

Sara Depedri*

Costi e benefici delle cooperative di inserimento lavorativo

* Euricse e Università degli Studi di Trento.

I numeri lo dimostrano chiaramente: in linea con la positiva dinamica che continua a caratterizzare, nonostante la crisi, le cooperative sociali nel loro complesso e che le ha portate a contare circa 12.000 unità nel 2013, anche le cooperative sociali di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati - le cosiddette cooperative sociali di tipo b) secondo la definizione dettata dalla Legge 381/1991 che le ha istituzionalizzate - hanno registrato negli ultimi vent'anni una crescita continua. Interessanti risultano in particolare i dati occupazionali, da cui emerge che le cooperative sociali italiane sono riuscite, nel corso del 2013, ad offrire occupazione regolare (escludendo quindi altre forme di impiego come gli stage e le borse lavoro) ad oltre 30.000 soggetti svantaggiati.

Si tratta di dati significativi, che permettono di identificare la natura e le capacità imprenditoriali di queste organizzazioni, attive nei settori più diversi, dai più tradizionali settori del manifatturiero, dalla cura del verde, ai servizi alle imprese. Ma si tratta comunque di dati non sufficienti a descrivere un fenomeno alquanto complesso e una tipologia organizzativa che ha anche - se non prevalentemente - un chiaro obiettivo sociale: garantire formazione lavorativa e opportunità occupazionali a lavoratori altrimenti esclusi dal mercato del lavoro. Per queste persone, infatti, l'inserimento lavorativo ha un duplice effetto: migliora il loro benessere e rende produttivi soggetti prima inattivi, immettendo risorse nel sistema economico anziché consumarle mantenendole completamente a carico delle politiche sociali. Per capire quindi la rilevanza del fenomeno è necessario cercare di quantificare ambedue questi effetti e in particolare misurare il valore del secondo.

Il presente capitolo illustra i risultati di alcune analisi condotte negli ultimi anni su queste cooperative sociali, con l'obiettivo di indagare i risparmi di spesa pubblica generati dall'inserimento nel lavoro. La metodologia utilizzata è quella dell'analisi costi-benefici, che consente di calcolare appunto il risparmio netto generato dall'inserimento dei lavoratori svantaggiati in cooperativa sociale, mettendo a confronto la maggior spesa pubblica sostenuta per incentivare le cooperative ad assumerli con i benefici determinati dalle maggiori entrate fiscali e dalle minori uscite pubbliche generate dall'ingresso di queste persone nel mondo del lavoro.

Per meglio contestualizzare i risultati e per comprendere alcuni degli aspetti generatori di risparmi, nel successivo paragrafo, si illustrano le fonti di entrata delle cooperative sociali, le caratteristiche dei soggetti inseriti, l'organizzazione del processo di inserimento lavorativo e gli

sviluppi professionali ottenuti dai lavoratori svantaggiati al termine del processo di inserimento. Nel secondo paragrafo si presentano il modello di analisi costi-benefici utilizzato e i principali risultati ottenuti, proponendo anche una comparazione tra territori e politiche di sostegno diverse, in modo da individuare il diverso grado di efficienza raggiungibile dalle cooperative sociali in base alle proprie caratteristiche e a quelle del contesto in cui operano.

1

La cooperazione sociale di inserimento lavorativo: ruolo ed evoluzione

Già negli anni '70 il modello della cooperativa - allora di solidarietà sociale e di lavoro integrato - era utilizzato in via sperimentale per creare organizzazioni con l'obiettivo di formare e recuperare al lavoro soggetti svantaggiati. È tuttavia dagli anni '90 che la cooperazione sociale di inserimento lavorativo conosce il suo sviluppo e vede riconosciuto il proprio ruolo, grazie alla sua istituzionalizzazione nel 1991 e alla spinta di nuove politiche attive del lavoro, sia a livello europeo che nazionale. Le politiche a favore dei cosiddetti soggetti disabili hanno infatti subito in questi anni progressivi e significativi cambiamenti: da un lato, l'obbligo di assunzione a carico delle imprese ordinarie è stato ridimensionato ed affiancato da politiche di sostegno personalizzato all'inserimento nel mondo del lavoro ordinario; dall'altro, è stato progressivamente ampliato il concetto di svantaggio rispetto al mercato del lavoro.

Rispetto al primo punto, hanno assunto rilevanza crescente gli interventi volti a far acquisire ai lavoratori svantaggiati le competenze richieste dal mercato del lavoro. In quest'ottica le cooperative sociali di inserimento lavorativo rappresentano uno dei modelli di intervento più innovativi di *supported* o di *transitional employment*. L'alternativa alla cooperazione sociale di inserimento lavorativo sono gli interventi di tipo socio-assistenziale: assistenza economica attraverso l'erogazione di pensioni di invalidità o minimi vitali, assistenza sanitaria e sociale, a seconda del tipo di svantaggio, in strutture pubbliche residenziali o diurne.

