



European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises

**L'INSERIMENTO LAVORATIVO AVVANTAGGIA SOLO I SOGGETTI SVANTAGGIATI?
UN'ANALISI COSTI-BENEFICI APPLICATA AD ALCUNE COOPERATIVE SOCIALI
ADERENTI AL CONSORZIO SOCIALE UNITARIO G. ZORZETTO DI VENEZIA**

Sara Depedri e Michele Boglioni

Scientific coordinator: Carlo Borzaga

Partner:



I contenuti scientifici, le metodologie e i risultati esposti nel presente rapporto sono frutto del lavoro di ricerca di Euricse (European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises) - Università di Trento nell'ambito della ricerca commissionata dal C.S.U. G. Zorretto Soc. Coop. Sociale di Venezia. Citare come: Depedri S. 'L'inserimento lavorativo avvantaggia solo i soggetti svantaggiati? Un'analisi costi-benefici applicata ad alcune cooperative sociali aderenti al Consorzio Sociale Unitario G. Zorretto di Venezia', Rapporto di ricerca Euricse, 2012.

Abstract

Il rapporto di ricerca aveva l'obiettivo di indagare la capacità delle cooperative sociali di inserimento lavorativo aderenti al Consorzio Sociale Unitario G. Zorzetto di generare per la pubblica amministrazione benefici di natura economica dovuti al risparmio che quest'ultima può ottenere dall'inserire i soggetti svantaggiati presso le cooperative anziché seguirli con politiche alternative di sostegno sociale e del reddito. La ricerca ha preso in esame 9 cooperative sociali. Otto di queste aderenti al C.S.U. (Co.Ge.S., La Città del Sole, S.AR.HA, Libertà, Aladino, Il Germoglio, Primavera e L'Isola) e una cooperativa, Il Grillo, non associata al C.S.U. Il campione è stato individuato tra le cooperative impegnate e/o aventi sede nel territorio del miranese nonché di riferimento per l'Azienda Ulss n. 13 (Dolo, Mirano, Noale). Alle stesse sono stati somministrate delle schermate excell in cui venivano raccolte informazioni sui dati economici della cooperativa tra 2008 e 2010 e su tutti i soggetti inseriti e sulla loro situazione reddituale nell'anno pre-inserimento, al primo anno di inserimento, al 2009 e al 2010. Ciò ha permesso di approssimare un *panel* di informazioni di base sui soggetti inseriti per confrontarne evoluzione nel tempo e effetti nel medio periodo e non solo con riferimento ad un anno.

L'analisi costi-benefici ha così raccolto dati a livello aziendale e a livello individuale, atti i primi a verificare entrate e uscite per la pubblica amministrazione generate dalla cooperativa sociale grazie all'attività dei soggetti svantaggiati (quota parte dell'IVA generata, al netto di contributi ricevuti e di esenzioni concesse sull'IRAP), e la componente individuale a verificare quanto ciascun soggetto inserito ha determinato in termini di entrate e uscite alla pubblica amministrazione connesse al suo lavoro e di mancate uscite per la stessa (considerando quindi IRPEF versata dalla cooperativa, redditi minimi e pensioni non più erogati, esenzioni INPS di cui la cooperativa sociale ha beneficiato, contributi individuali ottenuti, risparmi da minor utilizzo di servizi socio-assistenziali e sanitari a sostegno del soggetto).

Le voci di costi e benefici così raccolte hanno portato ad osservare un risparmio netto complessivo per la pubblica amministrazione di euro 6.500 all'anno e per ogni soggetto svantaggiato inserito in cooperativa. Tale valore è dato in buona parte dal fatto che il lavoratore diventa attivo e produttivo. Ciò permette, da un lato, di rendere i soggetti indipendenti grazie al reddito e di non essere più a carico dello Stato e, dall'altra, di produrre beni e da qui IVA generata per lo Stato. Accanto a questi dati, elevati sono anche i risparmi generati dal minor ricorso a servizi socio-assistenziali e sanitari, che hanno portato a risparmi medi di 1500 euro almeno all'anno.

Se l'analisi viene condotta sul medio-lungo periodo, considerando il risparmio per tutti gli anni in cui i soggetti svantaggiati sono stati in cooperativa sociale, risulta che il risparmio netto totale per la pubblica amministrazione indotto dalla presenza dei 226 lavoratori svantaggiati delle 9 cooperative indagate è stato pari ad almeno 4,3 milioni di euro (di cui 1,2 nel solo 2010).

Le analisi realizzate hanno permesso di affrontare la valutazione per valori medi, totali delle cooperative sociali coinvolte, ma anche per singole tipologie di soggetti inseriti. Nonostante la soggettività dell'andamento dei dati sia sempre molto elevata, è possibile certamente affermare che l'inserimento dei carcerati determina il risparmio di spesa maggiore, dati i costi alternativi della detenzione, ma che anche l'inserimento di soggetti con problemi psichiatrici o assistiti dai servizi sociali comporta notevoli risparmi di costo per la pubblica amministrazione, mentre i vantaggi sembrano essere inferiori, anche se presenti, per gli ex-tossicodipendenti. Ciò non significa tuttavia che le cooperative sociali dovrebbero puntare, per efficienza, ad inserire soprattutto le prime categorie individuate, bensì è sugli ultimi che il vantaggio di medio-lungo periodo diventa maggiore dato il loro tendenziale maggior livello di autonomia raggiunto. Inoltre, l'analisi non tiene conto dei benefici sociali o minori costi sociali generati dall'inserimento, né dell'efficacia dell'azione per il soggetto. Elementi al contrario sempre tutti molto positivi per ogni categoria di soggetto considerata.

