confesercenti Catania).*

*«C'è poca consapevolezza di essere impresa, alcune cooperative di tipo B che sono nate da associazioni di volontariato hanno una visione ancora assistenziale. La coop B non può essere intesa come alternativa alla presa in carico di una persona. Bisogna trovare un equilibrio tra redditività e attenzione verso le persone». (Federsolidarietà Torino).*

*«Le cooperative hanno gli stessi problemi di mercato, mediamente sono schiacciate sulla mission e si giocano poco come impresa sociale» (Associazione Artigiani Limbiate Milano).*

Questa cospicua (metà degli intervistati) mancanza di informazioni «Se non si muove la cooperazione in questo senso non lo farà certo l'imprenditoria» (imprenditore Nuoro) si presta a rappresentazioni che dequalificano la valenza e presenza della cooperazione.

*«La qualificazione, la qualità, le coop fanno sempre le stesse cose. Poco avezze a mutare ambiente» (Unione Industriali Savona).*

*«È un problema economico, i costi dell'aspetto sociale sono improponibili» (Unindustria Vicenza).*

*«Al di là della solidarietà, per stare sul mercato c'è bisogno di altro: saper fare, saper gestire» (Ass. Piccole Media industrie Napoli).*

*«La scarsa organizzazione delle cooperative che spesso non valorizzano le risorse tecniche al loro interno» (Consorzio Industriale Termoli Campobasso).*

Questo è tanto più vero nel momento in cui si passa alla formulazione dei punti di forza che la cooperazione sociale può vantare nei confronti delle commesse provenienti da aziende private. Alcuni intervistati (5) non si esprimono o dichiarano apertamente l'inesistenza di punti di forza, mentre in altri 4 casi il quesito non viene affrontato. I rimanenti (e sono la maggioranza) individuano i punti di forza, da un lato nei *«costi più contenuti rispetto ad altre aziende piccole del territorio per il regime di esenzione contributiva praticamente totale che fa la differenza» (Unione Industriali Savona)*, anche se non così competitivi come *«... un terzista di altro paese» (Unindustria Vicenza)*; dall'altro nell'alta flessibilità sia per quanto riguarda le risorse umane che la diversificazione dell'offerta su più segmenti produttivi.

Si sottolineano inoltre la valenza sociale, la capacità di professionalizzare adeguando l'attività lavorativa alle specifiche attitudini delle persone, elementi che sono guardati con interesse dal mondo delle imprese dove *«sempre più aziende attribuiscono una importanza crescente al loro ruolo nella società civile» (Associazione Industriali Potenza).*

### 3.3. Le commesse e le convenzioni quadro

L'articolo 14 del decreto legislativo n° 276/2003 collegato alla legge 30 di riforma del mercato del lavoro prevede la possibilità di realizzare delle convenzioni quadro a livello territoriale per attivare e organizzare le commesse a favore della cooperazione sociale al fine di facilitare l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e dei disabili. In altri termini, una quota dei posti di lavoro disponibili nelle imprese può essere trasformata in commesse e resa fruibile per i disabili e gli altri soggetti svantaggiati attraverso l'impiego in una cooperativa di produzione e lavoro. La convenzione quadro rappresenta quell'atto negoziale che raccorda gli attori pubblici e privati di questo siste-

ma, definendo regole e procedure, assegnando ruoli e funzioni. In particolare «*Con la convenzione quadro si dà un ruolo pregnante agli organismi che rappresentano il tessuto economico e produttivo del territorio, conferendo loro il potere di negoziare le condizioni economiche, regolamentari e gestionali per sviluppare al meglio le loro relazioni nel mercato della produzione di beni e servizi*» (Rosato 2003).

Nonostante solo poche tra le realtà indagate fossero già terreno di sperimentazione di accordi e formalizzazione di intese in questo senso, l'indagine ha comunque voluto sondare tra le associazioni datoriali il livello di conoscenza di questo strumento, il loro giudizio, l'eventuale coinvolgimento a livello territoriale.

Le affermazioni raccolte e qui organizzate risentono quindi molto di questa mancanza di esperienza e concretizzazione. Nella quasi totalità dei territori infatti si è ancora ad un livello di riflessione teorica, a dichiarazioni di principio, nel migliore dei casi a tavoli di rappresentanza in cui i soggetti territoriali coinvolti provano a trovare delle comunanze di intenti, non senza difficoltà e conflitti aperti, ma sicuramente senza alcun incentivo se non la capacità da parte delle istituzioni pubbliche di convogliare e mantenere l'interesse dei referenti (con riferimento specifico ai rappresentanti delle imprese) ai tavoli di concertazione.

In gran parte ancora sconosciuto e quindi non applicato, lo strumento trova discreta accoglienza da parte del mondo imprenditoriale coinvolto nell'indagine.

*«Ha l'indubbio valore di raccordare il settore pubblico, quello privato e quello delle realtà sociali. Mettendole a confronto nella possibilità di cimentarsi insieme per una programmazione, seppur minima. Apre la possibilità di uno scambio non solo pratico-oggettivo, ma anche culturale ed informativo» (Confesercenti Catania).*

Più che veri e propri giudizi in merito, si può parlare di attese e interesse nei confronti di questa opportunità e di come verrà gestita a livello territoriale. Nell'immaginario degli intervistati infatti il campo di applicazione di questo strumento è ancora legato all'adempimento della L 68/99 e al collocamento mirato dei disabili. In questo senso molti intervistati vedono questo dispositivo come una possibilità di ampliare il bacino dei soggetti disabili collocabili.

*«Un'opportunità che va ad aggiungersi ad altre opportunità sia per quanto riguarda l'aspetto più specifico e proprio degli adempimenti che la legge pone a carico delle imprese per quanto riguarda gli obblighi di assunzione dei disabili sia per quanto riguarda anche la conoscenza, diciamo meglio, la maggiore conoscibilità che questo strumento comunque consente nei confronti delle aziende private rispetto al mondo della cooperazione sociale». (Assindustria Genova).*

*«È una opportunità in più che si offre ai disabili, in particolare a mio avviso, l'affidamento di commesse private alla cooperativa offre la possibilità di inserimento lavorativo ai disabili più gravi. È chiaro che l'azienda che deve assumere con la legge 68 cercherà il disabile più abile possibile, certamente vedo quasi impossibile che una azienda che rientra nell'obbligo assuma un disabile grave o psichico. Cercherà una disabilità leggera rientrante comunque negli elenchi. La cooperazione di tipo B che riceve commesse dal privato per il soddisfacimento della legge potrebbe far lavorare, e comunque anche preparare ad un futuro inserimento diretto nelle aziende, le disabilità più gravi e più complicate» (Associazione Industriali Perugia).*

*«Questo nuovo strumento noi lo riteniamo utile ma con delle osservazioni da fare: questa possibilità dovrebbe essere legata non alla generalità delle condizioni del disabile ma a condizioni di disabilità più grave, altrimenti diventa uno strumento che discrimina i disabili gravi da quelli meno gravi, e limita un obiettivo che è quello dell'inserimento nell'economia reale e non in uno spazio assistito» (CNA Roma).*

Ma sorgono anche le prime perplessità legate a processi ancora immaturi e a percorsi da strutturare che già anticipano la loro complessità. In questo senso le attese verso chi è demandato a gestire e rendere concrete ed esigibili le disposizioni legislative sono sicuramente alte.

