



 Regione Emilia-Romagna

3^a

Conferenza Regionale della Cooperazione Sociale

Ø Presentazione

Ø Dati numerici

Ø Documenti programmatici

- Valore e significato economico-impresoriale della cooperazione sociale
- Sussidiarietà e accreditamento nel rapporto tra cooperative sociali ed enti pubblici
- Cooperative d'inserimento lavorativo e inclusione sociale
- Lavoro sociale e qualità professionale

Presentazione

In attuazione del Regolamento regionale n. 2 del 23 aprile 2009, con deliberazione della Giunta regionale n. 1367 del 21 settembre 2009 è stata nominata la Commissione consultiva regionale sulla cooperazione sociale che va a sostituire la Commissione di cui agli artt. 21 e 22 della L.R. 4 febbraio 1994, n. 7.

Il primo obiettivo di lavoro che la Commissione ha ritenuto opportuno darsi è stata la programmazione della terza Conferenza regionale della cooperazione sociale, come momento di verifica e di elaborazione di proposte in ordine a talune tematiche di particolare interesse per la cooperazione sociale.

Analogamente a quanto fatto nel 2004 in sede di programmazione della seconda Conferenza regionale, la scelta è stata quella di costituire gruppi di lavoro, composti da rappresentanti della cooperazione e degli enti pubblici, con il compito di sviluppare, sulle tematiche assegnate, una serie di considerazioni e proposte da porre all'attenzione della Conferenza quali basi per la discussione.

In questo documento sono raccolti gli elaborati di detti gruppi predisposti secondo un format comune che tiene conto dell'esigenza di fornire contenuti aperti, cioè utili al dibattito, all'analisi e all'individuazione di strategie possibili di sviluppo della cooperazione sociale in genere e, in particolare, nei rapporti con gli enti pubblici.

Gli elaborati sono stati consegnati ai componenti della Cabina di regia regionale per le Politiche sanitarie e sociali nella seduta del 16 novembre 2009.

- Cooperative sociali iscritte nell'albo regionale al 31/12/2008

Provincia	Sez. A	Sez. B	Consorzi	Sez. A-B	Totale
Bologna	87	27	7	29	150
Ferrara	21	10	2	4	37
Forlì-Cesena	60	23	4	11	98
Modena	40	23	3	16	82
Parma	41	12	1	19	73
Piacenza	41	18	1	2	62
Ravenna	34	11	8	8	61
Reggio Emilia	60	31	3	8	102
Rimini	43	27	5	8	83
Totale	427	182	34	105	748

- Cooperative sociali aderenti al 31/12/2008 alle Centrali cooperative (**)

Province	C.S. "A"	C.S. "B"	C.S. plurime	Consorzi	N. tot. C.S.	N. soci	N. addetti (*)	Fatturato
BOLOGNA	59	25	26	7	124	31.155	11.260	332.260.012,00 €
FERRARA	22	6	9	2	41	2.061	1.768	60.321.307,00 €
FORLÌ-CESENA	47	26	13	4	91	16.320	6.119	206.290.412,00 €
MODENA	34	23	22	3	81	5.365	3.472	126.093.924,00 €
PARMA	21	8	5	1	37	5.697	5.790	166.535.892,00 €
PIACENZA	25	14	1	1	42	1.140	1.009	40.786.006,00 €
RAVENNA	38	12	6	8	62	4.553	4.068	167.658.745,00 €
REGGIO EMILIA	60	40	11	3	14	7.932	6.046	216.784.302,00 €
RIMINI	47	23	5	5	80	6.641	3.986	118.658.899,00 €
Totale	353	177	98	34	672	80.864	43.518	1.435.389.499,00 €

(*) Degli addetti, 2766 sono persone svantaggiate

(**) Dati elaborati dalla Regione Emilia-Romagna sulla base di dati forniti dalle Centrali cooperative

§ Valore e significato economico-imprenditoriale della cooperazione sociale

Preambolo sulle politiche europee

Il tema del valore aggiunto dell'impresa sociale è argomento dibattuto da tempo, anche da parte delle Istituzioni europee. In particolare, il Comitato economico e sociale ha dato mandato al centro internazionale di ricerca e di informazione sull'economia pubblica, sociale e cooperativa (CIRIEC) di redigere uno studio concettuale e comparativo della situazione dell'economia sociale nell'Unione Europea e nei suoi Stati membri.

Alcuni assunti di tale ricerca sono stati poi ripresi in altri documenti e relazioni della U.E, come, ad esempio, la Relazione dell'europarlamentare Patrizia Toia al Parlamento Europeo e la decisione della Commissione Europea (Com 2009 433 definitiva) "Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento".

Nei propri documenti, l'Unione Europea inizia con lo stabilire che cosa sia l'economia sociale, per poi invitare i propri stati Membri a riconoscere, attraverso strumenti giuridici e di contabilità finanziaria, il ruolo e il valore dell'economia sociale nello sviluppo socio economico sostenibile del proprio territorio.

Le imprese dell'economia sociale posseggono caratteristiche e valori quali:

- il primato dell'individuo e degli obiettivi sociali rispetto al capitale;
- la difesa e l'applicazione dei principi di solidarietà e responsabilità;
- la conciliazione degli interessi dei membri/utenti con l'interesse generale;
- il controllo democratico da parte dei membri;
- l'adesione volontaria e aperta;
- l'autonomia di gestione e indipendenza dalle autorità pubbliche;
- la mobilitazione della maggior parte degli utili di impresa favore del perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile.

Inoltre, l'economia sociale contribuisce alla realizzazione dei quattro pilastri della politica dell'Unione europea in materia di occupazione:

- migliorare l'"occupabilità" della popolazione attiva;
- promuovere l'"imprenditorialità", mediante la creazione di posti di lavoro a livello locale;
- migliorare la capacità di "adeguamento" delle imprese e di quanti vi lavorano;
- rafforzare la politica delle "pari opportunità".

Svolge un ruolo pro-attivo nel conseguimento degli obiettivi di Lisbona per la crescita sostenibile e la piena occupazione e consente di:

- favorire un miglior funzionamento democratico del mondo dell'impresa;
- dare attuazione ai concetti di responsabilità sociale delle imprese e di servizi di prossimità;

- mettere in relazione l'economia sociale con gli obiettivi di coesione sociale e cittadinanza attiva;
- avere un ruolo nel favorire la partecipazione attiva.

Dispiega effetti benefici di valore aggiunto sociale nei territori dell'Unione Europea quali:

- generare stabilità in un contesto caratterizzato da economie essenzialmente cicliche,
- realizzare la redistribuzione e il reinvestimento dei profitti a livello locale,
- collegare le attività economiche alle esigenze locali,
- svolgere un ruolo attivo nell'ambito del dialogo sociale,
- generare capitale sociale.

Premessa

L'ipotesi che sta alla base del lavoro assegnato al gruppo e che, quindi, ne configura il contenuto, riguarda due linee di trattazione.

- La prima cerca di svolgere un'analisi delle principali dimensioni economiche della C.S., per definirne i punti di forza e di debolezza, nella convinzione che anche dai numeri si colgano, non solo gli impliciti modelli imprenditoriali, ma anche le potenzialità di sviluppo aziendale.
- La seconda si sofferma sui motivi e/o le cause dello sviluppo della C. S. dal punto di vista del modello economico e sociale.

Deve, però, essere chiaro da subito che una lettura in trasparenza dei dati offerti dalla C.S. richiederebbe un tempo di cui non disponevamo, così come non disponevamo dei necessari dati di dettaglio, se non completi, almeno statistici.

Mentre disponiamo di tendenze e di linee generali.

La struttura imprenditoriale delle cooperative sociali: difficoltà e potenzialità di sviluppo

Innanzitutto, qualche breve cenno sulla storia e i modelli sociali e imprenditoriali della C.S.

E' noto che l'origine della C.S. annovera storicamente tre grandi ceppi fondativi:

- la cooperazione sociale di lavoro, sorta prevalentemente per gestire attività esternalizzate dalla P.A.;
- la C.S. del volontariato e dell'associazionismo, nata da processi di stabilizzazione di servizi e gruppi operanti in aree assistenziali non coperte dalla presenza pubblica;
- la C.S. di utenza.

La terza forma non si è sviluppata, mentre le altre due sono sostanzialmente confluite nell'attuale C.S., che vede una forte presenza di lavoro e una pur marginale tenuta della presenza del volontariato, soprattutto in certi settori sociali, quali la disabilità.

Riteniamo che il principale motivo che ha originato una tale evoluzione, riguarda l'alto livello quantitativo e qualitativo della presenza pubblica nei servizi di Welfare. Una presenza che si è affermata anche nei nuovi settori e con risposte a nuovi bisogni..