Indice

INTRODUZIONE	4
<u>CAPITOLO I – IL CONTESTO E GLI ATTORI</u>	<u>5</u>
1.1. LO SVANTAGGIO SUL MERCATO DEL LAVORO	5
1.2. IL RUOLO DI C.S.U. ZORZETTO PER LA PROVINCIA DI VENEZIA	6
1.3. IL CAMPIONE DI RIFERIMENTO	8
<u>CAPITOLO II – METODOLOGIA D’INDAGINE E ASSUNZIONI AL MODELLO</u>	<u>11</u>
2.1. ANALISI DI COSTI-BENEFICI A LIVELLO AZIENDALE	15
2.2. ANALISI DEI COSTI-BENEFICI A LIVELLO INDIVIDUALE	16
<u>CAPITOLO III – LA VALUTAZIONE COSTI-BENEFICI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</u>	<u>17</u>
3.1. ANALISI COSTI-BENEFICI A LIVELLO AZIENDALE	17
3.2. ANALISI COSTI-BENEFICI A LIVELLO INDIVIDUALE	23
3.3. LA VALUTAZIONE DEL BENEFICIO NETTO TOTALE GENERATO NEL 2010	27
3.4. CONSIDERAZIONI SPECIFICHE PER IL COMUNE E PER I SOGGETTI APPALTANTI	29
CONCLUSIONI	31

Introduzione

La consulenza alla ricerca nasce dalla volontà del Consorzio Sociale Unitario G. Zorzetto (in sigla C.S.U. Zorzetto e, d'ora in poi per brevità, C.S.U.) di indagare la capacità delle proprie cooperative sociali di inserimento lavorativo di generare per la pubblica amministrazione benefici anche di natura economica dovuti al risparmio che la stessa può ottenere dall'inserire i soggetti svantaggiati (secondo la L. 381/91) presso le cooperative anziché seguirli con politiche alternative di sostegno sociale e del reddito.

La consulenza ha cercato di raggiungere una stima sufficientemente precisa dei costi sostenuti e dei risparmi generati, basandosi su metodologie di analisi validate, ed il rapporto presenta le analisi sia dal punto di vista metodologico che di risultato e conclude con suggerimenti e analisi prescrittive e non solo descrittive. L'analisi ha inoltre come risultato aggiuntivo per C.S.U. la messa a disposizione di una serie di strumenti e modelli che permetteranno di monitorare e indagare autonomamente anche in periodi successivi i vantaggi generati dall'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati presso le loro cooperative sociali rispetto alla promozione di politiche e azioni pubbliche alternative. Verranno dati inoltre consigli sulla possibilità di implementare e raffinare tali strumenti per raccogliere dati ancora più precisi e considerabili dalla pubblica amministrazione come strumento di certificazione dei risultati raggiunti dalle cooperative sociali attraverso l'inserimento lavorativo.

L'attività di ricerca seguita da Euricse è in particolare strutturata sulle seguenti fasi.

La prima fase ha comportato uno studio generale del C.S.U. e dei soggetti in esso inseriti per un inquadramento delle categorie di soggetti e la dimensione del fenomeno anche in termini evolutivi. La seconda fase, cuore empirico della ricerca, è partita dal raffinamento del modello, a cui è seguita la raccolta dei dati presso le cooperative sociali per stimare benefici ricevuti e benefici generati dalle stesse nei rapporti con la pubblica amministrazione, affiancando a tali dati informazioni sui costi di politiche pubbliche alternative. In questa fase è stato imprescindibile il ruolo del committente sia per supervisionare il modello che per coordinare la raccolta dati. La terza e ultima fase è consistita nella stesura del presente rapporto, contenente la situazione e dei costi e benefici generati dall'organizzazione.

Tutti i prodotti rappresentano il frutto esclusivo dell'attività di consulenza alla ricerca e potranno essere utilizzati dal committente secondo gli obiettivi personali, ma nel rispetto dell'obbligo di non cessione dei modelli e dei materiali scientifici di cui Euricse è responsabile e scientificamente titolare.

La consulenza alla ricerca ha l'obiettivo specifico di valutare l'efficienza e l'efficacia dell'inserimento lavorativo realizzato da alcune cooperative aderenti al C.S.U. e da una esterna a questo, impegnate e/o aventi sede in un determinato territorio, prendendo a riferimento i seguenti aspetti:

- 1) le caratteristiche dell'inserimento lavorativo promosso, con inquadramento generale dell'efficienza quantitativa dell'intervento e valutazione dell'impatto occupazionale a livello territoriale;
- 2) il beneficio netto prodotto dall'intervento per i diversi soggetti coinvolti e per la collettività in genere, sia in termini socio-economici che di risparmi per la pubblica amministrazione rispetto agli interventi assistenziali alternativi;
- 3) i possibili benefici generati in modo specifico per i comuni beneficiari e l'incremento di costi che determinerebbe una non presenza del C.S.U. sul territorio.

Obiettivo finale è quello di dimostrare quindi con procedure validate scientificamente, l'impatto delle politiche consortili di inserimento lavorativo sulle entrate ed uscite della pubblica amministrazione in

generale e dei Comuni in particolare. L'analisi ha esaminato costi e benefici per l'anno 2010, ma anche quelli sostenuti (o generati) in alcuni anni precedenti (con comparazione su più anni) e fornendo una stima prospettica (con valutazione di costi e benefici futuri attualizzati).

CAPITOLO I – IL CONTESTO E GLI ATTORI

1.1. Lo svantaggio sul mercato del lavoro

L'incapacità di inserire sul mercato del lavoro persone solo potenzialmente produttive è fonte di inefficienza socio-economica. Da un punto di vista economico si generano inutili sprechi di risorse e costi aggiuntivi per alimentare un sistema assistenziale. Da un punto di vista sociale invece è innegabile come la promozione dell'accesso al lavoro è condizione dell'affermazione dell'identità e della dignità umana (A. Sen, 2006). La situazione del mercato del lavoro italiana risente al momento attuale della crisi economica in corso, benché i dati ISTAT ci rivelino una situazione della Regione Veneto migliore rispetto a quella nazionale, con un tasso di disoccupazione che, a causa della crisi degli ultimi anni, è passato dal 3,3% nel 2007 al 5,8% nel 2010 (nello stesso periodo l'Italia è passata dal 6,1% all'8,4%). Un ulteriore dato che può indicare la dimensione delle difficoltà del periodo attuale è dato dal numero di lavoratori inseriti nelle liste di mobilità in Veneto che ha subito un impennata proprio nel 2009: da 19.000 circa nel 2008, il dato più alto dal 1991-92 ma comunque vicino alle punte più alte toccate negli anni passati, alla cifra record di più di 34.000 (Anastasia B., Bertazzon L., Disarò M., 2011).