*«È un buon strumento ma di difficile realizzazione. Il problema principale è legato non tanto alla difficoltà di riuscire a raggruppare i vari attori, economici e sociali, attorno a questo tavolo di concertazione. I problemi sorgono nel momento in cui si devono appianare, livellare, far convergere, organizzare e mettere d'accordo molte variabili ed interessi contrastanti. Senza una buona struttura organizzativa alla base, quindi, l'art. 14 corre il pericolo di diventare, nella migliore delle ipotesi, uno strumento lento e macchinoso. Nella peggiore rischia di restare sulla carta» (Consorzio Industriale Termoli- Campobasso).*

*«È uno strumento nuovo e come tale può diventare un'opportunità e al tempo stesso un limite. Se si propone come promozione di un certo modo di fare economia, impresa e lavoro, è sicuramente un'opportunità, se invece l'esternalizzazione del lavoro*



*«è finalizzata solamente alla riduzione dei costi, è un fallimento» (Associazione Industriali Trento).*

*«È senz'altro positivo ma non può essere lasciato alla buona volontà! Questi sono strumenti che o vengono indicati come obbligatori dalla legge con conseguente sanzione per chi non li attuasce oppure per come vanno le cose difficilmente si troverà qualcuno che si cimenterà nel mettere insieme anche realtà piuttosto diverse» (Imprenditore Iglesias).*

*«Molte volte ci manca una visione generale su cui inserire questi aspetti. Se ho capito in zona non c'è l'applicazione di questo strumento. Il problema è un altro, vedere come al patto si dà conseguenza. Se lo fanno solo per l'immagine non serve e questo è un terreno minato» (CNA Firenze).*

Le criticità investono anche la cooperazione sociale e la sua capacità a far fronte strutturalmente e qualitativamente a eventuali commesse, come del resto già visto in precedenza.

*«Ci sono delle difficoltà pratiche ad individuare una cooperativa in grado di offrire un servizio che per l'azienda sia accettabile in termini di qualità, di efficienza e di tempestività con la produzione, non tutte le aziende che possono essere interessate ad utilizzare questa soluzione hanno una produzione che consenta di essere appaltata ad una cooperativa di tipo B, molte non possono appaltare neppure fasi esterne perchè sono aziende che lavorano per fasi produttive, non sono molte quelle che hanno un prodotto che va al consumatore» (Unione Industriali Lecco).*

*«La cooperazione deve favorire le condizioni per ricevere queste commesse sviluppando la propria capacità di gestire il personale e di far fronte con puntualità e precisione a quanto richiesto» (Confcooperative Cagliari).*

*«Sicuramente la predisposizione di una convenzione ad hoc faciliterebbe l'attivazione di rapporti tra cooperazione ed imprese private anche se questo accordo da solo non porterebbe i frutti attesi ma dovrebbe essere accompagnato da una politica che incentivi maggiormente tale tipo di collaborazione. Credo che questo strumento sia assolutamente valido nella misura in cui si riesce a creare quel collegamento di cui sopra. È chiaro che le cooperative di tipo B dovranno sempre più assomigliare ad una azienda, quindi essere capaci di rispettare i tempi, garantire un livello qualitativo adeguato, rispettare gli impegni contrattuali» (Associazione Industriali Potenza).*

Dagli ambiti territoriali dove qualche passo in più è stato fatto in termini di raccordo e avviamento di tavoli di confronto arrivano critiche aperte,

non tanto rispetto allo strumento in sé, ma alle difficoltà a essere ascoltati e presi in considerazione con le proprie istanze e/o di conciliare interessi spesso divergenti, quando non legati a prese di posizione radicali.

*«Per quanto mi riguarda ho un giudizio negativo rispetto a quello che è il nostro ruolo e come le parti sociali hanno condotto il proprio ruolo. Lì si poteva far partire anche questo aspetto della legge però è stato visto come un piacere che facevano alle imprese e quindi vincolare come contro partita e questo io l'ho ritenuto improponibile alle aziende di fare a meno dell'art 14. Anche i sindacati hanno voluto mettere un limite molto basso, le aziende possono assolvere agli obblighi del collocamento obbligatorio commettendo alle coop B però solo in piccola percentuale. Io sono rimasto esterrefatto, non capisco se la cosa interessa, se dobbiamo applicare l'art 14 dovendolo imbrigliare tanto vale che non parta. Se questa azienda dà tutti gli obblighi relativi alla 68 ad una coop perché no, faccio lavorare la coop, questo non andava bene e lì il confronto è naufragato». (Unindustria Vicenza).*

*«Mi risulta che in Regione il discorso non sia ancora stato approvato, non abbiamo sperimentazioni concrete su questo. Noi siamo fermi da questo punto di vista, per motivi politici, la CGIL ha fatto molta opposizione alla realizzazione di questo articolo. Con l'ostracismo che fino ad ora c'è stato non si è potuto non solo sperimentarlo ma nemmeno fare una prima bozza». (Unindustria Padova).*

*«Abbiamo fatto una riunione proprio con l'Agenzia del Lavoro e ci hanno messo da parte!» (Confindustria Aosta).*

*«La legge io non la conosco in maniera così approfondita da poter dare un parere autorevole sul tipo di sviluppo o la validità che potrebbe avere. C'è molta confusione a livello legislativo e questo pregiudica ulteriormente l'interesse delle aziende. La confusione crea delle difficoltà ad assimilare questa legge. Prima di arrivare alla sperimentazione il viaggio a mio avviso è ancora lungo». (API Torino).*

*«La convenzione ha bisogno di un substrato culturale che non c'è». (Legacoop Frosinone).*

*«Probabilmente il pacco dell'art. 14 sta dentro la Biagi e c'è una parte sindacalpolitica che la Biagi la rifiuta tutta a priori e quindi anche questo. I rappresentanti del mondo delle cooperative sono sullo stesso nostro pensiero, salvo poi doverci mettere d'accordo tra noi sul valore commesse. C'è la posizione assunta a livello nazionale da CGIL, CISL e UIL che vuole in qualche modo limitare fortemente lo strumento che darebbe una copertura massima del 20% dell'obbligo. Considerato che qui il numero delle aziende e il numero del personale in organico sono piuttosto bassi sarebbe in quel caso uno strumento di scarsa utilità, quindi noi cercavamo quanto meno una*

*percentuale più ampia, corposamente più ampia. Ci sono poi prese di posizioni di associazioni riferite alla disabilità che in un documento del novembre 2004 hanno espresso un parere sostanzialmente negativo sull'art. 14. Poi c'è la posizione specifica nel nostro territorio della CGIL che direi assolutamente contraria all'uso dello strumento, vede solo la possibilità di utilizzo della cooperativa come momento transitorio per arrivare all'assunzione definitiva in azienda». (Associazione Industriali Perugia).*

Ma esiste anche qualche esempio virtuoso:

*«Nel nostro territorio c'è una convenzione quadro elaborata dalla Provincia di Genova e approvata dalla Regione dopo un iter lungo e travagliato che pone i principi quadro per l'applicazione dell'articolo 14. Sotto il profilo, invece, più direttamente pratico visto che l'approvazione della Regione è arrivato in tempi piuttosto lunghi in realtà siamo ancora in una fase di illustrazione alle aziende associate dei contenuti di questa convenzione. Ovviamente la Provincia ci ha sempre coinvolto pur tenendo la regia dell'operazione, e devo dire che su alcuni aspetti più direttamente applicativi le posizioni spesso, com'era logico pensare, erano anche inizialmente abbastanza diverse, però poi alla fine la convenzione che ne è uscita è una convenzione che complessivamente soddisfa sia le associazioni datoriali che le organizzazioni sindacali perché, comunque, pone un ulteriore strumento a disposizione delle aziende sia per adempiere gli obblighi di legge sia per conoscere attraverso l'adempimento di questi obblighi un mondo che magari in molti casi gli era estraneo». (Assindustria Genova).*

Il bisogno di essere ascoltati, accolti nelle perplessità e accompagnati a individuare possibilità e rischi è un appello corale che trova unanimità.