Rispetto alle tipologie dei soggetti svantaggiati interessati dalle politiche di inserimento,

come anticipato, si è assistito ad un'evoluzione o meglio ad un ampliamento delle categorie interessate: se il termine utilizzato inizialmente era quello di invalido (di cui alla L. 482/68 sul collocamento obbligatorio) poi esteso ai portatori di handicap anche di tipo psichico con il concetto di disabile (L. 68/99 sul collocamento mirato), è la legge sulle cooperative sociali a comprendere tra i soggetti svantaggiati, oltre ai disabili fisici, psichici e sensoriali, anche le persone che si trovano in condizioni di emarginazione e disagio sociale, come i detenuti ammessi alle misure alternative al carcere, i tossicodipendenti e gli alcolisti. Un successivo intervento definitorio è quello proposto dal Regolamento CE n. 2204 del 2002 che (seppur successivamente modificato) estendeva il concetto di soggetto svantaggiato a tutte le persone con difficoltà ad accedere, senza assistenza, al mercato del lavoro, quali giovani disoccupati di lunga durata, ultracinquantenni che hanno perso il lavoro, donne in zone geografiche a bassa occupazione femminile, immigrati.

Sono queste evoluzioni a spiegare almeno in parte il ruolo crescente assunto dalla cooperazione sociale di inserimento lavorativo, sia prima che durante la crisi. Ma alla crescita del fenomeno ha contribuito anche la loro capacità di essere imprese in senso stretto cioè di produrre beni e servizi con continuità. La cooperazione sociale di tipo b) infatti si presenta di per se stessa come un modello di inserimento lavorativo unico nel panorama europeo ed internazionale per la sua capacità di essere impresa pur con l'obiettivo di inserire al lavoro soggetti svantaggiati. Allo stesso tempo, il vincolo giuridico che impone alle cooperative sociali una proporzione tra soggetti svantaggiati in inserimento lavorativo e totale lavoratori pari al 30% favorisce l'adozione di composizioni equilibrate di lavoratori ordinari e svantaggiati, garantendo la tenuta produttiva dell'organizzazione. E soprattutto, sono le pratiche interne e la capacità imprenditoriale di queste cooperative - cioè la capacità di essere competitive, di dotarsi delle sufficienti risorse economiche, di diversificare ed innovare le produzioni - a permetterne una gestione continuata ed efficiente.

Rispetto alla necessità di diversificare anche per resistere alla competizione delle altre imprese, si assiste sempre più tra le cooperative sociali al fenomeno della diversificazione della produzione in direzione multi-settoriale o multi-servizio. Ciò è realizzato sia attraverso processi di maggior diversificazione delle produzioni tradizionali che con l'avvio di attività in nuovi set-

tori. Secondo una ricerca condotta da Euricse, nel 2009¹ il 45% delle cooperative delle province del Nord indagate erano attive nei settori della manutenzione del verde e il 35% nei servizi a domicilio e pulizie (35%), ma già si registrava un'evidente crescita della percentuale di cooperative impegnate nei settori dell'informatica e call center (15,7%), nel settore industriale (18,1%), nella ristorazione e nel catering (11,8%) o che si occupavano di "altre" attività rispetto a quelle tradizionali (37% di casi). Ciò ha ovviamente come conseguenza anche una diversificazione delle competenze che i soggetti svantaggiati possono apprendere ed una conseguente capacità di rispondere ad una più ampia domanda di questi soggetti, una volta terminato il percorso formativo, da parte del mercato del lavoro aperto.

Inoltre, l'attività nei cosiddetti settori tradizionali vede le cooperative sociali agire prevalentemente con le pubbliche amministrazioni fornendo loro servizi attraverso appalti o convenzioni, mentre nei settori nuovi si rileva una maggior diversificazione delle entrate, derivate da una clientela composta da soggetti privati, singoli cittadini o imprese. La rilevazione ISTAT del 2005 evidenziava rispetto a questa dimensione che le entrate da vendita all'ente pubblico ammontavano per le cooperative sociali di inserimento lavorativo solo al 53,1% dei ricavi totali, ma già dai dati della ricerca Euricse del 2009 questa percentuale risultava inferiore (benché riferita alle sole cooperative del Nord), pari al 47,1%. Secondo un'indagine dello scorso anno realizzata in provincia di Treviso² addirittura il 66,7% delle cooperative sociali di inserimento lavorativo dichiarava di avere entrate provenienti da soggetti pubblici che incidevano per meno di un quarto sul totale delle proprie entrate.

Se da queste cifre emerge la capacità economico-imprenditoriale di queste imprese, vanno comunque tenuti presenti anche le fragilità ed i rischi cui queste cooperative sono esposte: concorrenza, difficoltà a garantirsi il rinnovo degli appalti pubblici, rischio di fallimento o ridimensionamento delle imprese committenti. Se il rischio è connaturato a qualsiasi attività imprenditoriale, l'implicazione ulteriore per le cooperative sociali è l'eventuale perdita del lavoro da parte dei soggetti svantaggiati e l'interruzione di percorsi formativi e di recupero. In altri lavori

1 La ricerca ha interessato 127 cooperative sociali di inserimento lavorativo in alcune province rilevanti dal punto di vista dello sviluppo di questo modello: Trento, Brescia e la regione Veneto, con un *focus* sulla provincia di Treviso.

2 Ricerca *Non solo numeri: mappatura e valutazione dell'impatto sociale delle cooperative sociali aderenti a Confcooperative-Federsolidarietà Treviso*, condotta su 48 cooperative sociali, di cui 18 di tipo b) e 8 miste.