Soprattutto nel quadro attuale è perciò importante monitorare e proteggere le fasce di popolazione maggiormente vulnerabili, la cui eventuale esclusione dal mercato del lavoro può non solo generare situazioni di emarginazione sociale ma anche perdite a livello di sistema. Su questa affermazione il gruppo di ricerca ha già ragionato in un precedente volume (Borzaga e Depedri, 2011) presentando analisi teoriche e verifiche empiriche a dimostrazione dell'inefficienza del razionamento dal mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati, ma anche dei limiti delle politiche promosse dallo Stato e dalle pubbliche amministrazioni. A queste inefficienze hanno cercato di rispondere in questi anni lo Stato e le pubbliche amministrazioni attraverso la promozione di interventi come il collocamento obbligatorio dei soggetti disabili, di cui legge n.482/68 e l.n. 68/1999, che in modo autonomo e come fenomeno bottom-up le cooperative sociali tipo B.

Politiche regolamentative e forme di riconoscimento della necessità di iniziative private per dare risposta al bisogno di formazione e di inserimento sul mercato del lavoro sono intervenute con la legge sulla cooperazione sociale di inserimento lavorativo e il successivo decreto legislativo sull'impresa sociale. Le cooperative sociali di inserimento lavorativo operano quali soggetti attivi delle politiche del lavoro sia nella loro funzione di collocamento mirato al lavoro di soggetti svantaggiati, sia nel ruolo di formazione di tali soggetti. Esse hanno vissuto una notevole espansione a partire dagli anni '80, divenuta particolarmente evidente in seguito al riconoscimento ottenuto con la legge n. 381/91 e la successiva legge regionale n. 23 del 2006.

La cooperazione sociale di inserimento lavorativo, di tipo B e la più recente categoria delle plurime (ovvero impegnate in attività di tipo A e di tipo B), sono diventate così in pochi anni un soggetto

importante di politiche del lavoro. Essa rappresenta infatti ad oggi l'unica forma organizzativa in grado di raggiungere un duplice obiettivo: a) produzione di beni e servizi per il mercato; b) inserimento e re-inserimento sul mercato del lavoro di soggetti svantaggiati. Il rafforzamento del ruolo della cooperazione sociale di inserimento lavorativo anche ad opera delle politiche pubbliche è inoltre avvenuto negli anni successivi a livello di politiche nazionali e territoriali. La riforma del mercato del lavoro (d.lgs n. 276/03) ha infatti previsto la sperimentazione, avviata in alcune regioni, di "convenzioni territoriali per l'inserimento lavorativo" che possono essere sottoscritte da soggetti diversi: enti locali, sindacati dei lavoratori, rappresentanze della cooperazione sociale e associazioni delle persone disabili. Questo rappresenta un tentativo a livello nazionale di riconoscimento del ruolo di soggetti non istituzionali nel quadro di attuazione di linee di politica attiva del lavoro.

Ciononostante, è spesso mancato un sistema efficace di sostegno economico alle organizzazioni che si occupano dell'inserimento lavorativo. Forse per il mancato riconoscimento di queste organizzazioni come istituzioni capaci di rendere produttivi lavoratori che il mercato non riesce ad inserire a causa dei loro deficit di natura psico-fisica e sociale. Ciò emerge anche da uno studio del 2003 condotto dall'Osservatorio di Veneto Lavoro, l'ente regionale preposto all'assistenza tecnica della Regione e delle Province in materia di politiche del lavoro. Lo studio si proponeva di valutare l'efficacia della legge 68 del 99 per il Veneto e, benché la valutazione complessiva dell'attuazione fosse positiva, si rilevava fra le carenze del modello proprio la scarsa attenzione all'azione delle cooperative sociali, le quali, seppure ritenute elementi importanti, restavano ai margini del sistema (Bellotti V., 2003). A dispetto di questo scarso riconoscimento, le analisi condotte (Borzaga e Depedri, 2011) hanno dimostrato come le cooperative sociali di tipo B abbassano la soglia di ingresso al mercato del lavoro rispetto a quella minima definita dalle esigenze produttive ed organizzative delle imprese tradizionali (Scalvini, 2006), privilegiando quei lavoratori che le altre imprese tendono a discriminare, offrendo loro la formazione sul lavoro necessaria in molti casi ad accedere a posti di lavoro normali (Borzaga 2009).

Questa riflessione giustifica la necessità di rafforzare le sinergie con le pubbliche amministrazioni. Al fine di rendere efficace l'azione di queste organizzazioni sul territorio esse necessitano cioè di un sistema di politiche di supporto da parte delle politiche pubbliche del lavoro, soprattutto a livello locale. Il forte legame con il territorio e la lettura dei suoi bisogni sia emergenti che latenti è infatti una delle caratteristiche principali e vincenti dell'azione cooperativa. Se a livello nazionale gli interventi delle politiche pubbliche per l'inserimento lavorativo risultano quindi ancora poco strutturate, a livello locale varie esperienze si sono rivelate più efficaci nel programmare ed applicare specifiche politiche di intervento per l'inclusione lavorativa, in ragione dell'avviato processo di devoluzione delle competenze in materie di politiche sociali e del lavoro.