Il modello di Welfare regionale, fondato sulla rilevazione del bisogno e sulla pianificazione dell'offerta, attraverso i processi di esternalizzazione della gestione ha influenzato anche le forme

organizzative della cooperazione sociale e le caratteristiche dei soggetti diversi che partecipano alla realizzazione delle politiche.

Si potrebbe dire che le notevoli garanzie, assicurate ai cittadini dal Welfare emiliano romagnolo, sono state raggiunte prevalentemente attraverso uno sviluppo della cooperazione sociale nella direzione economicamente e imprenditorialmente più stabile e sicura: la cooperazione sociale di lavoro.

Questo modello di Welfare, per un certo periodo di tempo ha significato, per la C.S., opportunità di affermazione quale partner gestionale della P.A., nonché mercati domestici che hanno riservato indubbi vantaggi competitivi ad imprese che con essi si erano sviluppate e, quindi, ne riflettevano e ne riflettono tuttora le caratteristiche principali.

Oggi, però, questa focalizzazione delle cooperative sociali in direzione di una unica forma imprenditoriale, ne limita lo sviluppo, mettendo in secondo piano la possibilità di offrire servizi direttamente al mercato o di dare forma cooperativa all'autoorganizzazione dei cittadini per realizzare risposte adeguate ai bisogni sociali. Come abbiamo detto, le cause sono da ricercare anche nella regole attuali del Welfare regionale e locale, che, se ha certamente elevato il livello delle garanzie, attualmente non incentiva e sostiene una autonoma offerta di prestazioni sociali ai cittadini.

Di fronte ad una tale situazione, pur di tenuta allo stato attuale, ma di insicure limitate prospettive di sviluppo, la C.S. ha di fronte alcune possibilità vere o presunte.

- Sviluppare un più alto tasso imprenditoriale e, quindi, realizzare i servizi con maggiore efficienza: aumentando la produttività e/o diminuendo i costi.

Ricordiamoci, però, che stiamo parlando di imprese ad alta intensità di lavoro: ogni iniziativa qui assunta sul fronte dell'efficienza significa intervenire prevalentemente sulla componente lavoro e sulla sua gestione. E teniamo conto della forte componente relazionale di questi servizi che spinge queste imprese a muoversi con molta attenzione nella gestione del personale.

Comunque, alla C.S., come agli altri soggetti che producono servizi sociali, si pone un problema di efficientamento, accompagnato, però, da limiti e problemi che la spingono sia verso soluzioni di razionalizzazione della struttura imprenditoriale che vede ancora troppo numerose le piccole e piccolissime cooperative, sempre meno in grado di porre rimedio ai problemi poc'anzi enunciati, e quando la fusione tra cooperative o non è possibile o non si rivela la soluzione migliore anche verso processi di aggregazione consortile.

Tali processi di aggregazione vanno perseguiti anche dalle cooperative e devono essere sostenuti dai principali makers istituzionali, in particolare dalla Regione, soprattutto attraverso norme che ne facilitino la nascita e lo sviluppo. Occorre anche monitorare i comportamenti locali, perché non siano frapposti ostacoli all'esistenza e all'attività di queste forme aggregative.

- In secondo luogo la C.S. può pensare a nuove quote di mercato, ma anche a nuovi servizi e nuovi mercati.

Nel primo caso, però, il processo di aggregazione delle imprese cooperative sociali deve avvenire secondo modalità condivise e partecipate, evitando il rischio di cannibalismo, vista la grande presenza di C.S. nella gestione dei servizi di Welfare in questa Regione e la non prevedibile dilatazione del mercato nel prossimo futuro.

Nell'altro caso, nuovamente ci troviamo di fronte sia ai limiti dimensionali delle singole cooperative che impediscono alle più piccole lo sviluppo delle necessarie attività di innovazione e di investimento.

L'ampliamento delle attività può essere ricercata sin da ora, attraverso un'ulteriore intensificazione dell'integrazione con la P.A.. E lo potrà fare, sia offrendo alla P.A. ed in particolare alle ASP soluzioni gestionali più economiche, efficaci e rispondenti al principio della unicità della responsabilità del percorso assistenziale, sia procurandone di nuove, pur integrate con i servizi attuali.

Occorre favorire il processo in corso che vede gli Enti locali concentrarsi sulle funzioni di programmazione, committenza e controllo, lasciando ad altri la funzione di produzione delle prestazioni e dei servizi, in un contesto di garanzia per la qualità e gli utenti.

- In terzo luogo la C.S. ha la possibilità di aumentare i prezzi dei servizi. Ipotesi remota, vista la caratteristica pubblica della committenza e il non prevedibile aumento delle risorse in questo ambito.

Non dimentichiamo, però, che i sistemi di remunerazione e incentivazione degli operatori, devono riflettere la presenza rilevante di elementi motivazionali, ma si devono combinare con forme di tutela contrattuale e adeguata remunerazione salariale. Ciò contribuisce ad una maggiore convergenza tra principi individuali e ambizioni immateriali dei lavoratori e caratteristiche e obiettivi aziendali, con il risultato di migliori livelli di remunerazione e di efficienza e di favorire la partecipazione al lavoro nella cooperativa.

L'accreditamento e le sue conseguenze

Riguardo alla struttura normativa e organizzativa pubblica, oggi dobbiamo registrare la novità, tutta da decifrare e valutare sotto l'aspetto imprenditoriale, dell'accreditamento socio-sanitario.

Infatti, il sistema di accreditamento modificherà sostanzialmente il rapporto tra C.S. ed Enti Committenti (Comuni, ASP ed AUSL). In particolare le cooperative non dovranno più focalizzare la propria offerta competitiva sugli elementi di qualità prestazionale e sul prezzo, dato che i requisiti dei servizi e le tariffe sono determinati dalla normativa regionale.

In un quadro dove la norma garantisce la qualità e la tariffa ne garantisce la realizzabilità, assicurando ai gestori, CS compresa, la sostenibilità necessaria, insieme ad una maggiore stabilità di rapporto, la CS, ora maggiormente garantita dal lato della continuità, proprio per questo è chiamata a maggior ragione ad evolvere la propria struttura imprenditoriale, curandone tutti gli aspetti.

Un'azione che punterà, soprattutto, ad un miglioramento delle caratteristiche aziendali. Componenti che prima, paradossalmente, potevano risultare assenti e, quindi, compromettere la vita e lo sviluppo dell'impresa vera e propria. Parliamo di contenuti economici incerti, di marginalità insufficiente a sostenere l'infrastrutturazione e lo sviluppo, di impossibilità di programmare e, quindi, scarsa propensione a fare investimenti nel medio e lungo periodo in nuovi servizi, in ricerca e sviluppo, in innovazione.

Anche se potrà sembrare strano, tra le iniziative imprenditoriali, inseriamo anche la sensibilizzazione e l'incentivazione dei lavoratori, la loro qualificazione professionale, l'addestramento ad una elevata qualità relazionale. Sono condizioni imprescindibili, sia perché indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi di qualità e di efficacia del servizio, sia perché anche e soprattutto in questo modo la cooperazione sociale si qualifica nei confronti della concorrenza profit, quale soggetto che persegue valori e finalità solidaristiche.

Le diverse forme della cooperazione sociale

E allora, se è vero che la voce retribuzioni non è comprimibile, ma anzi dovrebbe essere al più presto maggiorata, diventa indispensabile svolgere una riflessione sulla possibilità che la CS deve avere di realizzare nuovi e aggiuntivi servizi a pagamento da porre a disposizione degli utenti già assistiti. Già oggi gran parte della spesa sociale è sostenuta direttamente dai cittadini, ma alcune prestazioni non sono sostenibili ai costi di mercato o non sono sostenibili per le fasce economicamente più svantaggiate. Occorre aprire una riflessione sulla possibilità che una incentivazione e un sostegno alle scelte di auto soddisfazione del bisogno da parte dei cittadini, possa ridurre la pressione della domanda nei confronti del sistema assistenziale pubblico. Non si tratta, come sta sostenendo il ministro del welfare, di sostituire il sistema pubblico del welfare – anche solo parzialmente – con un sistema finanziato da assicurazioni. La finalità è piuttosto quella di estendere una propensione, in parte già esistente, dei cittadini al consumo di servizi per la propria salute e il proprio benessere, propensione spesso frustrata dalla carenza di una offerta adeguata. Dall'altra parte occorre che gli operatori privati cambino approccio ai mercati coniugando maggiormente l'ottimo economico con quello sociale, in modo che venga a cadere una certa diffidenza presente negli interlocutori istituzionali e magari anche nei cittadini.

Inoltre, per i servizi interessati all'accreditamento, la normativa regionale apre importanti prospettive di partecipazione dell'utente al controllo dei servizi e dei loro esiti.