(Depedri, 2012) si è dimostrato l'elevato benessere psicologico generato ai soggetti svantaggiati dallo svolgere un lavoro e il drastico calo di benessere e l'aumento dei problemi individuali indotti da un'eventuale perdita dello stesso. L'interruzione dei processi di inserimento ha inoltre importanti ricadute negative anche per le pubbliche amministrazioni: da soggetti produttivi, in grado di conseguire un reddito e una certa indipendenza economica e di pesare meno sui servizi socio-assistenziali, i lavoratori svantaggiati ritornano - all'uscita della cooperativa senza possibilità occupazionale - a carico dei servizi e delle politiche sociali.

Il percorso di inserimento lavorativo sembra quindi importante non solo da un punto di vista sociale, ma anche economico. Il condizionale è tuttavia d'obbligo, poiché occorre anche tenere conto dei costi di cui le pubbliche amministrazioni si fanno carico per sostenere le cooperative sociali di inserimento lavorativo: sgravi contributivi, esenzioni, talvolta contributi. Il bilanciamento tra costi e benefici dell'azione di queste cooperative diviene quindi più complesso da valutare, ma di grande interesse per comprendere se l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate in cooperativa sociale determina costi aggiuntivi o risparmi netti per le pubbliche amministrazioni. E questo è l'obiettivo di alcune ricerche realizzate negli ultimi anni, i cui risultati vengono riassunti nelle pagine che seguono.

2

L'analisi costi-benefici per gli inserimenti lavorativi: modello e risultati

Un metodo ampiamente sperimentato per valutare l'efficienza di un servizio di interesse sociale, intesa come generazione di benefici monetari netti di una politica a confronto di un'altra, è l'analisi costi-benefici attraverso cui si raccolgono e si confrontano tutte le voci di costo e tutte le entrate relative ad una determinata azione. L'analisi costi-benefici risulta, quindi, applicabile anche per valutare le conseguenze economiche dell'attività di inserimento lavorativo in cooperativa sociale a confronto con le politiche pubbliche assistenzialistiche e sociali nei confronti dei soggetti svantaggiati. Il beneficio economico che il modello viene in questo caso a

calcolare è quello generato a favore della pubblica amministrazione, complessivamente intesa, e per questo nei costi sono computati sia gli esborsi di denaro pubblico a sostegno delle attività di inserimento che le minori entrate dovute alla concessione di sgravi fiscali e contributivi, mentre tra i benefici sono inclusi, oltre alle entrate pubbliche derivanti dalle attività svolte dai soggetti svantaggiati, anche i risparmi di spesa sanitaria e assistenziale dovuta alla minor richiesta di questo tipo di servizi quando la persona svantaggiata è impegnata in un'attività lavorativa.

Le declinazioni e gli approfondimenti che il modello costi-benefici applicato agli inserimenti lavorativi può assumere sono diversi, e possono interessare periodi diversi. Ad esempio, data la necessità di raccogliere voci di costo e di beneficio da varie fonti (decisori pubblici, servizi coinvolti, fonti nazionali per i tariffari, cooperative, ecc.), spesso alcuni modelli approssimano alcune voci e utilizzano valori medi o fanno assunzioni sulla diversa intensità di utilizzo dei servizi. Inoltre, se per ottenere una valutazione completa di tipo longitudinale è necessario analizzare l'evoluzione dello stato del soggetto inserito sulla base di dati reali, attraverso un monitoraggio continuo dell'inserito e la creazione di dati *panel*, è anche possibile limitarsi ad analisi di breve periodo, riferite al solo anno della rilevazione, confrontando al massimo tra loro soggetti presenti in cooperativa da più anni.

Le analisi ad oggi disponibili sono state condotte da Istituti di ricerca o da singoli ricercatori³, ricorrendo a raccolte sufficientemente dettagliate che hanno comunque previsto alcuni processi di indicizzazione⁴, di approssimazione⁵ e di attualizzazione⁶ dei costi e benefici prodotti. Il modello utilizzato nell'ambito dei progetti di ricerca di Euricse, applicato a territori diversi,

3 Simili procedure, anche se inclusive di solo alcuni dei costi e benefici a livello aziendale e individuale sopra illustrati, sono state proposte più di dieci anni fa da Marocchi (1999), il quale aveva indagato i costi e benefici generati nell'ambito di progetti regionali (Azione 9 della provincia di Trento). Stime più recenti ed un modello più completo sono stati proposti da Chiaf (2012).

4 L'indicizzazione viene realizzata per alcune variabili di tipo eterogeneo, tale da tradurre in numeri comparabili le prestazioni e i costi e benefici.

5 L'approssimazione è realizzata su alcuni valori non recuperabili, sulla base prevalentemente dei comportamenti e dei dati medi rilevati nelle ricerche.