*«Che ci sia un timore da parte delle aziende ad accogliere persone con qualche difficoltà è un dato purtroppo immaginabile. [...] Chiaramente soluzioni di tipo diverso sono anche auspicabili, ma presuppongono ulteriori complessità, perché significano dare all'esterno parti della propria attività, delle lavorazioni, e bisogna aumentare il livello di fiducia delle imprese nel soggetto esterno a quel punto perché lo controllerebbe di meno. Quindi l'incidenza di questo rapporto sull'economia complessiva dell'impresa aumenta. Quindi da un lato è vero che si resta fuori, ma il restare fuori non significa non avere impatto sulle attività economiche dell'impresa, quindi, secondo me, sono 2 forme molto complesse che vanno accompagnate, diversamente capisco perché molte imprese, non avendo punti chiari di riferimento, preferiscono poi sostenere gli oneri economici». (Associazione Industriali Potenza).*

Da rilevare comunque come le aspettative siano molto proiettate all'esterno e come gli intervistati non stiano ancora investendo in termini concreti in questo ambito visto che in nessun caso, oltre a dichiarazioni di intenti, sono stati previsti degli incentivi alle aziende da parte delle associazioni di categoria per l'applicazione dell'art. 14.

*«Come Associazione prevedere degli incentivi no. Per coinvolgere le imprese nell'attuazione dell'art. 14 noi potremmo sicuramente fare delle campagne di informazione rivolte alle aziende associate per spiegare di che cosa si tratta e anche il valore sociale. Sempre se l'applicabilità dell'art. 14 fosse attuabile qui da noi». (Associazione Industriali Perugia).*

*«Niente, niente. In questa situazione siamo in tutt'altre faccende affaccendati. C'è una crisi economica molto pesante per cui il problema dell'impresa è quello di come riesce a pensare alla settimana prossima. O si capisce quella che è la sfida in atto o non dai risposte. Si rischia di fare ancora delle cattedrali nel deserto. Allora se su questa parte io non intervengo attraverso un sistema formativo complessivo che dialoga e che si intreccia io butto via i quattrini». (CNA Firenze).*

Da quanto sin qui delineato il processo per arrivare alla sottoscrizione di accordi territoriali validi e funzionali appare ancora agli albori. È un processo che, nonostante il percorso già tracciato dalla L. 68/99, non può dare per scontate alcune conquiste, ma sembra dover invece cercare il proprio sviluppo nell'affrontare le problematiche emerse dalla sua applicazione. Il mondo imprenditoriale è ancora alla finestra, pur offrendo disponibilità al dialogo, ma appare anche disorientato rispetto a prese di posizione radicali nei confronti della nuova normativa da parte degli altri soggetti del territorio. L'incontro tra i diversi attori non può però prescindere dal far leva sugli interessi di ciascuno.

Per approfondire ulteriormente gli spazi di dialogo tra i diversi soggetti della contrattazione, l'intervista ha voluto sondare anche l'esistenza di eventuali accordi sindacali aziendali, al di fuori dell'art. 14, che abbiano indirizzato nel tempo i processi di esternalizzazione delle imprese verso le cooperative sociali di inserimento lavorativo. Ma, eccettuato un caso, la situazione non sembra trovare riscontro.

*«Non sono a conoscenza di accordi sindacali dove il sindacato abbia promosso il ricorso a questa tipologia di lavoro, risulta essere fuori dalla gestione ordinaria della contrattazione a livello dell'azienda». (API Caserta).*

*«No non mi risultano, non ne ho conoscenza, quelle aziende che fanno qualcosa lo fanno autonomamente senza il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali». (Unindustria Padova).*

*«Anche il sindacato ignora ancora molti di questi aspetti». (Imprenditore Nuoro).*

*«Non ritengo ci siano state attività di questo tipo nel territorio. Onestamente ritengo che, anche per motivi estremamente comprensibili, il sindacato non abbia un grande interesse ad esternalizzare nessun aspetto della produzione». (Imprenditore Iglesias).*

*«Non mi risulta, anche perché il sindacato con tutti i problemi del lavoro nel nostro territorio credo non abbia potuto approfondire i temi del sociale e non sia nella stragrande maggioranza a conoscenza di questi temi». (Confcooperative Cagliari).*

*«Dal mio punto di vista quest'ultimo poco ha fatto per sensibilizzare il territorio su questa problematica. Non so neanche quanto è attento alla situazione delle cooperative sociali che si occupano di inserimenti» (API Torino).*

Nella sola situazione in cui l'intervistato risulta a conoscenza di accordi territoriali che abbiano promosso iniziative a favore della cooperazione sociale, si specifica che tali accordi *«... non hanno coinvolto il tessuto delle piccole imprese artigiane, sono stati fatti nelle grandi imprese di servizio o della distribuzione»*. (CNA Roma). In un altro caso invece si richiama fortemente il sindacato a una funzione di regolazione rispetto alla tematica in esame:

*«A mio parere i sindacati hanno un ruolo basilare. Se loro vogliono, difatti, possono contribuire in modo determinante e risolutivo allo sviluppo delle commesse» (Consorzio Industriale Termoli- Campobasso).*

### 3.4 Le imprese private e la responsabilità sociale

Negli ultimi anni sta assumendo sempre più rilevanza il tema della responsabilità sociale dell'impresa intesa come *«l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate»* (cfr. Libro verde commissione europea 2001). Essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici applicabili, ma anche andare oltre investendo nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti, conciliando sviluppo sociale e competitività. Cita ancora il "Libro verde" che se, a

tutt'oggi, la responsabilità sociale delle imprese è promossa prevalentemente da grandi società o dalle multinazionali, essa riveste un'importanza per tutti i tipi di imprese e per tutti i settori di attività, dalle piccole e medie imprese alle multinazionali. È fondamentale che essa sia più ampiamente applicata nell'ambito delle piccole medie imprese, poiché il loro apporto all'economia e all'occupazione è il più importante. Anche se numerose assumono già la loro responsabilità sociale, in particolare attraverso un impegno a livello locale, una più intensa sensibilizzazione e un maggiore sostegno alla diffusione delle buone prassi potrebbero facilitare la promozione della responsabilità sociale tra le imprese di questa categoria.

Quanto queste tematiche fanno parte della cultura imprenditoriale dei nostri intervistati? Cosa intendono per responsabilità sociale? Come si sentono coinvolti? Ci sono state delle esperienze in tal senso a livello territoriale che abbiano interessato la cooperazione sociale di inserimento lavorativo? E in ogni caso, i referenti delle associazioni datoriali pensano nel prossimo futuro che questo specifico approccio possa giungere a opportunità di consolidamento e sviluppo per la cooperazione sociale?

Gli intervistati si dichiarano informati e sensibili rispetto al tema della responsabilità sociale. È un tema ancora recente e aperto, ma che sta maturando e cercando applicazione nei diversi ambiti locali.