1.2. Il ruolo di C.S.U. Zorzetto per la provincia di Venezia

Il C.S.U. è localizzato in Veneto, zona in cui il movimento della cooperazione sociale è particolarmente sviluppato. L'area operativa del Consorzio è quella della provincia di Venezia ed ha preso il nome da uno dei politici del capoluogo che ha avuto un ruolo decisivo nello sviluppo della cooperazione sociale. L'alta densità di cooperative sociali nella regione è certificata dal numero di imprese iscritta all'Albo regionale di tali enti: 721 aziende, con una decisa crescita negli ultimi anni del numero di cooperative miste. Un altro fenomeno importante a testimonianza del radicamento della cultura cooperativa nella

zona è lo sviluppo, in alcune aree, dei distretti di cooperative sociali, importanti esperienze pionieristiche per potenziare i canali dell'economia sociale. Il C.S.U. si distingue per la sua storia. L'idea originale risale al 1994 e si traduce in pratica nel 1996, dopo un anno in cui 5 delle cooperative fondatrici (Libertà, Il Bozzolo Verde, Il Gruppo, la Lunga Marcia e Nonsoloverde) hanno sperimentato la co-gestione di servizi per il verde pubblico attraverso una A.T.I. a cui ben presto si sono aggiunte altre 5 cooperative (Co.Ge.S., il Germoglio, Labor, Ma.Ce. e Obiettivo Verde). Esso è stato caratterizzato da un'evoluzione significativa in termini sia di crescita che di sviluppo delle attività. Da queste 10 cooperative fondatrici, il Consorzio si è allargato fino a contare ad oggi 20 associate, di cui 17 di tipo B e 3 plurime. La realtà del C.S.U. rappresenta quindi per il territorio tanto della provincia di Venezia quanto Veneto una realtà incisiva, considerando i numeri complessivi territoriali (Tabella 1.2.1).

Tabella 1.2.1. - Situazione della cooperazione sociale di inserimento lavorativo in Veneto (ISTAT 2005)

Treviso	35
Belluno	12
Padova	48
Rovigo	18
Venezia	44
Verona	40
Vicenza	49
Totale	246

Il fatturato aggregato del C.S.U. ha superato nel 2010 i 32 milioni di euro, di cui 6,3 "veicolati" dal C.S.U. Il numero di lavoratori impiegati dalle sole cooperative impegnate nell'inserimento lavorativo ha raggiunto nel 2010 gli 883 lavoratori, di cui 248 lavoratori svantaggiati, pari al 39% dei normodotati. Il dato riveste particolare importanza in comparazione con il 2009, 746 occupati, e con il 2008, 701. Negli anni della crisi e dei licenziamenti, il Consorzio nel complesso è cresciuto notevolmente sotto questo profilo, mantenendo più o meno costante nel tempo la quota di soggetti svantaggiati. La ripartizione di genere risulta equilibrata con 455 donne e 428 uomini. Se a questi numeri sommiamo il personale impiegato nelle cooperative di tipo A, otteniamo che l'impatto occupazionale totale vale 959 posti di lavoro.

Un'altra caratteristica importante del Consorzio, in linea con le specificità del movimento cooperativo è la sua estensione sull'intero territorio di riferimento. La gamma delle attività svolte copre quasi l'intera Provincia di Venezia ed i lavoratori impiegati provengono infatti da 36 dei 44 Comuni in cui si suddivide l'area, contribuendo così ad uno sviluppo capillare. In aggiunta a questi numeri vi è poi un ulteriore aspetto, difficilmente misurabile ma non per questo meno importante, che riguarda le varie attività che il Consorzio svolge tanto per il movimento cooperativo che per il territorio. Esso ha dato prova di non essere solo una struttura di riferimento per le cooperative aderenti, ma di voler contribuire allo sviluppo locale attraverso iniziative innovative. Oltre a funzioni classiche di *general contracting*, di coordinamento e formazione per gli associati, esso ha fornito occasioni formative verso terzi, ha promosso la creazione di nuovi rami d'impresa, e si occupa inoltre di inserimenti lavorativi di soggetti in difficoltà.

La dimensione del consorzio ed il suo significativo impatto a livello locale sia in termini produttivi che rispetto al numero di persone impiegate, giustificano una particolare attenzione all'efficienza e all'efficacia di una siffatta struttura. Una valutazione oggettiva del fenomeno deve far riflettere su come

il consorzio sia una risorsa per il territorio non solo per il valore sociale generato, ma anche per i possibili risparmi che l'inserimento in cooperativa sociale anziché il supporto dei soggetti svantaggiati attraverso politiche pubbliche alternative può comportare. Come dimostrato da indagini nazionali o territoriali (Marocchi, 2005; Borzaga e Depedri, 2011) inserire i soggetti svantaggiati in cooperativa sociale comporta sì per la pubblica amministrazione costi per le agevolazioni concesse quali, ad esempio, l'esenzione all'IRAP, e i contributi versati, ma anche notevoli e tendenzialmente superiori vantaggi in termini di valore prodotto dalla cooperativa e risparmi generati per le politiche pubbliche alternative. Su questo dato hanno riflettuto poco sia gli studiosi del settore che le pubbliche amministrazioni ed una valutazione a livello organizzativo permetterà di identificare, con procedure validate scientificamente, il valore della cooperazione sociale di inserimento lavorativo secondo un'analisi costi-benefici. Un modo per comunicare le proprie potenzialità agli interlocutori esterni (soprattutto pubblici), ma anche per rendersi se stessi conto delle proprie efficienze e dei propri margini di miglioramento e di indipendenza.

1.3. Il campione di riferimento

La ricerca ha preso in esame 9 cooperative sociali. Otto di queste aderenti al C.S.U. (Co.Ge.S., La Città del Sole, S.AR.HA, Libertà, Aladino, Il Germoglio, Primavera e L'Isola) e una cooperativa, Il Grillo, non associata al C.S.U. Il campione è stato individuato tra le cooperative impegnate e/o aventi sede nel territorio del miranese nonché di riferimento per l'Azienda Ulss n. 13 (Dolo, Mirano, Noale).

La presente analisi è stata costruita a partire da 8 cooperative aderenti al C.S.U., ovvero Aladino, Co.Ge.S., Il Germoglio, La Città del Sole, Libertà, L'Isola, Primavera e S.AR.HA, e una cooperativa, Il Grillo, non aderente al C.S.U. Il campione è stato individuato tra le cooperative impegnate e/o aventi sede, nel territorio del miranese nonché di riferimento per l'Azienda Ulss n. 13 (Dolo, Mirano, Noale).