6 L'attualizzazione dei costi e dei benefici è realizzata su serie storiche e consiste nel calcolare costi e benefici degli anni successivi al primo o futuri scontandoli o attualizzandoli al relativo tasso di inflazione (o di sconto) per l'opportuno numero di anni.

include nell'analisi costi-benefici:

- i costi e i benefici per la pubblica amministrazione generati dal rapporto con la cooperativa sociale nel suo complesso e, quindi, relativi alla componente aziendale dello scambio; si includono in questa parte dell'analisi, tra i costi le esenzioni IRAP⁷ e gli eventuali contributi erogati alla cooperativa in modo forfettario (ad esempio, per l'innovazione, la formazione, il sostegno dei costi dei tutor, o altre voci generali) e tra i benefici l'IVA prodotta dal lavoro dei soggetti svantaggiati inseriti;
- i costi e i benefici legati alla singola posizione lavorativa dei soggetti svantaggiati inseriti; rappresentano costi per la pubblica amministrazione le esenzioni dal pagamento degli oneri contributivi e gli eventuali contributi erogati a sostegno delle singole posizioni occupazionali dei soggetti svantaggiati inseriti; sono benefici per la pubblica amministrazione l'IRPEF versata dalla cooperativa sociale per singolo lavoratore, il non pagamento di minimi vitali, di redditi di garanzia e di pensioni di invalidità per quelle persone che raggiungano livelli di reddito da lavoro superiori alle soglie previste, la riduzione dei contributi alla famiglia e ai congiunti qualora il reddito familiare superi la soglia ISEE relativa grazie al reddito da lavoro apportato dal lavoratore svantaggiato; si aggiungono a queste voci le eventuali minori uscite per spese diverse di natura abitativa (affitti agevolati o contributi al pagamento delle utenze⁸) all'aumentare del reddito da lavoro del soggetto inserito;
- i benefici indiretti prodotti dall'inserimento sull'uso di ulteriori forme di supporto socio-assistenziale; l'analisi tiene conto dell'evoluzione nell'utilizzo e, quindi, dei costi dei servizi socio-assistenziali e sanitari erogati ex ante e durante l'inserimento lavorativo ai soggetti inseriti, verificando i costi reali determinati da un'eventuale riduzione delle patologie e al minor utilizzo di strutture pubbliche esterne (carceri, strutture residenziali o diurne per soggetti con problemi psichiatrici, ecc.).

Data la struttura del modello, le fonti cui si sono attinti i dati sono state diverse. La mag-

7 Le esenzioni IRES non sono incluse nel modello poiché si tratta di benefici di cui la cooperativa gode al pari di altre e non specifici dell'inserimento lavorativo.

8 Nelle analisi su dati reali si è infatti spesso verificato che i soggetti svantaggiati ed i loro nuclei familiari godessero della concessione di contributi all'edilizia sociale e di appartamenti a canone gratuito o ridotto e che questi benefici fossero maggiori per i soggetti di età più elevata e che non vivono con altri familiari.

gior parte delle informazioni è stata raccolta presso le cooperative sociali attraverso modelli auto-compilabili. I dati relativi al cambiamento nel ricorso ai servizi sociali di supporto ai soggetti svantaggiati sono stati invece forniti (sebbene non in tutti e tre i territori) dai servizi pubblici stessi.

Questa metodologia è stata in particolare applicata da Euricse in tre province caratterizzate da differenti politiche locali a favore delle cooperative sociali di inserimento lavorativo. La prima provincia è caratterizzata dalla presenza di interventi che prevedono l'erogazione di contributi pubblici alle cooperative sociali stabiliti nell'ambito delle politiche attive del lavoro. Tali interventi incidono annualmente in modo significativo in termini di ammontare totali e prevedono l'assegnazione delle somme sulla base di due criteri: parte dei contributi è erogata alla cooperativa sociale per sostenere la sua attività e a copertura parziale dei costi dei tutor e del responsabile sociale, per eventuali innovazioni di prodotto o di processo; l'altra parte è erogata in proporzione al costo del lavoro del singolo soggetto svantaggiato inserito e, nello specifico, alla sua retribuzione, al tipo di svantaggio e all'anno del percorso formativo in cooperativa, con una copertura decrescente nel tempo. Oltre al sostegno economico, la pubblica amministrazione prevede in questo territorio confronti periodici con le cooperative sociali beneficiarie, in cui vengono identificati i percorsi di inserimento individualizzati e verificato lo stato delle singole cooperative. Il secondo territorio è caratterizzato da contributi erogati dalla pubblica amministrazione alle cooperative sociali nell'ambito delle politiche sociali locali. Se l'ammontare medio per cooperativa dei contributi erogati su questo territorio è molto simile a quello rilevato nel territorio precedente, tuttavia la distribuzione degli stessi a favore delle cooperative è diversa, poiché il contributo è erogato solo a livello di cooperativa ed è solo in parte proporzionato alla dimensione e al numero di soggetti svantaggiati inseriti nella stessa. Inoltre, il rapporto tra pubblica amministrazione e cooperative è caratterizzato prevalentemente da una delega pressoché totale, con assenza di co-progettazione e confronto tra le parti e senza forme definite di monitoraggio. Infine, il terzo territorio - rappresentativo di molte province italiane - è caratterizzato dall'assenza di politiche locali integrative volte a sostenere economicamente gli inserimenti lavorativi; i benefici economici si limitano quindi a quelli previsti per tutte le cooperative sociali dalla legge nazionale e ad eventuali capacità delle singole cooperative di ottenere contributi europei.