*«Il tema della responsabilità sociale è un tema che si sta diffondendo sempre di più tra le imprese. Nel nostro territorio conosco alcune realtà imprenditoriali che collaborano con le cooperative sociali nell'ambito della formazione dei soggetti svantaggiati offrendo loro la possibilità di svolgere un tirocinio professionalizzante. È un tema importante non solo per ciò che può significare dal punto di vista sociale o etico, ma dal punto di vista dell'impresa, introdurre concetti e sensibilità distanti dai processi produttivi lavorativi significa in fondo, rafforzare l'impresa, perché significa aumentare il senso di appartenenza, la voglia di andare oltre i confini della propria azienda». (Associazione Industriali Potenza).*

In gran parte le esperienze citate riguardano percorsi formativi rivolti a specifiche fasce di soggetti svantaggiati quando non la disponibilità ad accogliere al proprio interno disabili in stage o tirocini lavorativi. Il riferimento alla L. 68 è molto presente e con esso il rischio che la tematica possa confondersi con l'adempimento legislativo.

*«Il nostro punto di vista sulla responsabilità sociale d'impresa è molto simile a quanto diciamo sulle botteghe del mondo che vendono a prezzi maggiori del mercato prodotti che si potevano comprare a prezzi più bassi da altri però sapendo che si potevano collegare a sfruttamento o quant'altro. [...] io ho un mercato a cui posso rispondere o con i prezzi o con i valori: se rispondo con i prezzi devo sostenere che lavorare con i soggetti svantaggiati non è un mio obiettivo perché potrebbero non essere vantaggiosi, ma se rispondo anche con i valori e riesco attraverso un connubio con una cooperativa di soggetti svantaggiati, ad aiutare concretamente per esempio 100 tossicodipendenti, allora ... L'eticità di certe scelte potrebbe anche condizionare il mercato, sono i consumatori, il mercato che indirizzano le aziende, non viceversa, ma la responsabilità sociale va creata prima nel mercato dove ci sono consumatori che sanno scegliere, perché altrimenti i parametri di eticità potrebbero portare lo stesso al fallimento». (Ass. Piccole media Imprese Napoli).*

Un altro punto di vista rilevante, anche se limitato quantitativamente, investe in modo specifico le imprese artigiane quali ambiti in cui prevale la dimensione interna della responsabilità sociale, ovvero quella legata alla gestione delle risorse umane, alle relazioni tra i lavoratori, al clima e all'ambiente di lavoro più ridotto e familiare. Una criticità riguarda il fatto che, proprio in queste situazioni, questo strumento non sembra offrire o trovare nuovi spunti di riflessione e implementazione rispetto a quanto già in essere.

*«La responsabilità sociale è vissuta come un fatto personale di chi guida l'azienda» (Unione Industriali Lecco).*

*«Queste esperienze non ci sono state per la natura delle aziende, che sono piccole aziende che hanno dei processi all'interno che sono di per sé a tutela dei lavoratori. Non essendo di grandi dimensioni anche certi tipi di quesiti vengono un po' meno» (CNA Valdichiana Arezzo).*

Sia che riguardino i percorsi formativi, sia che investano la dimensione interna dei rapporti tra il personale, le esperienze in tal senso appaiono molto limitate e circoscritte.

*«Se ci sono state, si sono realizzate in modo molto circoscritto, non hanno fatto sistema all'interno delle organizzazioni. Io auspico che si possano mettere a sistema tali esperienze e non solamente realizzarle a livello specifico, ma al momento non ho percezione di grande integrazione, credo sarebbe utile ragionare in termini di responsabilità sociale dell'impresa ma in questo momento l'impresa è maggiormente tesa ad individuare strade che le consentano la sopravvivenza» (Imprenditore Torino).*

Di questo avviso anche coloro che si dichiarano scettici rispetto a come è stata affrontata finora la questione:

*«Credo che molte imprese il problema non se lo pongano e molta impresa che conta in Italia lo faccia con un'ottica di facciata, di visibilità perché è di moda. Abbiamo questa percezione che ci sia tutto un business che gira intorno a queste cose, la prima responsabilità delle imprese è in altri settori, ad esempio c'è in Italia un problema gigantesco sulla questione fiscale, se un terzo delle imprese evadono, iniziamo da lì». (Associazione Artigiani Limbiate).*

*«La missione etica è uno dei complementi alla realizzazione del proprio percorso, ma l'azienda non la possiede in sé». (Ass. Piccole medie Imprese Napoli).*

Sempre all'interno del quadro della responsabilità sociale, trasferendo il quesito alla possibilità/fattibilità di attivare sinergie e scambi di competenze tra impresa privata e cooperazione sociale, le affermazioni raccolte si riconoscono in gran parte aperte all'esperienza. Almeno nelle intenzioni la volontà di individuare collaborazioni che soddisfino le esigenze di entrambi è ben rappresentata, nonostante sia comunque difficile per alcuni *«individuare ambiti dove l'azienda possa ricevere (e non fornire) competenze»* (imprenditore Iglesias).

A monte si conferma infatti la generale mancanza di conoscenza di chi siano e che cosa facciano le cooperative di tipo B. Ciò nonostante la quasi totalità degli intervistati conferma, come rilevato nel precedente paragrafo, che gli ambiti di scambio potrebbero riguardare solo in minima parte il tema delle commesse, o comunque non in misura prioritaria, mentre riemerge il tema della flessibilità, dello sviluppo di specifiche attività produttive e gli aspetti che riguardano orientamento, formazione, preselezione e integrazione lavorativa. In un paio di casi viene citato il bilancio sociale come strumento di connessione da cui individuare ambiti comuni di investimento e progettualità.

Le aspettative verso l'attivazione della cooperazione sociale in questo senso rimangono comunque alte.

*«Ritengo che le cooperative debbano supplire alla "immobilità" della azienda anche in termini di proposte innovative che possano legare sempre più un'azienda ad una cooperativa sociale». (Imprenditore Iglesias).*

*«Una coop. di tipo B deve valutare quali sono i mercati su cui poter stare con il suo*



*valore aggiunto e quali quelli su cui non ha senso che stia». (Ass. Piccole medie Imprese Napoli).*

*«Dal nostro punto di vista sarebbe utile avere, in concreto, delle linee guida da seguire più che altro capire quali sono, come operano, che tipo di attività svolgono». (Unione Industriali Savona).*

*«L'art. 14 potrebbe dare il via poi piano piano si potrebbe fare un ragionamento più ampio, perché no, probabilmente potrebbero crescere anche le cooperative come strutture, come investimenti, come attrezzature e come sistema produttivo». (Associazione Industriali Perugia).*

Pur se molto circoscritte non mancano alcune riserve.

*«Mollare in questo momento la questione della promozione della competizione rispetto alla questione sociale delle imprese sarebbe sbagliato». (CNA Firenze).*

*«Se si riprende il mercato forse sì. Sul piano della formazione, dell'orientamento, dell'integrazione lavorativa vera e propria. Ma allo stato attuale mi sembra di parlare di un qualcosa che poco ha attinenza con la realtà». (CNA Latina).*

*«Ma questo presupporrebbe, diciamo così, un tessuto industriale e cooperativo che ha voglia di scommettere su questi scambi di competenza. Oggi, in realtà, avendo costruito negli anni l'impresa sociale di tipo B che sta sempre nella catena bassa del valore, di fatto questo scambio di competenze non si può realizzare». (Legacoop Frosinone).*

Tuttavia, nonostante le riserve e l'approccio ancora lontano da una operatività concreta, tutti gli intervistati si augurano che nel prossimo futuro possano giungere da questo specifico approccio opportunità di consolidamento e sviluppo per la cooperazione sociale.

Ma quali sono i giudizi generali che gli intervistati esprimono in merito al tema delle commesse e dello sviluppo dei rapporti tra cooperazione sociale e mondo delle imprese private a partire dalle possibili strategie e azioni innovative volte a favorire tale incontro? L'analisi delle interviste conferma sostanzialmente quanto dichiarato in precedenza. Per la gran parte infatti è ancora una questione di conoscenza reciproca e di informazione che non possono considerarsi minimamente evase.