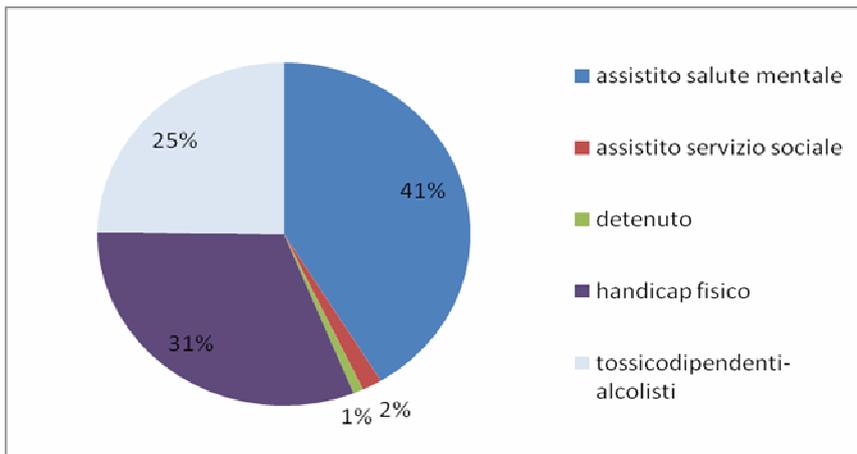
L'importanza di questo gruppo viene colta anche guardando all'impatto occupazionale in termini di soggetti svantaggiati inseriti: nel 2010 queste cooperative nel loro insieme hanno offerto lavoro a 179 lavoratori svantaggiati¹, cui vanno aggiunti 11 lavoratori transitati in corso d'anno. Essendo l'analisi estesa al periodo 2008-2010, si sono potute raccogliere informazioni su tutti i soggetti inseriti nelle cooperative in quegli anni, per un totale di 226 lavoratori svantaggiati. La differenza tra il dato odierno e il numero totale di soggetti inseriti nel triennio indica ovviamente un certo turn-over: alcuni soggetti infatti hanno terminato il loro periodo di inserimento, uscendo per scadenza del contratto o per occupazione in altre organizzazioni o ancora per incapacità di sostenere i ritmi di lavoro. Di questi 226 soggetti più di 130 erano ancora occupati nel 2010 nella stessa cooperativa e sede, mentre alcuni sono usciti e poi rientrati in altre cooperative o sedi.

I lavoratori sono stati raggruppati per l'analisi e per un confronto tra persone con svantaggi diversi in 5 categorie: assistiti salute mentale, handicap fisico, tossicodipendenti-alcolisti, assistiti al servizio sociale

¹ Il numero complessivo degli inseriti al 2010 nelle cooperative sottoposte ad indagine risulta quindi molto elevato e garantisce una buona rappresentatività dell'impatto del Consorzio considerando che per lo stesso anno il numero totale di soggetti svantaggiati inseriti dal C.S.U. era di 248.

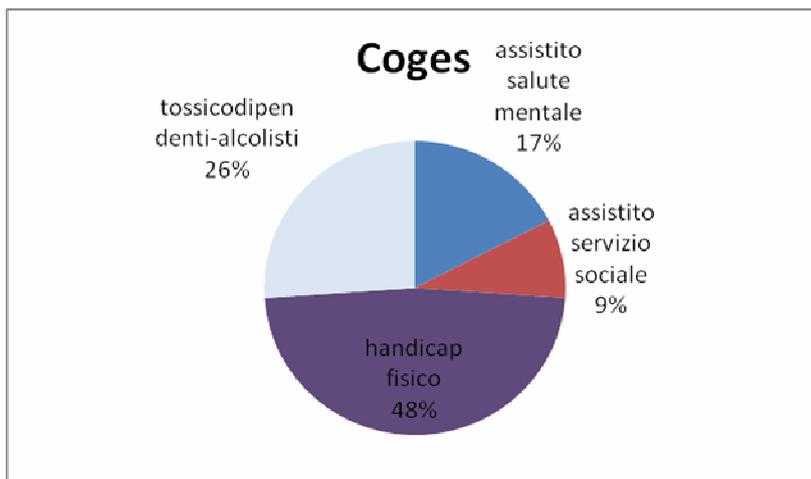
e detenuti. Di questi, le prime 3 categorie sono le più ampie, mentre detenuti e assistiti dal servizio sociale sono poco presenti, come mostra il grafico 1.3.1.

Grafico 1.3.1 Composizione del campione per tipologia di soggetti svantaggiati



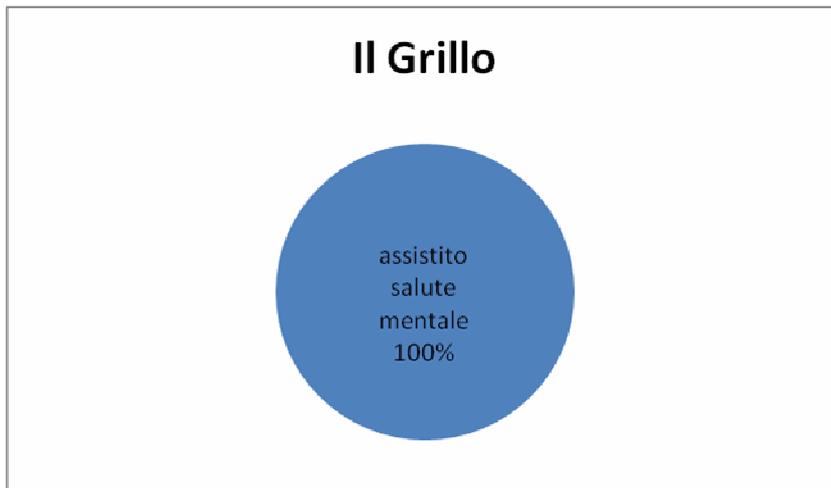
Le cooperative non presentano tuttavia una stessa attenzione alle tipologie di svantaggio da inserire nei propri percorsi, ma al contrario vi sono cooperative in cui vi è una elevata eterogeneità di tipologie di svantaggio (come in Co.Ge.S., grafico 1.3.2) e cooperative che rivolgono la loro attività di inserimento ad un'unica tipologia di soggetti svantaggiati (come la cooperativa Il Grillo in grafico 1.3.3).