Nei suddetti tre territori, sono stati indagati numeri abbastanza simili di realtà, rappresentativi di cooperative sociali e di soggetti inseriti: 10 sono le cooperative sociali di tipo b) indagate nel primo territorio, per un totale di 194 soggetti svantaggiati inseriti (media di 19 svantaggiati per cooperativa); 7 sono le cooperative sociali indagate nel secondo territorio, raccogliendo dati su 101 soggetti svantaggiati (media di 14 soggetti svantaggiati per cooperativa sociale); 9 sono le cooperative sociali rilevate nel terzo territorio, per un totale di 226 lavoratori svantaggiati (con una media significativamente più elevata dei casi precedenti e pari a 25 lavoratori svantaggiati per cooperativa). Le tabelle riportate di seguito illustrano in sintesi i risultati ottenuti, distinguendo nelle relative colonne i tre territori.

La parte I della tabella 1 riporta i valori medi per cooperativa rilevati con riferimento a costi e benefici della parte aziendale, così come illustrata nel primo punto del modello teorico. Guardando alle differenze tra territori emerge chiaramente una prima differenza significativa nell'IVA prodotta dai soggetti svantaggiati e imputata a modello. Le cooperative sociali presenti nel terzo territorio, ovvero dove sono assenti politiche di supporto economico specifico, si confermano molto produttive ed efficienti dal punto di vista imprenditoriale, ma anche più grandi per dimensione e per numero di soggetti inseriti. Il valore dell'IVA calcolata diminuisce nel primo territorio, sebbene non drasticamente, indicando comunque buoni risultati produttivi anche per queste cooperative. Ma soprattutto si rileva una marcata differenza nel secondo territorio, ad indicare il minore peso produttivo di queste cooperative e dei lavoratori svantaggiati in esse impiegati, essendo il minor ammontare dell'IVA pagata dovuto in parte al più basso valore della produzione e alla tipologia di attività svolte, in parte ad un effettivo minor numero di soggetti svantaggiati e di loro ore lavorate rispetto al totale dipendenti⁹. Nonostante il dato, come premesso, sia influenzato certamente dalla dimensione di queste cooperative, esso è un primo segnale del rischio che politiche territoriali a sostegno della funzione sociale invece che occupazionale delle cooperative possono portare le stesse a sentirsi più dipendenti dalla pubblica amministrazione e a non investire sufficientemente sulla capacità imprenditoriale.

⁹ Si ricorda, infatti, che il valore riportato nella cella è pari alla quota di IVA prodotta dai soggetti svantaggiati inseriti in cooperativa e - quindi - il suo valore può essere influenzato tanto dall'importo del valore della produzione quanto dalla percentuale di soggetti svantaggiati sul totale lavoratori.

Altra differenza di spicco è ovviamente rilevata nella voce di contributi ricevuti: rispecchiando le politiche locali, il primo territorio mostra ammontari rilevanti di contributi alle cooperative, anche se depurate della parte di contributi che sono invece assegnati per lavoratore inserito e che verranno di conseguenza riportati nella seconda parte del modello di analisi; il secondo territorio presenta il valore massimo di contributi erogati alla cooperativa, sebbene le differenze tra cooperative e, quindi, la deviazione standard di questo valore sia alquanto elevata; il terzo territorio non prevede contributi specifici alle cooperative, ma si registrano solo somme minime provenienti da finanziamenti europei o nazionali.

Altra voce di costo per le pubbliche amministrazioni è rappresentata dalle esenzioni IRAP, con differenze territoriali giustificate dalle caratteristiche organizzative, ma non di peso rilevante nel modello.

La parte II della tabella 1 riporta le voci di costo e beneficio relative alle posizioni dei singoli lavoratori svantaggiati inseriti: i valori riportati sono quelli medi per lavoratore nell'anno di riferimento. Pur senza entrare nel dettaglio delle singole voci, alcune riflessioni sono necessarie per comprendere ancora una volta le differenze tra i tre territori. Come primo aspetto si deve considerare che le differenze tra i livelli salariali indicano ovviamente diverse situazioni occupazionali e trattamenti e illustrano la tendenza - forse voluta - di alcune cooperative sociali ad impiegare i lavoratori svantaggiati per un numero di ore mediamente contenuto, in coerenza sia con una diversa possibilità di soggetti con invalidità o disagi gravi di svolgere un'attività lavorativa per un numero elevato di ore, ma spesso anche per politiche aziendali. Ciò non solo determina un diverso ammontare di esenzioni o contributi versati, ma incide poi anche sui livelli di risparmio per la pubblica amministrazione in termini di riduzione dei sostegni al reddito della persona inserita, continuando i lavoratori sotto-occupati a percepire una copertura integrativa, anche parziale al reddito attraverso pensioni di invalidità o minimi di garanzia.