*«L'innovazione è un passo successivo. Deve innanzitutto instaurarsi un rapporto fra le due realtà. Si devono intanto gettare le basi di una collaborazione. Questo rappresenterebbe già un'innovazione, perlomeno nel nostro territorio. Solo allora sarà possibile inserire elementi nuovi e di sviluppo». (Confesercenti Catania).*

*«Per sviluppare il rapporto, sia in termini qualitativi che quantitativi, le azioni da mettere in campo sono sostanzialmente di due tipi. Il primo è quello di creare un rapporto di maggiore conoscenza tra il mondo della cooperazione sociale ed il mondo dell'impresa privata, l'altra azione dovrebbe essere volta a creare qualche forma di incentivazione anche alle imprese private, a privilegiare in condizioni di mercato analoghe un'impresa della cooperazione sociale rispetto, magari, ad un'altra impresa. Considerando che la commessa, è sempre un affidamento di lavoro e quindi c'è alle spalle una valutazione di tipo economico, credo che un incentivo per le aziende potrebbe essere sicuramente un elemento di stimolo forte anche perché in questo momento di per sé probabilmente la congiuntura economica non è tale da sviluppare in modo automatico un rapporto tra i soggetti, bisogna in qualche modo crearlo» (Asindustria Genova).*

Tuttavia, le azioni innovative indicate investono per lo più la cooperazione sociale. Si confermano gli imperativi: marketing, specializzazione, innovazione, quali strategie per riuscire a strutturarsi con una logica imprenditoriale, diventare competitivi, emergere in un mercato sempre più difficile e articolato.

*«Più che azioni innovative dobbiamo incentivare il minor costo per l'impresa privata, unico fattore che motiva seriamente l'azienda stessa. Altro aspetto fondamentale ma non molto innovativo è la sensibilizzazione e la divulgazione degli strumenti di legge che comunque sono ignorati dalla maggior parte delle imprese» (Confcooperative Cagliari).*

*«L'obiettivo vitale di ogni impresa è il profitto. Questo e solo questo interessa alle aziende. Pensi al discorso sui disabili. Le posso fare tantissimi nomi di ditte che non sono cresciute per non doverli assumere, o che dovendo farlo sono ricorse a escamotage vari, più o meno legali, pur di evitarlo. Quello che le cooperative potrebbero fare è, oltre a mantenere un elevato standard professionale che permetta di essere valide e competitive sul mercato, di promuovere sistematicamente delle iniziative volte a sensibilizzare il mondo imprenditoriale e con esso, un po' tutta l'opinione pubblica» (Consorzio Industriale Termoli).*

Una voce che accoglie comunque consenso individua un possibile sviluppo delle commesse da parte di imprese private.

*«Unicamente a condizione che le cooperative inizino ad offrire servizi alle aziende con la prospettiva di capitalizzare e divenire aziende a loro volta, questa è l'unica condizione perché si sviluppino questo genere di cooperative». (Ass. Piccoli e medi imprenditori Salerno).*

Rispetto alla possibilità di acquisire commesse da parte del privato la tendenza è quindi ancora fortemente posizionata nell'attribuire alla cooperazione una responsabilità notevole richiedendole investimenti, strategie di comunicazione e ricerca in settori nuovi di intervento. Il mondo imprenditoriale è disponibile eventualmente a valutarne l'impatto economico, restando in attesa di una qualche attivazione esterna. Alcune indicazioni concrete tuttavia arrivano.

*«Sostenere le cooperative non solo attraverso commesse di lavoro, ma ad esempio con forme di accesso al credito agevolato, fondi consortili che possano garantire alle cooperative di innovare le proprie strutture, di fare investimenti coinvolgendo anche il mondo delle banche» (Associazione Artigiani Limbiate).*

*«Credo che si debba puntare sempre più ai servizi che non alla produzione e quindi quando parliamo di servizi non solo il verde, non solo le pulizie [...] La capacità è di proporre soprattutto un servizio completo, fare una fase completa non solo il piccolo componente, in questo senso deve andare la cooperazione» (Unindustria Treviso).*

Alcune dichiarazioni riconoscono alla cooperazione di produzione e lavoro una specificità importante da valorizzare.

*«Il valore dell'attività produttiva che si sviluppa in una cooperativa di tipo B, non deve essere letto solamente come un elemento importante per stare sul mercato, ma è un elemento importante di comunicazione, perché una cooperativa B che fa una produzione di qualità, di nicchia, di eccellenza, testimonia che non sta rispondendo ad una esigenza strettamente di tipo sociale, ma sta già dando un modello di tipo economico. Quindi comunica di fatto di essere un soggetto economico, anche se con le sue specificità» (Associazione Industriali Potenza).*

Rispetto alla possibilità di sviluppo delle commesse nel prossimo futuro la quasi totalità degli intervistati individua nella congiuntura economica attuale la variabile preminente.

*«Se dovessi essere concreto e guardare alla realtà attuale obiettivamente qualche dubbio l'avrei, ma non tanto per la cattiva volontà da parte dell'impresa privata quan-*

*to per il fatto che purtroppo il momento è difficile, insomma per dare affidamento di commesse all'esterno bisogna che, in qualche modo, l'azienda o sia satura di lavoro al proprio interno o comunque abbia la possibilità di acquisirne da qualche soggetto esterno, a sua volta. In questo momento queste condizioni obiettivamente si verificano poco. Sicuramente mi sento di formulare l'auspicio che lo sviluppo possa esserci, credo però che dipenda oltre che dalla buona volontà delle parti in causa anche da tanti altri fattori che forse prescindono un po' da questa buona volontà» (Assindustria Genova).*

*«Lo sviluppo dipende dall'andamento economico e dalla possibilità di ripresa, non può essere fatta una valutazione separata dall'andamento economico e dei mercati» (CNA Arezzo).*

Attese in questo senso e nuove opportunità sembrano provenire dall'art 14, ma alcuni provano a contestualizzarlo in un'ottica più ampia.

*«Devono essere fatti passi istituzionali in primis e poi dovrebbero essere adottate prima dalle grandi aziende e poi dalle piccole e medie imprese». (API Torino).*

*«Il problema non è lo sviluppo delle commesse, deve esserci interazione dal punto di vista del reciproco riconoscimento delle sinergie dal punto di vista dei servizi. Le commesse dalle imprese private verso la cooperazione per l'art 14 sono una cosa, la sinergia tra la cooperazione sociale e il settore privato invece può essere fortemente stimolata da una domanda di servizi che porta l'impresa privata ad arrivare alla cooperazione, e questa domanda si può tradurre in commesse, in una progettazione comune... per il consolidamento distrettuale di un territorio io impresa artigiana, avrò bisogno di chiedere a una società di servizi alla persona chi mi organizza tutta una serie di domande in termini di servizi ai lavoratori che emergono dagli asili nido, all'assistenza agli anziani ad altre attività di "lavori di prossimità". Noi soffriamo nel territorio romano soprattutto del fatto che le imprese piccole e piccolissime sono reticolari, non sono supportate da un sistema di servizi alla persona» (CNA Roma).*

## CAPITOLO 4

### ALCUNI ASPETTI IN SINTESI

In questo paragrafo conclusivo ci si propone di portare a sintesi quanto descritto più ampiamente in precedenza cercando di evidenziare i temi trasversali alla ricerca e che possono rappresentare indicazioni strategiche di orientamento e sviluppo.