Grafico 1.3.2 Composizione dei lavoratori della cooperativa Co.Ge.S. per tipologia



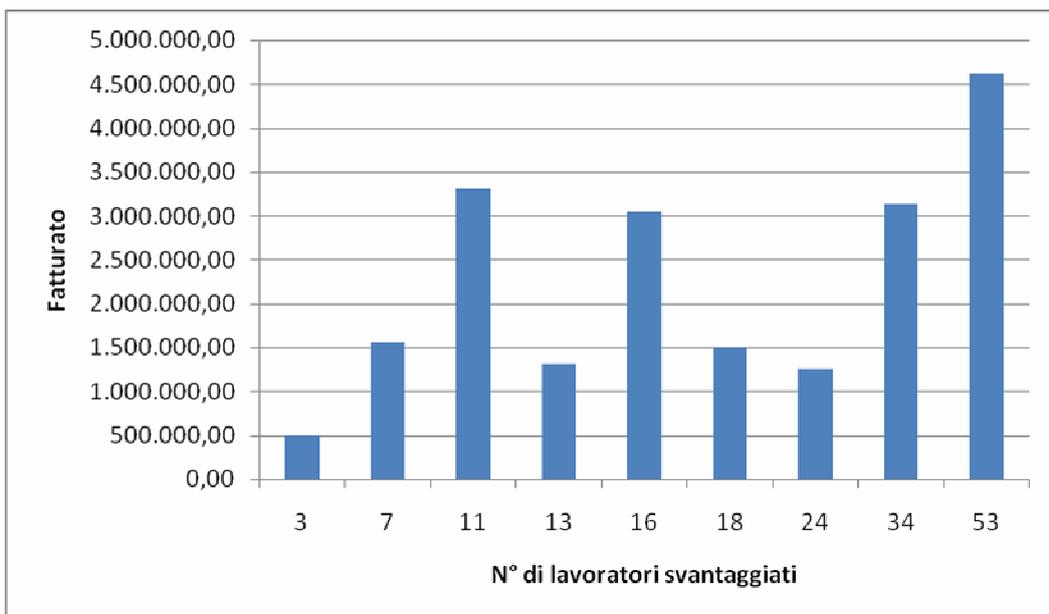
Tale eterogeneità nelle tipologie di svantaggio tra una cooperativa e l'altra è in parte correlata a scelte soggettive e specializzazioni della formazione, ma in parte è dovuta a differenze nei settori di attività in cui le cooperative sono attive, i quali richiedono ovviamente diverse abilità iniziali e predisposizioni degli individui non sempre garantibili da tutte le tipologie di soggetti svantaggiati.

Grafico 1.3.3. Composizione dei lavoratori della cooperativa Il Grillo per tipologia



L'eterogeneità tra settori, tipologie di svantaggio cui l'inserimento è rivolto e abilità individuali dei soggetti inseriti, spiega anche perché non esiste una correlazione chiara tra dimensione della cooperativa per numero di soggetti inseriti e dimensione della cooperativa per produzione realizzata. Il grafico 1.3.4 mostra che il fatturato delle cooperative sociali (in asse verticale) cambia in modo irregolare al variare del numero di lavoratori inseriti (in asse orizzontale) e anche il rapporto tra i due valori è molto diverso quindi da cooperativa a cooperativa e non è possibile affermare, se non con qualche eccezione, che cooperative sociali più grandi in termini di numero di soggetti inseriti determinino anche fatturati maggiori.

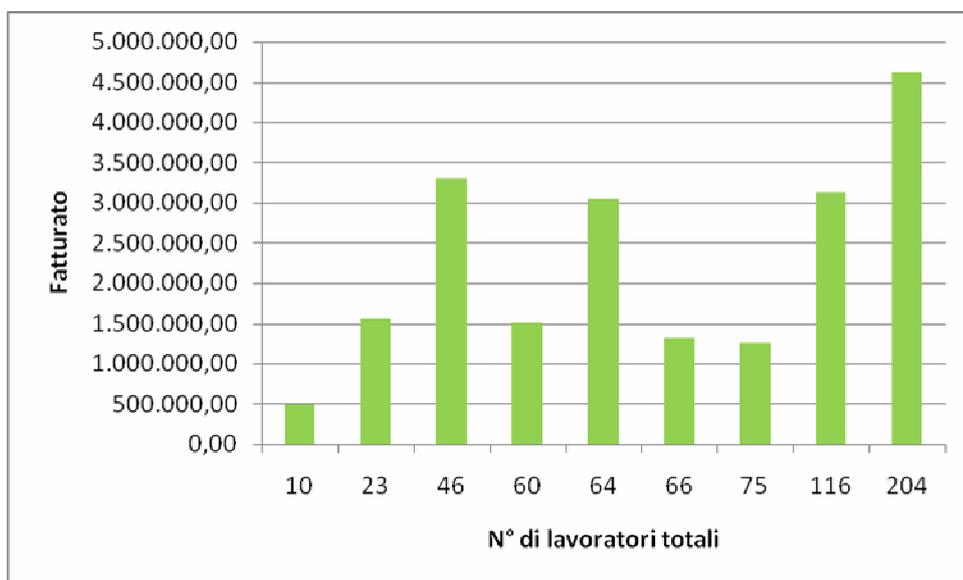
Grafico 1.3.4 Numero di lavoratori svantaggiati e fatturato per azienda nel 2010



Per verificare se l'andamento del fatturato è piuttosto legato alla diversa presenza di soggetti ordinari impiegati in cooperativa, è possibile condurre un'analisi di correlazione anche tra questi due valori (grafico 1.3.5). Anche in questo caso, tuttavia, non emerge un rapporto significativo poiché al crescere del numero di lavoratori complessivo della cooperativa (spostandosi quindi da sinistra a destra sul grafico) ancora una volta il fatturato medio non aumenta in modo regolare.

Come anticipato, è da ciò possibile dedurre che la maggior presenza di soggetti svantaggiati o di lavoratori in cooperativa sociale non impatta in modo diretto e lineare sul valore della produzione realizzata, poiché questa risulta piuttosto dipendente dai settori di attività e dalle altre caratteristiche produttive della cooperativa, piuttosto che dal fatto che la stessa sia una cooperativa ad oggetto plurimo o di solo tipo B.