Una quota significativa di risparmi è generata poi nei diversi territori dalla riduzione dell'utilizzo di servizi sociali e da ulteriori sostegni (ad esempio, di natura abitativa). L'elevata diversità tra importi medi rilevati è legata essenzialmente a due fattori: da un lato, il diverso peso di voci quali il sostegno economico per l'abitazione e le utenze, che diverge tra i tre territori; dall'altro, dalla diversa attenzione delle cooperative sociali all'inserimento preferenziale di lavoratori con svantaggi di diversa gravità, fonte quindi di riduzioni di spesa sociale anche molto

diversificati. Così, nel primo territorio, solo il 30,5% dei soggetti inseriti ha un disagio mentale o un handicap psichico e sono presenti in modo significativo anche detenuti (18%), tossicodipendenti (22,2%) e persone con handicap fisico (9,3%) o assistiti dai servizi sociali perché portatori di problematiche diverse (16,5%). Il secondo territorio dedica particolare attenzione alle tossicodipendenze, che rappresentano il 60,4% dei soggetti inseriti che si caratterizzano per un più lento ed economicamente meno incisivo distacco dai Ser.t., mentre sono presenti un 7% di ex-detenuti e un 18,8% di persone con handicap fisico. Infine, il terzo territorio è il più attento ad inserire persone con disabilità mentali (40,3% del loro universo) e, quindi, soggetti con processi di recupero più lenti, seguiti da portatori di handicap fisico (31,9%) e tossicodipendenti (25,2%), e inserisce invece pochissimi ex-detenuti (solo l'1%). Queste differenti composizioni spiegano i diversi risultati raggiunti in termini di risparmio netto per il minor utilizzo dei servizi. Va tenuto infatti presente che, secondo i dati raccolti presso i singoli servizi, valutando l'evoluzione reale del ricorso agli stessi da parte dei soggetti inseriti in cooperativa sociale, il risparmio medio è massimo per i soggetti che provengono dal carcere (con una riduzione del costo pubblico di circa 37.000 euro annui per individuo), intermedio per i portatori di handicap fisico e mentale (risparmio annuo tra i 1.000 ed i 2.000 euro a lavoratore inserito) e minimo per chi proviene dalla tossicodipendenza (con risparmio al primo anno di soli 200 euro circa in media).

Quale ultima voce riportata nella seconda parte della tabella, i contributi per lavoratore inserito evidenziano la già illustrata distinzione tra politiche locali, con il primo territorio in cui per ogni soggetto svantaggiato inserito la cooperativa sociale riceve in media contributi a copertura del costo del lavoro pari a 2.400 euro annui, mentre i contributi sono assenti o meno incisivi negli altri due territori.

A conclusione del modello, la parte III della tabella 1 riporta i dati di sintesi, ovvero la sommatoria tra tutte le voci aziendali ed individuali, utilizzando i valori medi per individuo inserito e quindi il rispettivo costo (-) o beneficio (+) netto annuo per la pubblica amministrazione. La tabella distingue tra il beneficio al primo anno di inserimento - dove, quindi, il processo di formazione, di apprendimento del lavoro e di miglioramento eventuale dello stato di salute è ancora in corso -, il beneficio netto di breve periodo - quindi a processo di inserimento avviato, assumendo un tempo medio per l'inserimento di tre anni - e il beneficio di lungo periodo, come

sommatoria dei benefici generati dall'inserimento dei soggetti svantaggiati - considerando che molti di essi al termine del periodo di inserimento trovano un lavoro stabile o in cooperativa sociale, o in altra impresa e, quindi, raggiungono la piena autonomia reddituale, mentre altri concludono l'esperienza lavorativa dopo pochi anni o al termine dell'inserimento, non generando benefici di lungo periodo per le pubbliche amministrazioni.

Rispetto ai dati annuali, di breve periodo, i tre territori presentano evidenti differenze che conducono alle seguenti riflessioni sulle politiche locali. Innanzitutto, il secondo territorio evidenzia un importante costo netto per la pubblica amministrazione per ogni soggetto svantaggiato inserito. Ciò consente di affermare che le politiche che sostengono le cooperative sociali esclusivamente nella loro funzione sociale, ma senza sviluppare con le stesse progettazioni, monitoraggi, investimenti, tendono a creare una dipendenza eccessiva dai contributi ricevuti e dai rapporti con la pubblica amministrazione. Sembra in altre parole che il modo di relazionarsi tra cooperative sociali e pubblica amministrazione locale tenda a snaturare la natura imprenditoriale di queste cooperative, facendole diventare appendice del pubblico. L'affermazione non è ovviamente generalizzabile a tutte le cooperative sociali indagate in questo territorio, dato che alcune evidenziano tanto capacità produttivo-imprenditoriali quanto risultati positivi in termini di benefici netti per la pubblica amministrazione. Ciononostante il risultato medio indica anche il costo netto complessivo in cui la pubblica amministrazione incorre per sostenere l'inserimento lavorativo in cooperativa sociale, denotando a sua volta i tratti di una politica inefficiente - in termini di gestione delle risorse economiche - seppur in grado di sostenere il risultato sociale dell'azione, l'aumento della coesione sociale e del benessere delle persone con svantaggio.