Gli interrogativi a cui la ricerca ha inteso rispondere possono essere così sintetizzati: quanto sono conosciuti i diversi aspetti della natura e del ruolo della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo a livello di pubblica amministrazione e di imprese private? Che percezione c'è nella cooperazione sociale, nella pubblica amministrazione e nelle imprese private delle reciproche relazioni che alimentano il flusso di commesse? Quali sono i punti di debolezza o di forza della cooperazione che ostacolano o facilitano l'acquisizione di commesse nel libero mercato e nell'affidamento diretto? Quali prospettive per il futuro e quali azioni innovative si possono mettere in campo per sostenere e incentivare lo sviluppo economico e imprenditoriale della cooperazione sociale di tipo B?

Riguardo al livello di conoscenza del ruolo sociale della cooperazione, si è rilevato che esso risulta scarsamente o per nulla conosciuto. Una scarsa consapevolezza che arriva tra gli attori pubblici e di mercato a ignorare la differenza di compiti e funzioni svolti dalle cooperative sociali di tipo A e di tipo B. Vanno inoltre evidenziate le situazioni che rilevano una "confusione" circa l'identità e il ruolo della cooperazione d'inserimento lavorativo che non viene percepita nella dimensione di "impresa sociale", ma relegata a un ruolo assistenziale e confusa con gli enti di natura associativa o di organizzazione di volontariato.

Circa il giudizio complessivo sui fattori determinanti la nascita e lo sviluppo della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo, gli esiti delle interviste evidenziano, sia per quanto riguarda i referenti della cooperazione

che i referenti pubblici, la netta prevalenza delle posizioni che non attribuiscono alla cooperazione elementi di dipendenza dai processi di esternalizzazione della pubblica amministrazione e delle imprese private, ma ne evidenziano piuttosto un'autonoma capacità di nascita e sviluppo, contribuendo essa stessa a creare le condizioni di mercato per la sua esistenza. Meno marcato quantitativamente, ma in linea con quanto sopra descritto, anche il giudizio degli imprenditori.

Un ulteriore elemento di analisi della ricerca è rappresentato dal livello di riconoscimento attribuito alla cooperazione in termini di compartecipazione alla programmazione e alla realizzazione delle politiche sociali e sociosanitarie locali e delle politiche attive per il lavoro.

Se i referenti pubblici ne danno un giudizio positivo, più distribuite sono le posizioni dei referenti della cooperazione, dove più numerose sono le posizioni di chi valuta scarso o assente il livello di compartecipazione. Emerge in tal senso un elemento di differenziazione tra la percezione dei referenti pubblici e dei referenti della cooperazione quale ipotetico effetto di una carenza di reciproca comunicazione e conoscenza. In particolare, per quanto riguarda il riconoscimento alla cooperazione sociale di un ruolo attivo in termini di compartecipazione alla programmazione e alla realizzazione delle politiche attive per il lavoro, si evidenzia l'esiguità del numero dei referenti della cooperazione e degli enti pubblici che esprimono in tal senso un giudizio positivo, nonché la loro collocazione territoriale al centro nord. Chi si sente generalmente escluso dai livelli di programmazione territoriale e compartecipazione attiva è il mondo imprenditoriale in cui si riscontra una generale attesa rispetto alle ventilate ipotesi di accordi (convenzioni quadro secondo l'art. 14 dlgs 276/2003), ma una quasi altrettanto generale difficoltà a trovare il proprio posto nei tavoli di concertazione locale.

Con riferimento al tema centrale del flusso di commesse pubbliche e private, va preliminarmente evidenziato che la quasi totalità degli intervistati manifesta la percezione dell'esistenza, anche se in termini contenuti, di un flusso di commesse pubbliche alla cooperazione sociale. Un discorso a parte riguarda il mondo imprenditoriale, in cui l'esternalizzazione di fasi del ciclo produttivo vede solo in modo residuale il coinvolgimento della cooperazione sociale, in gran parte dovuto a una capillare mancanza di conoscenza e informazione quando non a pregiudizio rispetto alle capacità di sostenere eventuali commesse.

Oltre a fattori riconducibili a caratteristiche strutturali del sistema eco-

nomico locale, sono evidenziabili alcuni elementi trasversali nella percezione dei motivi che comportano difficoltà a ottenere commesse pubbliche e private da parte della cooperazione sociale.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione si registrano:

- scarsa conoscenza del ruolo sociale della cooperazione sociale di inserimento lavorativo e scarsa conoscenza delle attività svolte;
- precise scelte politiche di contrarietà o una carente volontà politica di perseguire l'obiettivo di sviluppare flussi di commesse pubbliche per le cooperative sociali;
- utilizzo dell'affidamento della commessa con finalità di raccolta di consenso politico in assenza di un piano strategico generale;
- scarsa conoscenza della norma specifica in modo particolare per quanto riguarda gli aspetti applicativi;
- mancato recepimento della normativa nazionale nei rispettivi ambiti territoriali regionali (es. Campania, Calabria, Basilicata), provinciali e comunali;
- inerzia organizzativa degli enti a sperimentare procedure nuove rispetto a una prassi consolidata;
- divergenza tra la volontà politica dell'amministratore pubblico, intenzionato ad applicare l'art. 5, e la volontà/possibilità tecnica del funzionario, responsabile del procedimento;
- prevalenza del fattore "prezzo" quale criterio di scelta del soggetto affidatario e conseguente scarsa valutazione di criteri di qualità delle commesse e dell'attività di inserimento lavorativo;
- discontinuità e temporaneità delle commesse.

Per quanto riguarda il mondo imprenditoriale si evidenziano:

- difficoltà e confusione rispetto a ruoli richiesti di compartecipazione ad azioni di programmazione locale;
- scarsa conoscenza delle attività svolte e del ruolo sociale della cooperazione sociale di inserimento lavorativo relegata a un ruolo assistenziale e confusa con altri enti di natura associativa o di organizzazione di volontariato;
- mancato riconoscimento della natura d'impresa della cooperazione sociale.

Sono altresì evidenziabili i seguenti fattori di difficoltà e debolezza riconducibili alla cooperazione:

- limitatezza dei settori di intervento della cooperazione sociale di tipo B,

caratterizzati spesso da bassa qualificazione professionale e basso contenuto di valore aggiunto;

- attribuzione alla cooperazione sociale di una scarsa attitudine imprenditoriale e conseguenti scarsi livelli di competitività, affidabilità, qualità dei servizi erogati;
- sottocapitalizzazione delle cooperative;
- criticità legate alla gestione delle risorse umane e alla questione del “ricambio generazionale” della “classe dirigente”;
- fenomeni di “degenerazione” all’interno del comparto della cooperazione sociale con presenza di cooperative che non garantiscono una corretta gestione interna nei confronti dei soci lavoratori e delle persone svantaggiate inserite, con carenze sul piano della trasparenza e della rendicontazione, nonché della regolarità contributiva e fiscale;
- carenza di attività valutativa sull’attività della cooperazione sociale anche con riferimento al “servizio” ed alla relativa valutazione di efficacia dell’attività di inserimento lavorativo;
- incapacità della cooperazione di realizzare un’efficace attività di comunicazione e di rappresentanza esterna, anche attraverso adeguate azioni di sistema e non solo come singola cooperativa.