Un'accentuazione quanto mai opportuna, che è senz'altro condivisa dalla CS, dato che nella sua storia ha sempre sviluppato la sua azione imprenditoriale nell'interesse sociale, nello spirito della solidarietà e della promozione persone in stato di bisogno.

Per questo, tra Regione, Istituzioni Pubbliche e CS deve svilupparsi e rafforzarsi un Patto di corresponsabilizzazione nei confronti della comunità locale e degli utenti, reali e potenziali, per il soddisfacimento del bisogno sociale e l'implementazione del benessere.

Questa corresponsabilizzazione può essere realizzata in diversi modi:

- Attraverso una particolare attenzione della Cooperazione sociale alla soddisfazione dei bisogni degli utenti del sistema di offerta pubblico, gestito dalla stessa C.s., migliorando l'approccio relazionale dei professionisti e sviluppando forme moderne di ascolto degli utenti e di coinvolgimento dei familiari nella valutazione della qualità delle prestazioni:
- Attraverso una ricerca sociale che rilevi i bisogni non espressi e che consenta alla C.S. di progettare nuove soluzioni assistenziali, luoghi e spazi di collaborazione tra cooperazione ed utenti e di autoorganizzazione degli utenti, con il sostegno della cooperazione.

... E fuori dall'accreditamento?

Per i servizi che non saranno accreditati e per i servizi da accreditarsi, ma per i quali non sono ancora definiti i requisiti, vale la normativa attuale, vale a dire il sistema degli appalti.

Sarebbe incoerente per tali servizi non sviluppare una altrettanto incisiva attenzione per il punto di vista degli utenti. Questo non si può fare con l'attuale sistema di selezione dei fornitori, contenuto e sviluppato a partire dalla legge regionale sulle cooperative sociali e basato sulle licitazioni private e sulle gare. Dato che la normativa comunitaria e nazionale, ha ormai consolidato il fatto che i servizi sociali sono esenti da una puntuale applicazione del codice degli appalti, occorre che la Regione aggiorni la propria normativa, in coerenza con i principi dell'accreditamento, sia in direzione di procedure di concessione di servizi, sia in applicazione del principio di sussidiarietà.

In tale contesto anche l'attuazione dell'articolo della Legge 2 sulla coprogettazione, consentirebbe il dispiegarsi di una più efficace collaborazione tra Istituzioni e cooperazione sociale, nell'interesse degli utenti e della innovazione.

Una normativa adeguata consentirebbe anche alla cooperazione sociale di espandere la propria attenzione, attualmente concentrata sul "mercato pubblico", offrendo servizi e prestazioni direttamente agli utenti, cosa attualmente non sostenibile, in quanto il concorso del sistema pubblico è concentrato unicamente sui servizi offerti dal proprio sistema.

Innovazione e sviluppo

Entrando, poi, in temi più espressamente tecnici, si pone anche per C.S. il problema dell'innovazione.

Parlare di innovazione e sviluppo per la cooperazione sociale non è semplice perché significa parlare di innovazione in campo sociale e di innovazione per imprese che per la maggior parte lavorano su commesse pubbliche. Anche se non è banale pensare a nuovi strumenti tecnologici, soprattutto di carattere gestionale, che andrebbero certamente nella direzione di quella maggiore efficienza già auspicata.

Il ricercare l'innovazione può voler dire anche sviluppo imprenditoriale dell'impresa cooperativa, ricerca di nuovi canali di finanziamento, risposta ad esigenze sempre diverse e differenziate per le famiglie e la persona. Questo può essere più vero per il settore educativo e di cura dell'infanzia rispetto all'area "anziani", anche se anche in questo campo si potrebbe molto lavorare specie sulla fragilità e sulla prevenzione.

E' possibile anche ricercare innovazione sociale nel processo di pianificazione territoriale in particolare attraverso la partecipazione "buona e propositiva" della cooperazione alla costruzione della pianificazione territoriale.

Il tema dell'innovazione non può comunque prescindere così come fanno le imprese "normali" dal ragionamento sulla incentivazione alla ricerca e sviluppo. Un'incentivazione da ricercarsi sia presso l'ente pubblico, ma anche dal sistema creditizio così come dal sistema delle imprese tout court.

A questo proposito, in un ragionamento che si occupa di valore e significato economico e imprenditoriale della cooperazione sociale, crediamo che si debba affrontare la materia che riguarda il sistema creditizio a favore di queste imprese. Argomento difficile che deve, però, trovare una proposta per un lavoro futuro, più ampio di quanto non sia già stato messo in campo.

Venendo alle fonti di finanziamento: è indispensabile avviare un lavoro di verifica sull'applicabilità e fruibilità dei fondi FESR da parte della C.S. che raramente ne beneficia, sia perché la stessa C.S. non vi pone sufficiente attenzione, ma soprattutto perché la programmazione regionale di questi fondi non contempla la presenza di questa compagine imprenditoriale.

Conclusione

In conclusione, riteniamo indispensabile lo sviluppo dell'impegno alla innovazione:

- Individuare modalità di ascolto, coinvolgimento e tutela degli utenti, sia all'interno del sistema pubblico di welfare, sia all'interno di una offerta responsabile della CS diretta ai cittadini,
- Individuare strategie, servizi e modalità operative che rispondano in maniera più efficace alle esigenze di una società in rapido mutamento, con risorse sempre più inadeguate;

- Individuare regole e sostegni per lo sviluppo del consumo dei cittadini di servizi per la salute e il benessere;
- Individuare modalità di esternalizzazione dei servizi non interessati all'accreditamento, con modalità maggiormente coerenti con i principi sostenuti nel sistema di accreditamento e con l'esigenza di garantire la qualità delle prestazioni,
- Sostenere il processo di sviluppo imprenditoriale, razionalizzazione e aggregazione della cooperazione sociale.

Hanno collaborato:

Cinzia Ioppi	Regione Emilia-Romagna
Gianluca Mingozzi	Confcooperative/Federsolidarietà ER
Giulio Dall'Orso	Regione Emilia-Romagna
Raffaele Tomba	Regione Emilia-Romagna
Anna Piletti	AUSL Fidenza
Doriana Ballotti	Legacoop Bologna
Monica Franceschi	Provincia di Ferrara

- Sussidiarietà e accreditamento nel rapporto tra cooperative sociali ed enti pubblici

Sfondo

Fin dalle origini, l'agire della cooperazione sociale in Emilia-Romagna si è caratterizzato per un importante rapporto-collaborazione con le Pubbliche Amministrazioni. Una comune scelta politica che ha caratterizzato i servizi sociali, socio sanitari e socio educativi in Emilia-Romagna e che ha contribuito a realizzare quella coesione sociale che contraddistingue il nostro territorio e che lo ha "preservato" a lungo da vere e proprie emergenze e/o tensioni sociali.

Da metà degli anni '70 ad oggi si è andata progressivamente affermando la consapevolezza che le Pubbliche Amministrazioni da sole non possono gestire direttamente tutti i servizi e si è progressivamente verificato che la migliore risposta ad alcuni bisogni può realizzarsi attraverso la gestione delle Organizzazioni del Privato Sociale- Terzo Settore e in particolare delle Cooperative sociali.

Si è iniziato parlando di rapporto pubblico-privato sociale, poi di welfare mix e welfare community arrivando con l' articolo 118 della Costituzione a definire il principio di sussidiarietà ripreso in seguito anche dall'art. 9 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

In merito alla sussidiarietà, la Regione Emilia-Romagna ha poi ripreso gli articoli dello Statuto anche nella legge regionale 2 del 2003 in particolare nell' art. 2 nei commi 2 e 3.

Al di là delle dimensioni normative, è bene sottolineare che la Cooperazione Sociale è un importante attore del sistema di comunità, essendo le cooperative sociali stesse "comunità", in quanto includono nella propria base sociale non solo operatori e professionisti (soci lavoratori), ma anche utenti e familiari (soci fruitori), soci volontari, finanziatori (soci sovventori), imprese, organizzazioni dell'economia e del sociale.

In questo senso si sta registrando un'evoluzione e nello stesso tempo un ritorno alle radici di molte cooperative sociali: la fisionomia e il ruolo della cooperazione sociale sta mutando sempre più da prestatore di servizi a impresa sociale di comunità. Dopo un paio di decenni in cui, specie nella nostra Regione, si è affermato un modello di "cooperazione di servizi nel sociale" orientata alla prevalente organizzazione di personale socio-assistenziale in risposta ad appalti pubblici, si va ora diffondendo, sia per la mutata richiesta degli enti che affidano i servizi, sia per l'evoluzione della domanda da parte dei cittadini, una tipologia di impresa sociale con sempre più marcati caratteri "di comunità".