Diversi, come premesso, i risultati per gli altri territori: il terzo territorio - dove sono assenti politiche locali di sostegno - evidenzia i risultati dell'inserimento in assoluto più positivi, con un risparmio netto per la pubblica amministrazione per individuo già al primo anno di circa 6.500 euro, seppur con variazioni da benefici netti di 2.500 euro annui per alcune tipologie di svantaggio ai livelli massimi di oltre 36.000 euro per i carcerati. Il primo territorio, nonostante registri elevati livelli di contributi e quindi elevate voci di costo per le pubbliche amministrazioni, registra un risultato positivo già nel breve periodo, con un risparmio netto per le pubbliche amministrazioni di circa 4.500 euro all'anno per lavoratore inserito e con una variabilità del risparmio dai livelli massimi dei carcerati a quelli negativi (cioè con un costo

netto) per poco meno della metà dei soggetti inseriti. Mentre, quindi, il terzo territorio è fonte di risparmi netti sempre positivi per ciascun individuo, nel primo territorio il beneficio netto totale per la pubblica amministrazione è generato invece dalla compensazione tra situazioni di costo e situazione di beneficio netto per la pubblica amministrazione diverse. Le cooperative di questo territorio sembrano quindi dimostrare la capacità di bilanciare in modo efficiente le diverse tipologie di soggetti svantaggiati inseriti.

Di interesse forse ancora maggiore sono i risultati dell'analisi di medio e di lungo periodo. Il primo territorio è infatti quello caratterizzato da una crescita consistente dell'efficienza dell'attività. Considerando che le politiche territoriali prevedono che negli anni i contributi per soggetto inserito vadano a ridursi, il margine netto di beneficio per la pubblica amministrazione cresce progressivamente, generando livelli di risparmio nel triennio molto simili a quelli (già ben positivi) del territorio con assenza di contributi locali. Il risparmio netto di breve periodo (riferimento al triennio) ammonta infatti in media in entrambe i territori a circa 20.000 euro per ogni soggetto svantaggiato inserito in cooperativa e si riducono anche le situazioni che determinano costi netti di inserimento di singoli lavoratori. Nel secondo territorio, anche quando l'analisi tiene conto dell'intero triennio gli inserimenti lavorativi nelle cooperative sociali continuano a rappresentare per la pubblica amministrazione un costo netto.

Infine, l'analisi di lungo periodo - che attualizza voci di costo e di beneficio pesandole diversamente per coloro che rimangono in cooperativa, coloro che escono per lavorare in altra organizzazione e coloro che escono ritornando a carico delle politiche sociali - dimostra come mediamente l'inserimento lavorativo rappresenti sempre una fonte di vantaggi economici per le pubbliche amministrazioni, riuscendo a garantire una copertura totale dei costi anche in quei territori dove le politiche locali prevedono elevati contributi e dove nel breve-medio periodo i costi superano i benefici. Ma soprattutto, il risultato netto di lungo periodo è alquanto significativo per le finanze pubbliche: la vita lavorativa media di un soggetto svantaggiato che è stato inserito al lavoro grazie alle cooperative sociali genera un risparmio netto di almeno 60.000 euro. Considerando che i soggetti analizzati nei due territori più virtuosi sono stati complessivamente 420 emerge solo per essi un risparmio pubblico totale di oltre 25 milioni di euro. Un risultato che dimostra chiaramente come le politiche di inserimento in cooperativa sociale siano efficienti anche da un punto di vista strettamente economico.

Tabella 1 - Analisi costi-benefici in analisi comparata tra territori

	Territorio con approccio di politica attiva del lavoro	Territorio con approccio di politiche sociali	Territorio senza specifiche politiche di sostegno
Parte I - valori aziendali			
IVA generata dai lavoratori svantaggiati	+51.077	+21.238	+73.881
- esenzione IRAP	-21.718	-14.704	-13.801
- contributi dalle politiche locali	-85.400	-144.089	-509
- contributi ricevuti dallo Stato o dalla EU	-3.655	0	-2.889
Parte II - valori per lavoratore svantaggiato			
IRPEF	+308	+1.159	+1.203
Riduzione pensione d'invalidità	+38 (max 8.320)	+192	+1.279
Minimo vitale risparmiato	+2.149 (max 6.720)	+4.426	+3.530
Risparmi nei servizi	+23.200 (200 - 37.000)	+3.153	+4.800
- esenzione INPS o SCAU	-538	-2.675	-2.618
- contributi individuali	-2.392	-722	0
Parte III - valori di sintesi di breve e medio-lungo periodo			
Beneficio netto al primo anno	+4.500 (nel 46% costi>benefici da -7.000 a +37.000)	-10.200 (nell'86% costi>benefici da -42.000 a +21.000)	+6.500 (nel 5,8% costi>benefici da -1.500 a +38.200)
Benefici netti di breve periodo (3 anni)	+19.300 (nel 30,9% costi>benefici min -15.600 max +108.000)	-31.500 (nel 77,8% costi>benefici min -127.000 max +58.000)	+21.700 (nel 4,7% costi>benefici; min 6.750 max 145.000)
Benefici netti di lungo periodo	+61.400 (da 48.000 a 86.000)	+8.900	+64.400