Con riferimento all’emersione dei punti di forza della cooperazione va innanzitutto evidenziato che circa la metà degli intervistati non ha risposto o ha risposto di non rilevare particolari punti di forza. L’analisi delle restanti interviste mette in maggior evidenza come punto di forza il collegamento tra flusso di commesse e risultati in termini di inserimenti lavorativi, in cooperativa e in aziende esterne, di persone svantaggiate. Emerge in tal senso il tema della valutazione del “servizio” di inserimento lavorativo in termini di qualità degli inserimenti, di risultati raggiunti, di benefici anche economici portati alla collettività anche al fine di dimostrare la “convenienza” dell’affidamento di commesse finalizzate a questi obiettivi.

Altri punti di forza riguardano i casi in cui la cooperazione sociale ha dimostrato e dimostra di essere un’impresa di successo in termini di qualità dei lavori, flessibilità, competitività. Con riferimento alle politiche di integrazione tra cooperative, altro punto di forza evidenziato è dato dal riconoscimento del forte radicamento territoriale di cui le cooperative godono.

Per quanto riguarda le possibili prospettive future di sviluppo delle commesse alla cooperazione sociale si rileva una prevalenza di risposte affermativo in gran parte a titolo di auspicio e condizionate dal superamento di alcu-



ni elementi di criticità sopra delineati, in particolare quelli connessi alla scarsa conoscenza della normativa specifica e alla “scarsa” imprenditorialità delle cooperative.

In tema di possibili azioni innovative finalizzate allo sviluppo della quantità e qualità delle commesse, si nota in generale una certa difficoltà a elaborare o attivare strategie innovative.

Le azioni innovative sono tuttavia riconducibili ad alcuni filoni:

- emanazione di specifici provvedimenti da parte degli enti pubblici locali, in particolare Regioni e Comuni, anche con sottoscrizione di accordi formali;
- sviluppo e “stabilizzazione” dei rapporti tra cooperative sociali e aziende collegate agli enti locali (es. ex municipalizzate) specie nei loro processi di trasformazione in società per azioni, inclusa l’ipotesi di partecipazione della cooperazione sociale in società miste;
- inserimento in settori produttivi nuovi rispetto a quelli tradizionali e solitamente poco professionalizzanti e a basso contenuto di valore aggiunto;
- azioni volte a rafforzare l’accompagnamento e il tutoraggio delle persone svantaggiate finalizzato all’inserimento in aziende esterne;
- azioni di sviluppo della collaborazione tra i diversi soggetti responsabili della progettazione e realizzazione dei sistemi locali dei servizi sociali e delle politiche attive per il lavoro di persone svantaggiate;
- avvio di sperimentazioni territoriali di coprogettazione quale occasioni di raccordo e compartecipazione di tutti gli attori alla programmazione delle politiche attive del lavoro;
- azioni di sensibilizzazione, informazione e formazione con una cura particolare della corretta comunicazione dell’immagine e delle potenzialità della cooperazione sociale, nonché al valore economico delle commesse ad essa rivolte.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV.

- 1996a *Esempio di criteri di aggiudicazione*, in “Impresa sociale”, n° 25, p. 50
- 1996b *Legge Comunitaria per il '94 sostituzione dell'articolo 5 della Legge 381/91*, in “Impresa sociale”, n° 25, p. 51
- 1999 *Schema convenzione tipo per cooperative sociali tipo B ai sensi dell'art. 5 legge 381/91*, in “Impresa sociale”, n° 46, pp. 82-84
- 2000 *Il Decreto Legislativo 65/25 febbraio 2000*, in “Impresa sociale”, n° 51, pp. 75-89
- 2003 *L'affidamento di servizi alle imprese sociali*, Milano, Il Sole 24 Ore

Baudino S.

- 1998 *I risultati delle convenzioni tra la città di Torino e le cooperative sociali di tipo B*, in “Impresa sociale”, n° 40, pp. 9-17

Beccatelli, Berti, De Vita

- 2002 *La riforma dei servizi per l'impiego: dalla sfida in ambito nazionale a quella locale*, in Luciano A., *Politiche del lavoro. Linee di ricerca e prove di valutazione*, Milano, Franco Angeli.

Belotti V.

- 2003 *Un modello regionale, diversi sistemi territoriali per il sostegno all'inserimento lavorativo nel Veneto: risorse, vincoli ed attese*, in Belotti V., Gardonio, G., *Percorsi d'inserimento lavorativo e cooperazione sociale*, in Veneto Lavoro, *Dall'obbligo alla negoziazione*, Angeli, Milano, 2003, pp. 17-58.
- 2004 *Valutare il Lavoro, gli inserimenti lavorativi di soggetti in stato di dipendenza in Italia*, Milano, Guerini e Associati

- Belotti V., Gardonio, G.,  
2003 *Percorsi d'inserimento lavorativo e cooperazione sociale*, in Veneto Lavoro, *Dall'obbligo alla negoziazione*, Angeli, Milano, 2003, pp. 115-134.
- Bortardelli U. e Covelli G.  
2002 *Gli appalti pubblici di servizi*, Carocci Faber, Roma.
- Borzaga C., Loss M.  
2003 *Integrazione lavorativa, impresa sociale e sviluppo locale*, in "Impresa sociale", n° 69-70, pp. 11-32
- Borzaga C., Zandonai F., Centro Studi Cgm (a cura di)  
2002 *Comunità cooperative. Terzo Rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino  
2005 *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Cancrini A., Petullà F.  
2003 *L'affidamento diretto nell'appalto, lavori, forniture e servizi*, Roma, EPC libri
- Centro studi Cgm  
2003 *Le pratiche dell'inserimento lavorativo nelle cooperative di tipo B della rete CGM*, documento di ricerca, Brescia
- Cispel  
1996 *Servizi pubblici locali e cooperative sociali. Manuale per lavorare insieme*, D'Anselmi Editore
- Cnca,  
2005 *Il terzo settore per lo sviluppo locale, approccio e strumenti per l'innovazione sociale*, Roma, Comunità Edizioni.
- Comune di Torino  
2003 *Regolamento delle procedure contrattuali per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate o appartenenti alla fasce deboli del mercato del lavoro*, in "Impresa sociale", pp. 68-78

Covelli G.

2000 *Appalti e servizi*, in "Impresa sociale", n° 51, pp. 73-74

Dalla Mura F.

2003 *Pubblica amministrazione e no profit. Guida ai rapporti innovativi nel quadro della legge 328/2000*, Roma, Carocci Faber.

2005 *Oltre il contracting out: nuove forme di relazione con le amministrazioni pubbliche*, in Borzaga C., Zandonai F., Centro Studi Cgm (a cura di), *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 287-315.

Dalla Mura F. e Zulian G

2005 *Il rapporto tra cooperative sociali ed enti pubblici*, Vicenza, CCIAA, policopiato.

D'Angella F.

1999 *Verso partnership costruttive*, in "Animazione sociale", n° 10, pp. 88-90

Di Mascio A. (a cura di)

1997 *Cooperazione sociale e diritto al lavoro per persone svantaggiate*, in "Animazione sociale", n° 3, pp. 17-22

Enna G.,

2003 *La gestione delle società cooperative di produzione e lavoro, costituzione, amministrazione ordinaria e straordinaria*, Milano, Il Sole 24 Ore

Fazzi L., Stanzani S.

2005 *Le culture organizzative della cooperazione sociale: identità in movimento*, in Borzaga C., Zandonai F., Centro Studi Cgm (a cura di), *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 119-154.

Finizio M.

1998 *La partnership tra cooperative sociali e pubblica amministrazione: quali concetti e quali ruoli*, in "Impresa sociale", n° 39, pp. 29-35

Galati M., Samà A., Carocci L., Sordelli G.