Imprese sociali di comunità caratterizzate dalla FORMULA COOPERATIVA, forma di impresa che appare sempre più adeguata specialmente in questo periodo di crisi che ha messo a nudo le contraddizioni e i limiti di altre forme di impresa, capaci di attrarre vari portatori di interessi, capaci di apportare alla programmazione territoriale competenze progettuali conseguenti alla capacità di ascoltare e rispondere ai bisogni dei cittadini.

In questo senso la cooperazione sociale, appunto in quanto "impresa sociale di comunità" ha forti potenzialità non solo in ordine alla cura, riabilitazione ed integrazione sociale, ma anche per la prevenzione e la promozione della salute in senso ampio.

In questa prospettiva l'accreditamento - e i nuovi rapporti con la PA che per suo tramite saranno costruiti - rappresentano un tassello assolutamente significativo della sussidiarietà ma non ne esauriscono le potenzialità e il significato attuativo.

Le caratteristiche imprenditoriali specifiche della cooperazione e il suo essere parte della comunità dovranno mantenere aperto e sviluppare ulteriormente uno spazio di mercato e la capacità di efficienza/efficacia in soluzioni progettuali, gestionali e professionali innovative e di qualità rispetto ai bisogni dei cittadini, terreni su cui sempre più dovrà misurarsi la CS, anche "al di là" del rapporto con la PA.

Quindi da un lato le leggi e dall' altro le caratteristiche della cooperazione sociale hanno interpretato il principio di sussidiarietà, sussidiarietà che in Emilia-Romagna è stata condizionata da:

- una tradizionale voglia di partecipazione e di assunzione di responsabilità propria delle persone che abitano in questa Regione
- una autentica motivazione delle PA ad ascoltare e coinvolgere i cittadini nella consapevolezza che la condivisione di responsabilità è un valore
- i vari cambiamenti politici, sociali, economici
- la PROGRAMMAZIONE PARTECIPATA e la REGOLAZIONE DEI RAPPORTI tramite gare d' appalto.

Il protocollo cooperazione sociale-Regione Emilia-Romagna

Per rafforzare la sussidiarietà e il rapporto fra Cooperazione sociale e Regione Emilia-Romagna, il 1 aprile 2009 è stato siglato un Patto tra Regione, Cooperazione sociale e Autonomie locali (DGR 172/09) che sintetizza i maggiori punti di convergenza finora realizzati e gli obiettivi e strumenti comuni da perseguire, individuando in particolare l'accreditamento come uno dei terreni nel quale occorre realizzare rapporti innovativi con la PA, "prevedendo una forte condivisione del sistema, garantendo anche a livello locale la partecipazione alla programmazione ed al processo di accreditamento, coinvolgendo la cooperazione sociale nella definizione del ridisegno della rete e della gestione dei servizi in ambito territoriale".

Il protocollo "riconoscendo il carattere imprenditoriale della Cooperazione sociale e promuovendone e sostenendone lo sviluppo attraverso le azioni che si riterranno più opportune", rappresenterà quindi un importante punto di riferimento per il consolidamento dei rapporti fra la cooperazione sociale, la Regione e le Pubbliche Amministrazioni.

Dagli appalti all' accreditamento

I primi rapporti fra PA (Pubbliche Amministrazioni) e CS (Cooperazione Sociale) furono fortemente caratterizzati da condivisi obiettivi politici e sociali che in molti territori generarono cooperative sociali. In particolare la chiusura dei manicomi, degli istituti speciali per ragazzi handicappati promossero le prime cooperative sociali che in collaborazione con le Associazioni di rappresentanza dei familiari-utenti si candidarono a gestire I NUOVI SERVIZI volti a rispondere ai nuovi bisogni. Ciò avvenne anche per i primi servizi domiciliari alle persone anziane e per i servizi rivolti a tossicodipendenti e a minori "a rischio". PA e CS si incontrarono SOSTENUTE DA RECIPROCHE MOTIVAZIONI E UNA COMUNE VOGLIA DI FARE INSIEME INNOVAZIONE SOCIALE pur disponendo di scarse risorse economiche e superando i vincoli burocratici e normativi

Tangentopoli, l'entrata in Europa, la crisi dei partiti e la crisi economica dei primi anni '90, il blocco delle assunzioni nella PA, generarono nuove normative e vincoli trasformando il rapporto fra PA e CS. Nel frattempo questa fu riconosciuta dalla legge 381 del 3 dicembre 1991 e realizzato il 7 ottobre 1991 il primo Contratto Collettivo Nazionale di lavoro.

Le gare d'appalto (per lo più al ribasso economico) condizionarono questi rapporti fino alla fine degli anni '90 con l' eccezione delle cooperative sociali di tipo b che consolidano sempre più rapporti non solo con le PA, ma anche con aziende e clienti privati.

Si è così costituita quella che il Prof. Fulvio Folgheraiter ha evidenziato come una situazione di quasi-mercato. Tra lo Stato erogatore unico di servizi socio-sanitari tipico degli anni 70 e il "Welfare di relazione o comunitario" prefigurato dalla legge 328 ed auspicato da molti protagonisti del Terzo Settore, permane l'attuale configurazione ibrida che tutti abbiamo imparato a chiamare Welfare mix e che Folgheraiter rappresenta come quasi-mercato.

Al di là di una valutazione specifica su questo decennio, è necessario ricordare che la Regione Emilia-Romagna recepì le perplessità espresse dalle Associazioni di familiari e dalla cooperazione sociale e tramite direttiva regionale del 1996, venne fissato il vincolo di realizzare gare che assegnassero non più del 50 % all' elemento prezzo.

Con legge regionale 2 del 12 marzo 2003 si introduce inoltre il bisogno di superare lo strumento gara d' appalto identificando L' ACCREDITAMENTO come uno strumento più adeguato per la regolazione del rapporto fra le Amministrazioni Pubbliche e i soggetti produttori dei servizi e tra questi la Cooperazione sociale.

Attraverso un lungo percorso normativo con la direttiva regionale 514 del 20 aprile 2009 vengono indicate le modalità, i requisiti e i criteri per realizzare questo nuovo rapporto nei servizi socio sanitari residenziali e diurni rivolti a persone anziane e disabili e nell'assistenza domiciliare.

Inoltre, in merito agli accreditamenti, per ciò che riguarda la cooperazione sociale è utile ricordare l'esperienza in essere per l'accREDITAMENTO delle strutture dell'area salute mentale e dipendenze patologiche definite dalla determina dirigenziale del 13/8/2008 e il prossimo avvio dell' accREDITAMENTO dei servizi rivolti alla prima infanzia (nidi).

In questi anni la Regione e le Associazioni di rappresentanza della cooperazione sociale hanno condiviso tutto il percorso preparatorio per questa "futura rivoluzione" con la consapevolezza che i cambiamenti e le innovazioni devono trasformarsi da documenti SCRITTI e condivisi ad azioni concrete che richiedono nuovi protagonismi.

Nel Welfare mix le cooperative sociali della nostra Regione hanno costruito un loro ruolo coerente e costruttivo, ora non bisogna rimanere in mezzo al guado e bisogna pertanto che tutti i protagonisti si muovano verso la sperimentazione di Welfare comunitario.

Appare sempre più improbabile che il Pubblico possa riuscire da solo a rispondere alle nuove domande sociali con risorse calanti. Il percorso verso il Welfare comunitario, per non essere troppo avventuroso, ha bisogno:

- 1) di un quadro di riferimento normativo certo,
- 2) di un forte ruolo di governo e di regia da parte degli Enti Locali
- 3) della convinta disponibilità da parte di tutti i soggetti attivi nel territorio di impostare i propri rapporti in una logica di collaborazione e di rete
- 3) di un obiettivo dichiarato: perseguire i diritti sociali dei cittadini nella logica e nella pratica della sussidiarietà.

Nei prossimi anni quindi il rapporto fra PA e CS sarà fortemente condizionato dalle normative sugli ACCREDITAMENTI in particolare con le cooperative di tipo a che stanno svolgendo in regime di appalto molti dei servizi oggetto del nuovo accREDITAMENTO.

Lo scenario inedito che si aprirà IN FUTURO porrà alla cooperazione sociale e alle Amministrazioni Pubbliche NUOVE DOMANDE CHE RICHIEDERANNO IMPORTANTI CAMBIAMENTI PER FORNIRE LE ADEGUTE RISPOSTE.