Grafico 1.3.5. Numero di lavoratori totali e fatturato per azienda nel 2010



CAPITOLO II - METODOLOGIA D'INDAGINE E ASSUNZIONI AL MODELLO

Per realizzare una valutazione di quanto l'attività di inserimento lavorativo implica in termini di costi e benefici generati per la pubblica amministrazione, le metodologie possono essere più o meno approfondite e più o meno estese al lungo periodo. Ovviamente, la valutazione più corretta è quella che prende sempre ad oggetto l'evoluzione dello stato del soggetto inserito sulla base di dati reali. A tal fine, sarebbe necessario realizzare analisi *panel* o longitudinali, in cui ogni anno, cominciando dall'anno precedente all'inserimento, il soggetto viene monitorato negli aspetti economici, lavorativi, e di riduzione della patologia al fine di quantificare sotto questi aspetti il reale risparmio per la pubblica amministrazione o l'evoluzione nei costi sostenuti. Una simile analisi è assai costosa e dà i suoi frutti solo dopo numerosi anni, mentre obiettivo della ricerca effettuata su C.S.U. era quello di realizzare un prodotto immediatamente usufruibile e di semplificare le procedure di raccolta per rendere possibile in

futuro una simile applicazione di calcoli per una valutazione autonoma da parte del consorzio o delle singole cooperative.

Si sono così prodotte delle schermate excell somministrate alle cooperative in cui era richiesto di inserire una serie di informazioni sui soggetti inseriti e sulla loro situazione reddituale nell'anno pre-inserimento, al primo anno di inserimento, al 2009 e al 2010. Ciò ha permesso di approssimare un *panel*, anche se dotato di un numero limitato di informazioni.

Data l'esperienza pregressa dei ricercatori di Euricse in dettagliate analisi costi-benefici realizzate su estesi campioni regionali (dati provincia di Trento e provincia di Bolzano) sono poi stati applicati al caso C.S.U. una serie di metodi di semplificazione basati su testati indicatori in grado di 'indicizzare', di 'approssimare' e di 'attualizzare' le singole voci di costo e beneficio necessarie al calcolo finale dell'impatto dell'inserimento lavorativo sui bilanci della pubblica amministrazione. La realizzazione dell'analisi ha richiesto inoltre alcune assunzioni che permettono di semplificare i calcoli e di ridurre i cosiddetti '*missing case*' ossia la mancanza di dati dovuta al fatto che non sempre la cooperativa dispone di schede precise sull'evoluzione delle patologie e del ricorso ai servizi pubblici da parte dei soggetti inseriti, della loro situazione reddituale e familiare ad ogni momento, dei costi dei servizi sociali indagati, ecc.

I dati sono stati sostituiti e approssimati attingendo in taluni casi dagli archivi nazionali relativi ad alcune voci di costo e beneficio e perlopiù basandosi sui dati emersi dalle precedenti ricerche e rappresentativi statisticamente della realtà dell'inserimento lavorativo. In particolare, alcune assunzioni sono state fatte su:

(i) aspetti relativi alla situazione familiare dei soggetti inseriti; le schede dei soggetti presenti in cooperativa non riportano spesso il dato e per questo motivo si devono fare assunzioni ad esempio sul numero di persone che compongono il nucleo familiare in modo tale da stimare il reddito minimo di garanzia o minimo vitale a cui il soggetto avrebbe diritto, gli eventuali assegni di cui i familiari godevano in precedenza, i costi di strutture residenziali cui il soggetto potrebbe fare ricorso se non inserito in un nucleo familiare; in questi casi, l'approssimazione per fasce d'età e tipologia di svantaggio può essere un buon discrimine ed è il metodo adottato nella presente ricerca;

(ii) i costi delle strutture e degli interventi di sostegno al recupero psico-fisico dei soggetti svantaggiati attraverso enti pubblici; per un'analisi completa, si sarebbe necessitato di un contatto con ciascun servizio inviante o ente pubblico a supporto del soggetto svantaggiato per vedere l'evoluzione nell'utilizzo delle strutture e nei relativi costi di fornitura dei servizi socio-assistenziali e sanitari; ciò con costi e tempi ingenti. Laddove la cooperativa ha fornito indicazioni precise sui servizi pubblici e sulle strutture di supporto utilizzate dai soggetti inseriti e sulla periodicità dell'utilizzo, sono stati calcolati i livelli di costo e di risparmio per la pubblica amministrazione attingendo alle tariffe nazionali degli enti e delle strutture (vedi centri diurni o residenziali, carceri, ecc.). Laddove le informazioni erano generiche sono stati imputati dei costi medi di utilizzo di strutture pubbliche di supporto distinguendo per tipologia di svantaggio. I costi medi imputati per individuo si basano sui dati statistici emersi nelle precedenti ricerche Euricse, frutto di analisi puntuali presso i servizi pubblici riguardanti oltre 300 soggetti monitorati in altri territori;

(iii) i livelli di effettivo consumo dei servizi esterni; come descritto al punto precedente, per le cooperative era difficile indicare il grado di utilizzo dei servizi esterni utilizzati prima e durante l'inserimento. Per decidere quali livelli di costo della prestazione sociale inserire nei relativi campi, si è ritenuto opportuno considerare genericamente l'erogazione di una 'prestazione minima' da parte dell'assistenza socio-sanitaria pubblica, interpretando la stessa come una "buona politica di sostegno ai soggetti svantaggiati", così da poter confrontare politiche (inserimento in cooperativa versus supporto

dell'ente pubblico) a pieno regime e come politiche effettivamente alternative tra loro, anche se solo nel generale obiettivo di tutela del soggetto svantaggiato. Per chiarire, se confrontassimo il costo dell'inserimento lavorativo di un soggetto con problemi che non era mai stato seguito dai servizi sociali o dai servizi invianti e che ha un'invalidità ridotta tale da non godere di una pensione, sicuramente il costo dell'inserimento in cooperativa risulterebbe decisamente superiore al risparmio di spesa generato; è invece opportuno considerare il costo di una corretta politica di assistenza attraverso l'erogazione di un minimo costo sociale che porta a definire buone prassi alternative alla cooperazione.