Conclusioni

Il presente capitolo ha voluto riflettere sul ruolo delle cooperative sociali di inserimento lavorativo da un punto di vista strettamente economico, ovvero valutando i benefici netti generati per le pubbliche amministrazioni dal recupero al lavoro di soggetti svantaggiati. Molte analisi hanno già permesso infatti di raccogliere informazioni sulla capacità di crescita e di resilienza di queste organizzazioni, dimostrando come anche nei numeri dell'occupazione la cooperazione sociale di inserimento rappresenti una risposta sempre più concreta e significativa al problema della formazione e dell'inserimento/reinserimento dei soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro. Il lavoro di ricerca i cui risultati sono stati sintetizzati in questo capitolo vuole invece contribuire alla valutazione dell'efficienza economica degli inserimenti lavorativi, applicando a campioni di cooperative sociali in diversi contesti territoriali il modello di analisi costi-benefici. I dati emersi sono importanti poiché evidenziano (e confermano rispetto anche ad altre analisi condotte in passato ed in altre regioni) la capacità della cooperazione sociale di generare anche consistenti risparmi di risorse pubbliche: fino a 6.500 euro all'anno per ogni soggetto inserito e oltre 60.000 euro nel corso della vita lavorativa media delle persone svantaggiate inserite in cooperativa. L'analisi proposta consente inoltre di identificare le possibili leve per la generazione di maggiori risparmi e le eventuali lacune di alcune politiche territoriali che non incentivano lo sviluppo, bensì creano tra le cooperative sociali dipendenza dalla pubblica amministrazione. Seppur con un'analisi circoscritta ai soli dati economici, l'esame delle singole voci che compongono lo strumento costi-benefici ha permesso infatti di individuare come si originano vantaggi economici, giungendo a dimostrare che anche politiche territoriali che sostengono le cooperative sociali con consistenti contributi possono riuscire a finanziarne il corretto sviluppo e a generare vantaggi economici netti per il sistema.

Dinanzi a questi risultati, è necessario tuttavia riflettere anche sui limiti di queste analisi. Esse si appoggiano, infatti, su un modello sufficientemente robusto, ma che permette di giungere solo ad una valutazione ancora assolutamente parziale degli effetti generati dalla cooperazione sociale di inserimento lavorativo.

Il primo limite è dovuto al fatto che i modelli illustrati considerano il solo impatto generato dai soggetti svantaggiati inseriti in cooperativa appartenenti alle categorie definite all'art. 5 della L. 381/1991. Nella quotidianità del loro operato, tuttavia, le cooperative sociali provve-

dono all'inserimento anche di altre categorie di soggetti svantaggiati, per i quali non ricevono benefici economici o sgravi fiscali, ma che sono sicuramente considerabili svantaggiati sotto il profilo del mercato del lavoro. È stato infatti rilevato in altre ricerche (Depedri, 2012) che tra gli stessi lavoratori ordinari impiegati nelle cooperative sociali di tipo b), più di un terzo proviene da situazioni di bassa formazione e di impossibilità o elevata difficoltà di accesso al mercato del lavoro e che avrebbero quindi il diritto di accesso agli ammortizzatori sociali o a sostegni al reddito individuale o familiare da parte delle pubbliche amministrazioni. Di conseguenza, è presumibile che anche per queste categorie escluse dall'analisi in realtà le cooperative sociali generino significativi risparmi e benefici netti, facendo crescere ulteriormente il beneficio totale netto.

In secondo luogo, i modelli costi-benefici sino ad oggi realizzati per le cooperative sociali di tipo b) italiane non valutano altre voci di costo e beneficio, relative alle esternalità prodotte e monetizzabili. Altri modelli, come lo SROI hanno proposto calcoli sul valore aggiunto complessivamente generato dalle imprese sociali, considerando non solo le ripercussioni monetarie sulla categoria di *stakeholder* principale della cooperativa (i lavoratori svantaggiati in questo caso), ma anche su tutti gli altri portatori di interesse e beneficiari dell'azione. Queste analisi estese aiutano a comprendere meglio la portata della ricaduta economica e dei vantaggi generati dall'attività delle cooperative sociali. Tuttavia anche questo tipo di analisi è molto criticato dalla più recente letteratura e ritenuto non sufficiente a comprendere tutte le dimensioni di impatto del fenomeno.

In conclusione l'analisi costi-benefici proposta, pur importante per la valutazione del senso dell'inserimento e delle politiche di supporto allo stesso, non permette di giungere ad esprimere un giudizio complessivo sulle singole cooperative sociali e sulle loro politiche di inserimento. Per una valutazione complessiva dell'impatto sociale generato dalle cooperative sociali attraverso gli inserimenti lavorativi, vanno necessariamente tenuti presenti altri elementi sia quantitativi (quanti soggetti, con quale *turnover* in entrata ed in uscita, con quali contratti di lavoro, con quali opportunità di passare sul mercato aperto, ecc.) che qualitativi (con quali ricadute di benessere, di recupero sociale, di benefici per se stessi e le proprie famiglie, ecc.). Ma l'impatto sociale è cosa ben più complessa da misurare e non era obiettivo del presente lavoro farlo, rimandando invece la rilevazione a future analisi più approfondite.

Riferimenti bibliografici

Chiaf E. (2012), “The Evaluation of Work Integration Social Enterprises (WISEs) As Social Innovation”, in Nicholls A., Murdock A. (a cura di), *Social Innovation: Blurring Sector Boundaries and Challenging Institutional Arrangements*, Palgrave MacMillan, Oxford.

Depedri S. (a cura di) (2012), *L'inclusione efficiente. L'esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Franco Angeli Editore, Milano.

Marocchi G. (1999), *Integrazione lavorativa, impresa sociale, sviluppo locale*, Franco Angeli Editore, Milano.