In particolare richiederà:

Alle Cooperative sociali di agire con nuove ottiche imprenditoriali. Oggi la cooperazione sociale esprime un' imprenditorialità fortemente centrata sull' organizzazione e la gestione supportata da una importante capacità di controllo dei costi, che l' ha resa competitiva anche per la capacità di gestire diversamente le risorse umane impegnate nei servizi (reclutamento, riconoscimento

del merito, partecipazione alle decisioni, ecc.). In futuro per rispondere al cambiamento connesso agli Accreditementi, le cooperative sociali dovranno essere in grado di gestire non solo il personale, ma la totalità del servizio assumendosi la responsabilità dell'intero processo assistenziale (tutte le attività di assistenza, di cura, socio-educative, riabilitative, di animazione, di assistenza infermieristica ed il loro coordinamento) e la responsabilità dei servizi accessori/strumentali per i quali dovrà essere assicurato che il risultato finale garantisca il benessere della persona;

Alle Pubbliche Amministrazioni di assumere un nuovo ruolo di governo del sistema e di garanzia di equità, appropriatezza e qualità dei servizi nei confronti dei cittadini e garante della equità e della universalità delle prestazioni dei servizi. Le Pubbliche Amministrazioni, nelle diverse espressioni territoriali, dovranno essere in grado di formare efficienti e competenti funzionari che, attraverso trasparenti strumenti, dovranno essere capaci di riconoscere la qualità con riferimento a metodi e criteri oggettivi. Una pubblica Amministrazione che si trasformerà quindi da appaltatore a GARANTE, NEI CONFRONTI DEGLI UTENTI, della qualità dei servizi accreditati erogati dai gestori (no profit, for profit, Asp, ...) che giocheranno il proprio ruolo sulla qualità non determinata dal prezzo, ma da criteri che consentano di portare l'attenzione sulla persona (e sui suoi bisogni), oltre che sulla validità del progetto/servizio a questa riservato.

Fondamentale importanza per sostenere le innovazioni saranno le congiunte azioni formative e la strutturazione di nuove modalità di rapporto da realizzarsi in luoghi e tempi definiti, volti a favorire la partecipazione e la capacità di progettazione ed innovazione.

Programmazione partecipata

Attraverso l'informale coprogettazione si è sviluppato in questi ultimi trenta anni il virtuoso rapporto fra PA e CS. Migliaia di PERSONE con diversi ruoli, ma forti e condivise motivazioni, sono state capaci di leggere i bisogni sociali cercando insieme le migliori risposte anche attraverso improbabili invenzioni. Lo hanno fatto e lo stanno facendo grazie al loro radicamento e alla loro conoscenza del territorio, grazie al buon senso reciproco che ha loro permesso di superare ostacoli legati a ruoli istituzionali e professionali predefiniti.

L'improvvisa malattia del genitore di un ragazzo con gravi problemi di disabilità, l'emergenza conseguente ad un'improvvisa nevicata che colpisce specialmente le persone senza dimora, l'arrivo di minori stranieri non accompagnati, per non parlare della risoluzione dei problemi quotidiani alle persone non autosufficienti. Sono piccoli esempi che ci raccontano come le teorie e le normative si sono sempre tradotte in incontri e azioni quotidiane realizzati da persone competenti e disponibili a collaborare, spesso con inadeguato riconoscimento sociale (ed economico). Persone che lavorano nella Pubblica Amministrazione e nella Cooperazione Sociale e cercano insieme di migliorare la qualità della vita di chi esprime un bisogno.

E' stata una coprogettazione che è partita dal basso e si è sviluppata a diversi livelli.

Questo patrimonio di collaborazione e partecipazione deve trovare spazio nelle forme e negli strumenti del nuovo sistema di governo del welfare regionale a tutti i livelli e nelle sedi appropriate.

La partecipazione alla programmazione, sin dalla fase di lettura dei bisogni, rappresenta una delle sfide fondamentali per la reale costruzione di un welfare comunitario.

E' necessario assumere la consapevolezza che pur fra mille difficoltà, fatiche e incomprensioni i Piani di Zona nella nostra Regione si stanno realizzando, ed è necessario promuovere un'ampia riflessione-verifica su ciò che è avvenuto e sta avvenendo in questa nuova stagione di programmazione, sia a livello intermedio (CTSS) che a livello di ambito distrettuale, con una particolare attenzione a come è stata realmente promossa e garantita la partecipazione di tutti i soggetti sociali quale risorsa fondamentale per la costruzione del welfare comunitario.

Questa riflessione dovrà coinvolgere TUTTI I SOGGETTI CHE HANNO PARTECIPATO ALLA STESURA dei 38 piani per comprendere le luci e le ombre che hanno accompagnato questi anni di impegnativo lavoro.

La promozione di una verifica può aiutare a lavorare meglio, a sciogliere nodi, ma più che altro può rimotivare migliaia di operatori evitando il rischio di far vivere lo strumento solamente solo come un burocratico documento da compilare. Facendogli assumere di nuovo l'originale importanza.

In particolare sarà necessario RIPENSARE al comma 6 dell'art. 29 della legge regionale 2 del 2003 che stabilisce che "I soggetti del Terzo settore, gli altri soggetti senza fini di lucro indicati all'articolo 20, nonché le Aziende di cui all'articolo 25 concorrono alla definizione del Piano di zona, con le modalità stabilite tramite accordo tra i Comuni, e partecipano all'accordo di programma attraverso protocolli di adesione".

La lettura dei bisogni, le scelte di priorità e la definizione degli interventi sono di responsabilità pubblica, ma la cooperazione sociale ha un forte ruolo di compartecipazione a questi diversi momenti del processo, specialmente nella verifica, pur restando in mano pubblica le scelte finali.

E' importante distinguere- e valorizzare - nel processo di PROGRAMMAZIONE PARTECIPATA DOVE PA E CS ed altri soggetti SI INCONTRANO, i TAVOLI TECNICI DAI TAVOLI POLITICI (TAVOLI WELFARE) – questi attualmente previsti dalla DGR 1682/08 nella sede delle Conferenze provinciali territoriali sociali e sanitarie - auspicando anche la strutturazione di tavoli welfare nei diversi ambiti distrettuali. Nei primi (i tavoli tecnici) si realizzano: la lettura dei bisogni, la declinazione dei profili di Comunità, disegnati dalla Conferenza territoriale, in profili distrettuali, la proposta di interventi prioritari; nei secondi, i tavoli politici, ci si confronta sulle scelte complessive del sistema locale integrato prima dell'assunzione di decisioni da parte dei soggetti istituzionali.

Nella consapevolezza che le Pubbliche Amministrazioni da sole non possono rispondere a tutti i bisogni sociali e sanitari dei cittadini e che l'apporto della cooperazione sociale e del terzo settore è fondamentale ed insostituibile, i tavoli welfare saranno il luogo dove si potranno condividere le sfide future.

E' in quei tavoli che è opportuno che si realizzi il necessario confronto tra CS e Enti Locali in merito alla:

- condivisione delle scelte in merito al ridisegno della rete e della gestione dei servizi in ambito territoriale nella fase preliminare all'avvio dell'accreditamento,
- attuazione del processo di accreditamento
- condivisione delle scelte prioritarie per garantire una rete dei servizi più adeguata a rispondere ai bisogni delle famiglie, delle persone e delle comunità
- definizione delle modalità della verifica congiunta sull'impatto che tali scelte producono.

Conclusioni

Le sfide che abbiamo davanti sono molto importanti perché richiedono cambiamenti che saranno anche condizionati da restrizioni economiche e da minori trasferimenti dallo Stato alle PA, in un contesto non adeguatamente definito di avvio della riforma del federalismo fiscale e della costruzione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni sociali), previsti dalla Costituzione.

All'incertezza delle risorse pubbliche e delle regole a livello nazionale, indispensabili a garantire in modo universalistico servizi sociali e sociosanitari di qualità, si aggiungeranno inevitabilmente nuovi bisogni che necessiteranno di adeguate risposte.

PA e CS, nell'interpretare il principio di sussidiarietà, dovranno consolidare la consapevolezza che le risposte tradizionali garantite ai cittadini, grazie al loro incontro, non saranno sufficienti e dovranno

essere accompagnate da innovazioni progettuali in molti ambiti, per continuare a garantire quella qualità che ha prodotto la coesione sociale di questa Regione.

Hanno collaborato:

Alberani Alberto	Legacoop ER
Fabrizio Raffaele	Regione Emilia-Romagna
Protti Federica	Legacoop Rimini
Terenziani Dino	Esperto Commissione consultiva reg. per la coop. soc.
Rosetti Anna Maria	Regione Emilia-Romagna
Zanoni Elena	Legacoop Ravenna
Ragazzini Francesca	Regione Emilia-Romagna
Ponzi Mauro	Federsolidarietà Reggio Emilia

• Cooperative d’inserimento lavorativo e inclusione sociale

Il contesto di riferimento ¹

La mission della cooperazione d’inserimento lavorativo è l’“accoglienza e l’inserimento lavorativo delle persone svantaggiate” attraverso l’organizzazione di attività commerciali e produttive, in vari settori imprenditoriali.