2004 *Spiazza...Menti, la prevenzione delle dipendenze nei luoghi di lavoro come problema sociale*, Roma, Cnca, Comunità Edizioni.

Isfol

2000 *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego: l'originalità del modello italiano*, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 1/.

2001 *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, Roma, policopiato.

2004 *Appunti sull'impresa sociale*, collana "I libri del fondo sociale europeo", Roma, policopiato.

2005a *Rapporto Isfol 2005*, Roma, policopiato

2005b *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici per cittadini e imprese nel mercato del lavoro. Monitoraggio 2003*, Roma, policopiato.

Istat

2003 *Le cooperative sociali in Italia. Anno 2001*, "Statistiche in breve", 26 settembre.

2006 *Le cooperative sociali in Italia. Anno 2003*, "Statistiche in breve", 2 marzo.

Lepri S.

1996 *Alcune linee operative nella contrattazione*, in "Impresa sociale", n° 25, pp. 45-49

1996 *Regole e incentivi per promuovere le imprese sociali*, in "Impresa sociale", n° 30, pp. 7-15

Libardi G., Messola E., Odorizzi M.

1999 *Il ruolo della cooperazione sociale tra politiche attive del lavoro e processi di inclusione sociale*, in "Impresa sociale", n° 44-45, pp. 30-39

Lionzo A. ( a cura di)

2004 *Le imprese cooperative in Veneto, Dimensioni, struttura e condizioni di sviluppo*, Milano, Franco Angeli

Marocchi G.

- 1997 *Secondo rapporto sulla cooperazione sociale, i principali risultati*, in “Impresa sociale”, n° 34, pp. 5-12
- 2000 *L’inserimento lavorativo conviene?*, in “Impresa sociale”, n° 54, pp. 87-100

Mele E.

- 1996 *Convenzioni con le cooperative di inserimento lavorativo il nuovo articolo 5 della legge 381/91*, in “Impresa sociale”, n° 27, pp. 23-26

Milana M. (a cura di)

- 2003 *Relazione ex lege 845/78 art.20 sullo stato e sulle previsioni delle attività di formazione professionale - Anno 2003*, Isfol, Roma, policopiato.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

- 2004 *Piano d’azione nazionale per l’occupazione*, Roma, policopiato.

Navez F.

- 2003 *Appalti pubblici e dimensione etica: evoluzione delle direttive europee*, in “Impresa sociale”, n° 69-70, pp. 33-45

Pasquinelli S.

- 2004 *Governance? Imprese sociali, piani di zona e coprogettazione dei servizi*, in “Impresa sociale”, n. 73, pp. 61-73.
- 2005 *La cooperazione sociale nella rete del welfare locale*, in Borzaga C., Zandonai F., Centro Studi Cgm (a cura di), *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 155-173.

Perino M.

- 2005 *I percorsi accidentati della sussidiarietà, la cooperazione sociale tra convenzione, accreditamento e concessione di pubblico servizio*, in “Animazione Sociale”, n° 6/7 pp. 22-30

Regione Lombardia

- 2003 *Quarto rapporto sulle cooperative sociali in Lombardia*, Milano.

Romano C.A.

2001 *Tossicodipendenza e mondo del lavoro*, in “Impresa sociale”, n° 59, pp. 71-88

Ronchi, A.,

2002 *La cooperazione sociale a livello locale: il caso della Lombardia*, in Centro studi Cgm, *Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Fondazione Agnelli, Torino, 2002, pp. 103-125.

Rosato S.

2004 *Un possibile nuovo ruolo della cooperazione sociale d'inserimento lavorativo*, in Belotti V., *Valutare il lavoro. Per una lettura critica degli inserimenti lavorativi dei soggetti in stato di dipendenza in Italia*, Milano, Guerini Editore.

Saccardo e Valente

2004 *Condizioni, strumenti e metodologie per l'integrazione lavorativa*, in Belotti V., *Valutare il lavoro*, Milano, Guerini editore, pp. 125-142.

Scialdone A.

2004 *Dal rischio di esclusione alle politiche di integrazione lavorativa: lezioni dall'Europa*, in Belotti V, (a cura), *Valutare il Lavoro, gli inserimenti lavorativi di soggetti in stato di dipendenza in Italia*, Milano, Guerini e Associati, pp. 27-36.

Trapani S.

2004 *Le criticità emerse*, in Belotti V, (a cura), *Valutare il Lavoro, gli inserimenti lavorativi di soggetti in stato di dipendenza in Italia*, Milano, Guerini e Associati, pp. 227-238.

Zandonai F.

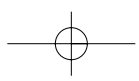
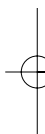
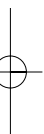
2002 *Terzo rapporto sulla cooperazione sociale, Un'indagine a tutto campo*, in “Impresa sociale”, n° 61, pp. 10-19

2004 *Quale impresa sociale per quale programmazione*, in “Impresa sociale”, n° 73, pp. 98-121.



Zulian G.

2006 *L'affidamento pubblico a cooperative sociali di tipo B. Norme nazionali e regionali*, Roma, Cnca, Comunità Edizioni.



## INDICE

Presentazione .....	Pag.
Introduzione .....	»

### PARTE A

#### POLITICHE ATTIVE, SERVIZI PER L'IMPIEGO E COOPERAZIONE SOCIALE

Capitolo 1. Le politiche per i soggetti svantaggiati .....	»
1.1 Le politiche attive del lavoro e il sistema dei servizi per l'impiego .....	»
1.2 L'ambito problematico .....	»
1.3 Ragioni e obiettivi della ricerca .....	»
Capitolo 2. Le politiche attive del lavoro e i servizi per l'utenza svantaggiata .....	»
2.1 La difficile evoluzione delle politiche e dei servizi ....	»
2.2 La pianificazione provinciale delle politiche attive del la- voro .....	»
Capitolo 3. I progetti per il disagio occupazionale .....	»
3.1 I servizi fra tradizione e innovazione .....	»
3.2 I servizi per i soggetti svantaggiati .....	»
3.3 I servizi per i tossicodipendenti .....	»
Capitolo 4. Un nuovo ruolo per la cooperazione sociale ....	»
4.1 La cooperazione sociale .....	»
4.2 Il rapporto con i servizi per l'impiego .....	»
4.3 Nuovi strumenti normativi per la cooperazione .....	»

Capitolo 5. Nuove politiche per i sistemi locali .....	Pag.
5.1 I punti nodali della ricerca .....	»
5.2 Azioni innovative per i sistemi territoriali .....	»

**PARTE B**  
**COOPERAZIONE D'INSERIMENTO LAVORATIVO**  
**E RICERCA DEL LAVORO**

Capitolo 1. Tra mercato e tutela .....	»
1.1 Il contesto di riferimento .....	»
1.2 Il campo d'analisi e gli obiettivi .....	»
1.3 La metodologia: le azioni e gli strumenti .....	»
Capitolo 2. Le commesse pubbliche .....	»
2.1 Le norme .....	»
2.2 Il "posto" della cooperazione sociale .....	»
2.3 Le modalità di affidamento .....	»
2.4 Le difficoltà e le debolezze della cooperazione sociale ..	»
2.5 I punti di forza della cooperazione sociale .....	»
2.6 Le prospettive future e le possibili azioni innovative ..	»
Capitolo 3. Le commesse private .....	»
3.1 Gli interrogativi .....	»
3.2 Il flusso di commesse private .....	»
3.3 Le commesse e le convenzioni quadro .....	»
3.4 Le imprese private e la responsabilità sociale .....	»
Capitolo 4. Alcuni aspetti in sintesi .....	»
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	»