Si parla d’inserimento lavorativo solo quando ci sono condizioni “realistiche” per consentire alla persona svantaggiata di raggiungere l’assunzione e l’ingresso nel mondo del lavoro.

Le cooperative d’inserimento lavorativo intervengono sulla capacità di vita della persona inserita, rispetto allo specifico “lavoro” in quanto su questo tema possiedono competenze e professionalità specifiche, e attivano percorsi personalizzati di sostegno e di supporto integrabili col progetto di vita più complessivo della persona.

I percorsi di “accoglienza e all’inserimento lavorativo delle persone svantaggiate” in cooperativa B necessitano dell’integrazione con la rete territoriali dei servizi (sociali, sanitari, per il lavoro..)

Le cooperative sociali d’inserimento lavorativo sono una tipologia d’impresa articolata e complessa in quanto realizzano un triplo prodotto a favore dello sviluppo socio-economico del territorio:

1. PRODUCONO REDDITO: attraverso la gestione delle attività produttive e commerciali realizzano reddito per i soci/dipendenti/personale svantaggiato;
2. PRODUCONO INTEGRAZIONE SOCIALE: attraverso l’inserimento in cooperativa, si valorizza il capitale umano e sociale del territorio, in particolare di quello in condizione di svantaggio, e si passa da una politica “passiva” (il sussidio assistenziale) ad una “attiva” (lavoro-retribuzione). La persona passa da assistito a contribuente;
3. CREANO VALORE INTRAPRENDENDO. Perché 1 e 2 si realizzino la cooperativa deve essere gestita in modo efficiente ed efficace, deve essere, perciò, imprenditorialmente capace.

Il processo di analisi SWOT ² ci permette di valutare i punti di forza, debolezze, opportunità e le minacce nella cooperazione di inserimento lavorativo.

1. Punti di forza (buone prassi) realizzate

La cooperazione sociale di inserimento lavorativo, nella nostra Regione, ha saputo mantenere e sviluppare in questi anni la sua specificità di essere un’impresa che produce beni e servizi finalizzati all’ “accoglienza e all’inserimento lavorativo delle persone svantaggiate”. Le principali innovazioni riguardano:

- Ø la forte crescita sia di unità produttive che di lavoratori impiegati e la spinta su tutto il territorio regionale a costituire Consorzi di coop B (le coop B e le miste più delle A si consorziano) per avere maggiore forza commerciale e imprenditoriale in particolare nei

¹ I dati di riferimento sono riportati nella tabella inserita nella parte finale del documento.

² Nel processo di analisi SWOT i primi due aspetti permettono di fotografare punti di forza e punti di debolezza delle azioni/attività realizzate, gli altri due aspetti si concentrano sulle prospettive future.

confronti dei committenti pubblici e delle multiutility (attraverso le commesse di HERA sono stati realizzati: 22 milioni di € di fatturato e 540 persone svantaggiate inserite)

- Ø la capacità di alcune cooperative/ConSORZI di creare alcune figure professionali non disponibili sul mercato - in particolare quelle del lavoratore guida, del tutor dell'inserimento lavorativo e del responsabile sociale – e strumenti per seguire e certificare l'acquisizione di abilità lavorative da parte dei soggetti svantaggiati.

In altri termini, alcune cooperative/ConSORZI hanno definito meglio la propria mission e rafforzato le proprie specificità, anche utilizzando strumenti di rendicontazione sociale (bilancio sociale, codici etici, certificazione di qualità..) adottando di fatto logiche e strumenti di supporto all'impiego entro strutture dedicate a questa specifica e prevalente finalità.

Esse hanno così potuto evitare di trasformarsi in laboratori protetti, sono rimaste generalmente aperte al mercato del lavoro esterno, soprattutto quando si sono occupate di soggetti svantaggiati diversi dai disabili gravi, affermandosi come strumento specifico e peculiare nel panorama degli strumenti di politica attiva del lavoro.

2. Punti di debolezza e criticità evidenziate

Sono evidenti difficoltà a comunicare e a far comprendere, in particolare alle pubbliche amministrazioni, il valore aggiunto dell'integrazione sociale, con il risultato di essere considerate, quando va bene, come un qualunque altro "fornitore". Mentre, attraverso l'inserimento in cooperativa, si valorizza il capitale umano e sociale del territorio, in particolare delle persone con maggiori difficoltà d'integrazione sociale, passando da una politica "passiva" (il sussidio assistenziale) ad una "attiva" (lavoro-retribuzione). Realizzando un parallelo processo evolutivo/educativo nella persona inserita che da assistito diventa contribuente.

Le cooperative B sono tendenzialmente di minori dimensione delle cooperative A, questo è un elemento di debolezza in una tipologia d'impresa che deve assommare competenze complesse e diversificate (In questo senso il maggior ricorso ai ConSORZI, rispetto alle A, rappresenta una risposta imprenditoriale al problema della dimensione).

Esiste una scarsa patrimonializzazione e mancanza di soci sovventori finanziariamente capaci, con conseguente difficoltà d'investimento.

Si riscontrano attività lavorative poco professionalizzanti. Produzioni con livelli intensivi di lavoro, di semplice esecuzione e a basso valore aggiunto: attività artigianali, attività di assemblaggio, pulizie, manutenzione del verde pubblico e privato, servizi ecologici. Mancanza, nella maggior parte delle cooperative sociali di competenze tecniche operative per lo sviluppo di settori a più alto valore aggiunto.

I contributi pubblici a sostegno dell'attività di inserimento lavorativo sono limitatissimi (non ci sono riconoscimenti anche economici del ruolo delle coop. B nelle politiche attive del lavoro), a fronte di un costo "sociale" alto (tutor, Responsabile Sociale) se le coop. B vogliono realizzare compiutamente la propria mission.

Non si è riusciti a creare filiere strutturate imprenditoriali/sociali con il sistema delle imprese e col mondo cooperativo in particolare a partire dalle cooperative di produzione-lavoro e di servizi che in alcuni segmenti di mercato risultano, anzi, essere i principali concorrenti delle cooperative sociali.

3. Le prospettive future. I rischi

E' necessario l'avvio di un'analisi approfondita sull'organizzazione dell'impresa sociale d'inserimento lavorativo, realtà economica complessa e articolata che necessita di un mix equilibrato tra componente imprenditoriale e componente sociale, investendo risorse e coinvolgendo i sistemi cooperativi e l'Università di Economia.

Si corre il rischio di rimanere marginali e di nicchia, senza ruolo sul territorio:

- non essere riconosciuti come partner dalle pubbliche amministrazioni,
- non riuscire a creare filiere strutturate col sistema imprenditoriale a partire dalla cooperazione mutualistica
- non sviluppare alleanze per l'integrazione sociale e lavorativa con le associazioni dei familiari dei disabili e delle persone svantaggiate e col sindacato

Si deve evitare di percorrere la deriva di un'involuzione aziendalistica col rischio di "svendere la mission per un preteso e generico efficientismo economico".

4. Le prospettive future. Le opportunità

Le cooperative sociali d'inserimento lavorativo sono una risposta significativa e strutturata all'integrazione sociale delle fasce deboli per questo sono: partner, non fornitori delle pubbliche amministrazioni, e svolgono una funzione pubblica (art. 1 L. n. 381/91).

Esistono gli strumenti normativi, per realizzare partenariati con la Pubblica Amministrazione, come è successo in diversi territori della Regione, attraverso affidamenti diretti sotto soglia comunitaria (circa 200.000,00 €) , inserimento di clausole sociali negli appalti sopra soglia (art. 2, comma 2 DLgs. n. 163/2006) e appalti riservati (art. 52 DLgs. N. 163/2006). Far diventare le buone prassi realizzate azioni sistemiche della Regione..

Esistono esperienze (Comune di Torino) di altre regioni (Piemonte) che a seguito di una legge regionale hanno fissato una percentuale di esternalizzazione di attività alle cooperative sociali per il ruolo di coesione e integrazione sociale che queste rappresentano (Regolamento comunale n. 307 del 31/03/05). Probabilmente è giunto il momento di rivisitare la nostra Legge Regionale n. 7/94 applicativa della 381).

Costruire partenariati imprenditoriali/sociali col sistema delle imprese. Le clausole sociali negli appalti pubblici costituiscono una condizione ineludibile per la realizzazione di partenariati realistici. Inoltre è necessario valutare la sperimentazione dell'art. 22 della L.R. 17/05, al fine di renderla meno burocratica e di più facile applicazione per le imprese e per le cooperative sociali.

Le cooperative sociali d'inserimento lavorativo possono essere una delle risposte alla crisi economica e possono svolgere un ruolo importante (sia per quantità, sia per qualità) nelle politiche attive del lavoro realizzando in maniera integrata le seguenti attività :

- valutazione delle competenze sociali e lavorative,
- attivazione di formazione mirata in situazione,
- progettazione di percorsi di transizione verso altre aziende,
- supporto ai servizi d'inserimento lavorativo della Provincia,
- e ovviamente occupazione fasce deboli

Per comunicare con più forza il ruolo di soggetto attivo nelle politiche attive del lavoro le cooperative B devono costruire parametri e indicatori per definire il VAS (Valore Aggiunto Sociale) che producono.

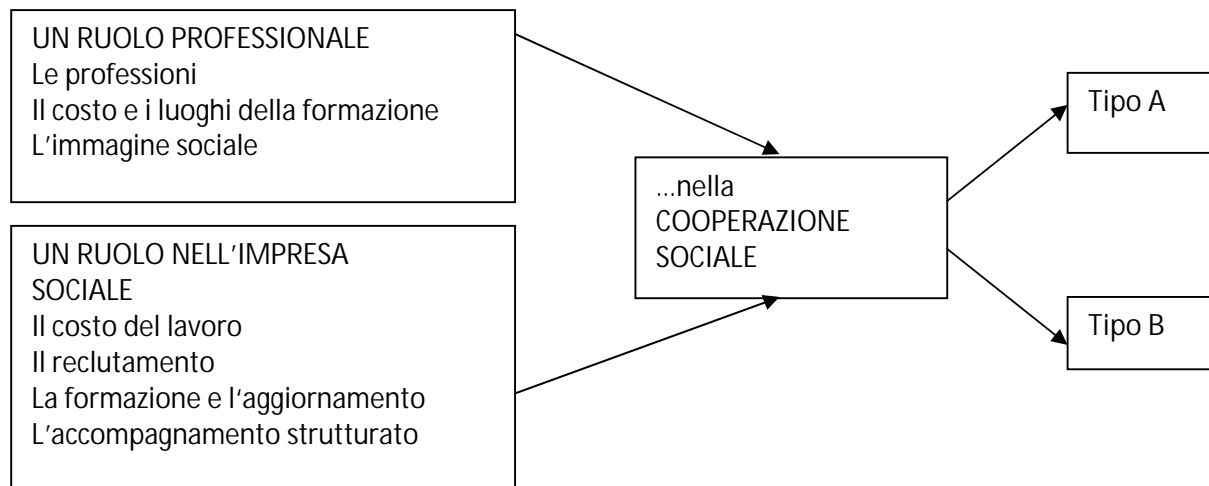
La complessità del problema dell'inserimento delle fasce deboli del mercato del lavoro non può che essere affrontato in una logica di rete e di corresponsabilità, da parte di tutti i soggetti economici e sociali del territorio. Vanno create collaborazioni forti per uno sviluppo socio-economico sostenibile in una logica di Responsabilità Sociale dell'Impresa (RSI) e di Territori Socialmente Responsabili (TSR).

Hanno collaborato:

Ansaloni Mario	Regione Emilia Romagna
Caroli Massimo	Confcooperative/Federsolidarietà
Dugoni Albano	Legacoop Modena
Bellini Deanna	Comune di Faenza
Borghini Pietro	Consorzio Sociale Romagnolo Rimini
Sgarbi Giorgio	Consorzio Solidarietà Sociale Modena
Guerra Patrizia	Comune di Modena
Graziani Alessandra	Provincia di Ravenna
Rosaria Ganassi	Unione dei Comuni Tresinaro Secchia

• Lavoro sociale e qualità professionale

Uno schema di riferimento nella complessa definizione del "lavoro sociale" nella Cooperazione sociale



Nel confronto che ha caratterizzato i lavori del gruppo è apparsa subito evidente la necessità di addivenire ad una formulazione il più possibile condivisa del concetto di "lavoro sociale", essendo lo stesso caratterizzato, e quindi definito, a seconda del contesto in cui viene collocato.

Lo schema può aiutare a comprendere come, pur nel circoscritto terreno della cooperazione sociale, esso assuma una fisionomia frutto di almeno due fattori, a loro volta declinabili in sottotitoli:

§ la professione sociale intesa come ruolo tecnico di pura attenzione alla persona ed al suo progetto di vita

§ il ruolo imprenditoriale nell'impresa sociale agito nella progettazione, gestione, verifica e miglioramento della sostenibilità organizzativo-economica dell'intervento stesso.

Entrambi i ruoli concorrono a definire la figura del "lavoratore sociale" all'interno delle Cooperative ex Legge 381/91, lavoratore che va dunque considerato, anche a livello statistico e di lettura dei dati, come un operatore-imprenditore, a sua volta dotato di profili diversi a seconda della collocazione in un servizio:

Ø di Tipo A, che vede ancora una forte e privilegiata interlocuzione con gli Enti Pubblici ed è caratterizzato da figure e prestazioni in qualche modo tradizionali nel settore socio-assistenziale

Ø di Tipo B, dalle caratteristiche assolutamente innovative nel campo dell'inserimento lavorativo e nel quale convivono profili socio-educativi con altri marcatamente legati al "mestiere" dell'area merceologica di riferimento (verde, meccanica, legatoria, assemblaggio, catering, artigianato...).

Tale premessa, insieme al profondo processo riorganizzativo del welfare regionale che accompagnerà il percorso di Accreditamento in Emilia Romagna in particolare nei servizi socio-sanitari per la non autosufficienza, deve essere tenuta costantemente presente nella lettura dei punti a seguire così

come costituiscono indispensabile riferimento alcuni dati significativi (numero cooperative, soci, addetti e lavoratori svantaggiati coop. B e AB) raccolti nel contesto locale e regionale ³.

1. Punti di forza e buone prassi

Nella crisi occupazionale che stiamo attraversando le Cooperative sociali rappresentano spesso un'eccezione se si pensa che, nella nostra Regione si è passati dalle 630 cooperative sociali del 2005 alle 748 del 2008 ⁴ con un capitale di 70.000 soci, 40.000 addetti di cui oltre l'80% è costituito da lavoratori retribuiti (dipendenti, collaboratori, lavoratori interinali) e di cui il 70% è rappresentato da donne; donne, impegnate soprattutto nelle cooperative di tipo A, che spesso presentano percorsi scolastici deboli o situazioni di svantaggio sociale, una forza lavoro che va valorizzata con percorsi formativi adeguati in tempi e contenuti.

L'intervento in tema di politiche formative ha visto in questi anni notevoli investimenti in termini di risorse umane, professionali e finanziarie a vari livelli soprattutto in relazione a profili chiave e definiti (OSS, assistenti fam.ri a domicilio, mediatore interculturale)

Ora di fronte alle richieste che la Regione farà di personale formato, come possiamo proseguire nello standard quali-quantitativo fino ad ora conseguito senza gravare sulle finanze pubbliche o sui bilanci sofferenti delle cooperative sociali?

La qualità del lavoro sociale, che passa anche da un trattamento contrattuale che dopo vari anni si avvicina a parametri di dignità ed equità, deve poter contare su un adeguato riconoscimento da parte dei committenti pubblici in una logica non di pura fornitura di prestazioni, ma nel corretto rapporto con un partner che opera con finalità pubblica e quindi oltre il mercato, come dichiarato proprio nella normativa regionale.(LR 7/94 e successive modifiche)

Laddove si è molto investito in qualità delle figure professionali di base ed di quadri organizzativi intermedi, i migliori risultati conseguenti si sono verificati quando, politiche di co-progettazione hanno visto tutti gli interlocutori, Enti Pubblici, famiglie e imprese sociali, impegnate in comuni tavoli di lavoro dove lettura del bisogno e sostenibilità della risposta hanno visto impegnate responsabilità diverse in obiettivi chiari e condivisi.

Vi sono importanti strumenti legislativi e prassi consolidate soprattutto a sostegno delle politiche di accompagnamento al lavoro e di inserimento lavorativo ⁵; occorre monitorare quanto fino ad ora realizzato in termini di reale aumento occupazionale per le fasce deboli al fine di correggere e migliorare la progettualità complessiva ed il pieno utilizzo di tali strumenti legislativi.

2. Punti di debolezza e criticità evidenziate

Per quanto riguarda le professioni nel sociale, negli ultimi anni gli interventi formativi attuati hanno arginato solo in parte il problema legato al reperimento di operatori in possesso di competenze adeguate e di qualifiche per l'accesso al mercato del lavoro. Vi sono stati modelli e standard

³ I dati sono riportati nella scheda inserita nella parte finale del documento.

⁴ Albo regionale cooperative sociali.

⁵ L.R. n. 17/05, art.22; Legge n. 68, art.13; Legge n. 247/07; L.R. n. 17/05, art.19 (Fondo Regionale per l'occupazione disabili); programma nazionale PARI.

formativi, cui non sempre ha corrisposto una coerente collocazione nel mondo del lavoro, come nel caso del mediatore interculturale, l'assistente familiare, l'operatore socio-sanitario e l'educatore. La regolamentazione delle professioni sociali appare ancora più necessaria alla luce dei mutamenti nei sistemi di welfare locale nei quali le politiche sociali, classicamente intese, si integrano con le politiche sanitarie, educative e del lavoro, con relativo mutamento nel sistema dei ruoli che si traduce in una maggiore onerosità cui, tuttavia, non corrisponde un adeguato riconoscimento ed una adeguata visibilità sociale.

Permane una insufficiente messa a disposizione ed impiego di prassi e sistemi informativi utili ed aggiornati quali indispensabili supporti alla programmazione ed agli interventi di miglioramento del complesso delle professionalità offerte e necessarie. Tale supporto diventa quanto mai indispensabile in questa fase di ridefinizione dei percorsi di prima formazione e riqualificazione degli operatori (ricognizione, crediti formativi, programmazione di tempi e costi...).

Una volta chiarito "chi fa cosa e come", risulta fondamentale capire quale personale qualificato risponde alle esigenze dei vari gestori per una positiva ed efficace ricaduta sui servizi, anche (o forse soprattutto) alla luce della riorganizzazione generale del welfare regionale a seguito dei percorsi di accreditamento.

Per quanto riguarda la formazione si pone costantemente il tema della auspicata continuità tra il soggetto che forma e la collocazione operativa di lunga durata degli operatori formati come nel caso dei progetti di reinternalizzazione da parte delle ASP.

Se il dato che parla di circa 50.000 "badanti" regolari a livello regionale non è sottostimato, si pone il problema del "riconoscimento" del lavoro di cura svolto da queste figure anche con interventi specifici di tipo formativo e sociale. In questo quadro va definito il possibile valore aggiunto dell'"intercettamento" da parte delle Cooperative sociali di questo fenomeno fino ad ora gestito nel solo rapporto famiglia-operatrice.

3. Le prospettive future. I rischi

Se l'insieme degli operatori costituisce "un settore vitale che andrebbe sostenuto per non distruggere il nostro welfare", (e già in quest'affermazione è contenuta una preoccupazione evidente), la nostra attenzione deve concentrarsi su:

- > quale tipo di risorsa e di valore aggiunto vi è nelle professioni che fanno riferimento alla Cooperazione Sociale: il discutibile aspetto di manodopera specializzata a basso costo oppure quel mix di professionista e imprenditore attento alla sostenibilità dell'intervento e potenzialmente capace di mobilitare risorse variamente intese nel territorio?
- > come sono spendibili alcune professioni specifiche, specie nell'ambito dell'inserimento lavorativo (es: operatore e tutor dell'inserimento lavorativo), che rischiano di essere utilizzate solo nel contesto in cui operano quando sarebbero invece spendibili nell'intera rete che sostiene il progetto di vita delle persone?
- > come raggiungere e mantenere livelli di qualità del lavoro legati a stabilità, formazione e sicurezza inserendo a pieno titolo il loro costo nelle non variabili del costo del lavoro?

Il coinvolgimento dei Sindacati avviene tradizionalmente a livello di rinnovi contrattuali, di contrattazione locale e di gestione di aspetti interpretativi e conflittuali e periodicamente e

ciclicamente i processi di reinternalizzazione da parte degli EE.PP. vengono considerati come sanatoria di una non ancora superata condizione di precariato e sottovalutazione economica del lavoro in Cooperativa.

Dal punto di vista economico la differenza di trattamento dei lavoratori pubblici e privati si sta attenuando. Ulteriori garanzie di tutela e di rispetto degli oneri contrattuali del settore della cooperazione sociale dovrebbero derivare anche dalla applicazione dell'accREDITAMENTO e delle relative tariffe.

A questo punto, se il valore intrinseco della Cooperazione sociale non viene considerato solo in relazione al basso costo del lavoro cooperativo, allora deve essere interesse di tutti, Sindacati compresi, affiancare al miglioramento delle condizioni economiche, anche l'attenzione alla valorizzazione del modello Cooperativo, ricercando e pretendendo quelle peculiarità di partecipazione, democrazia economico-gestionale ed attenzione al lavoratore che ne sono all'origine della sua storia.

4. Le prospettive future. Le opportunità

Per il senso stesso della presenza delle Cooperative Sociali nel futuro del welfare, sarà sempre più importante non solo inseguire la domanda che nasce dal bisogno, ma soprattutto progettare e costruire e questo comporta un impegno strategico in termini di qualità ed innovazione anche nel campo del lavoro e delle professioni sociali.

In tema di accompagnamento qualificato alla professione, può essere affrontato il tema dell'apprendistato professionalizzante quale momento di verifica da parte di più soggetti interessati e motivati alla professione, già previsto, tra l'altro, come modalità formativa nel sistema della Formazione professionale regionale.

In uno stretto rapporto tra Enti formativi e imprese sul territorio, le Cooperative sociali in primis, anche il tema delle competenze e dei curricula degli operatori sociali va rivisto, evitando il proliferare di figure "spontanee", con una particolare attenzione a creare le condizioni per dare risposte flessibili a bisogni complessi nel progetto di vita di ogni persona.

Relativamente a tutte le qualifiche regionali dell'area sociale e socio sanitaria (LR.12/2003), verrà gradualmente applicata, una procedura per la formalizzazione e la certificazione delle competenze già acquisite dalle persone⁶.

Nella prospettiva dell'integrazione del lavoro delle assistenti familiari nella rete dei servizi, nell'ambito della promozione dei percorsi di qualificazione del lavoro di cura, anche la cooperazione sociale potrà svolgere un ruolo di supporto, coinvolgimento e accompagnamento

Per il reclutamento, la ricerca e la formazione delle figure realmente necessarie e per dare risposte di senso alle fasce deboli deve rafforzarsi come metodo per un collocamento mirato ed un dialogo vicendevole il collegamento operativo tra Centri per l'impiego, SILL, cooperative e altri servizi per l'inserimento lavorativo pubblici e privati

⁶ Al momento la Regione si è impegnata a finanziare col FSE il Servizio di Formalizzazione e certificazione delle competenze nei confronti di 1800 operatori impiegati nei servizi socio assistenziali e socio-sanitari, ai fini della acquisizione della qualifica di OSS

Alcune ricerche a livello nazionale rivelano dati promettenti sulla "tenuta" dei lavoratori delle cooperative che risultano in gran parte giovani, con titoli di studio medio-alti, motivati e desiderosi di "contare" nelle scelte strategiche delle loro imprese in merito alla qualità ed al senso dei servizi erogati. In tal senso rimane alta la curiosità ad indagare come tutto ciò avvenga, pur in presenza di bassi salari, contratti a volte precari (comunque non rilevanti nella nostra regione), prospettive instabili dovute al continuo ridimensionamento della spesa pubblica.

Deve rimanere alto l'impegno a dare stabilità, sicurezza e valore al lavoro, operazione assai più difficile in questa congiuntura di tagli alla spesa pubblica, di ricorso a forme di precariato ormai ampiamente legittimate ed utilizzate.

Il gruppo ha considerato dati provenienti dalle seguenti fonti:

- § Albo Regionale Cooperative sociali
- § Indagine (ISTAT Regione Emilia Romagna – 2007 per il 2005)
- § 1° report – inchiesta nazionale sul lavoro sociale 1° report – maggio 2009 su un campione di 2500 operatori
- § dati sulla formazione 2003-2006)
- § Lavorare per bambini e ragazzi nei servizi sociali territoriali – Un'indagine sugli operatori dell'Emilia-Romagna, Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza, Regione Emilia-Romagna, 2009 (dati sugli operatori area infanzia e adolescenza anno 2007)
- § Presidi e Servizi socio assistenziali in Emilia-Romagna – Dati al 31.12.2007, Servizio Sistema Informativo Sanità e Politiche Sociali, Regione Emilia-Romagna, 2009 (dati sugli operatori in Regione divisi per Area e Pubblico-Privato al 2007)
- § dati sulla cooperazione sociale Legacoop Emilia-Romagna
- § dati sulla cooperazione sociale Confcooperative Emilia Romagna

Hanno collaborato:

Loretta Losi
Riccardo Zoffoli
Elisabetta Di Pardo
Pietro Lauria
Luigi Mazza
Simonetta Puglioli
Ornella d'Elia
Alessandro Finelli
Loredana Fossati

Legacoop. Parma
Confcoop/Federsolidarietà Ravenna
Regione Emilia Romagna
Regione Emilia Romagna
Regione Emilia Romagna
Regione Emilia Romagna
Regione Emilia Romagna
Regione Emilia Romagna
Regione Emilia Romagna