In modello presenta quindi il ricorso a tre pratiche di calcolo: l'approssimazione di alcuni valori non recuperabili, sulla base prevalentemente dei comportamenti e dei dati medi rilevati nelle ricerche; l'indicizzazione di alcune variabili, tale da tradurre in numeri comparabili le prestazioni e i costi e benefici; l'attualizzazione dei costi, quando si interviene su serie storiche e si calcolano alcuni costi e benefici scontandoli o attualizzandoli al relativo tasso di inflazione (o di sconto) per un certo numero di anni.

La presente ricerca si è posta l'obiettivo di analizzare i soli dati relativi ad un periodo limitato di tempo, senza fare quindi assunzioni sull'evoluzione futura di costi e benefici. Alle cooperative è stato chiesto di indicare tutti i soggetti che si trovavano inseriti in cooperativa sociale tra 2008 e 2010, l'anno di inserimento degli stessi, i dati lavorativi dei soggetti inseriti al primo anno di inserimento, al 2009 e al 2010. Sulla base di queste informazioni è stato calcolato:

- il beneficio netto di breve periodo, riferito al primo anno di inserimento, calcolato sulla base delle assunzioni fatte dal modello e dei dati contrattuali e individuali dichiarati dalle cooperative per ciascun soggetto riferiti all'anno di inserimento;
- il beneficio di medio periodo, calcolato dalla data di inserimento in cooperativa sociale ad oggi e differenziando tra: soggetti ancora occupati, indipendentemente dal fatto che il soggetto sia occupato in cooperativa o sia uscito ma comunque abbia un lavoro a tutt'oggi, per i quali è stato calcolato il beneficio netto totale dalla data di ingresso al 2010 compreso; soggetti usciti dalla cooperativa per dimissioni o chiusura percorso e ad oggi disoccupati, per i quali sono stati calcolati i benefici del solo periodo di permanenza in cooperativa, assumendo che il posizionamento nuovamente nella disoccupazione abbia riportato la pubblica amministrazione a politiche di tutela e supporto identiche a quelle del pre-inserimento, senza quindi vantaggio economico alcuno per gli ultimi anni.

Dati i sovra-descritti obiettivi ed assunzioni, la ricerca distingue tra due diversi livelli di costo e beneficio generati per la pubblica amministrazione:

- A. il beneficio netto aziendale, dato dalla sommatoria tra benefici e costi generati dalla produzione d'impresa e desumibile da alcuni dati di bilancio;
- B. il beneficio netto a livello individuale, relativo alla situazione di ogni singolo soggetto inserito e che fornisce quindi informazioni sia sui costi e benefici creati dall'impiego che su quelli generati dal miglioramento dello stato di salute del soggetto inserito;

Mentre al primo livello si indagano soprattutto gli effetti del recupero del lavoratore all'attività produttiva, al secondo livello si indicizzano le riduzioni di sostegno economico a carico della pubblica amministrazione ed i versamenti alle casse erariali legati al lavoro, oltre che i risparmi sulle prestazioni sociali.

Due premesse alla quantificazione sono necessarie:

I - il calcolo proposto nella presentazione del modello focalizza l'attenzione sui costi e benefici generati esclusivamente dall'inserimento dei soggetti svantaggiati e per questo motivo tutte le voci sono state riproporzionate al numero di ore lavoro prestate da questi lavoratori, in modo tale da scorporare elementi di produttività, di costo e di beneficio generati dalla presenza degli altri lavoratori ordinari;

II - sono inclusi tra i costi dell'inserimento lavorativo per la pubblica amministrazione tutte quelle voci che comportano rispettivamente uscite o mancate entrate per esenzioni ricevute dalle cooperative; sono incluse tra i benefici per la pubblica amministrazione tutte le entrate o mancate uscite garantite ad esempio per la non erogazione di sostegni al reddito o in termini di servizi ai soggetti svantaggiati inseriti. In questo modo, si vengono a verificare i costi e benefici dell'inserimento in cooperativa rispetto ad alternativa politica di welfare ossia al totale mancato recupero al lavoro del soggetto.

Si presti quindi attenzione alla scelta e all'obiettivo compiuto nella presente analisi: i dati che verranno presentati permettono di calcolare quanto la pubblica amministrazione ha risparmiato nell'inserire i soggetti svantaggiati nelle cooperative sociali aderenti al C.S.U. anziché continuare a sostenere gli stessi con politiche di welfare (sostegno al reddito e supporto con servizi socio-assistenziali e sanitari). Considerando quindi che i lavoratori inseriti erano prima completamente a carico delle pubbliche amministrazioni, il calcolo costi-benefici permette di individuare quanto il loro passaggio alla cooperativa sociale ha permesso di far risparmiare alle casse pubbliche.

Altra cosa sarebbe il valutare la capacità delle cooperative sociali di generare risparmi in alternativa all'occupazione dei lavoratori svantaggiati in organizzazioni diverse, tipicamente for-profit. In questo caso, infatti, bisognerebbe tenere presente che l'inserimento in cooperativa sociale anziché in imprese for-profit comporta per la pubblica amministrazione sia maggiori uscite (prevalentemente in termini di contributi erogati) che soprattutto minori entrate dovute alle agevolazioni fiscali di cui le cooperative sociali godono, a parità di voci di entrata generate in entrambe le tipologie organizzative dal rendere il lavoratore produttivo (implicando IVA versata dall'impresa allo Stato) e percipiente un salario (con i conseguenti versamenti allo Stato e mancate uscite da politiche di sostegno al reddito).

Ciò significa che l'impiego di soggetti svantaggiati nelle imprese ordinarie sarebbe economicamente più vantaggioso che il loro inserimento in cooperative sociali? Certamente, ma solo in termini di risparmi per lo Stato, non guardando all'efficacia dell'azione per i soggetti inseriti e assumendo che il mercato del lavoro realmente funzioni e le organizzazioni for-profit impieghino anche lavoratori poco produttivi. Ma come precedentemente introdotto, questo non è il caso nei mercati del lavoro nazionali e nelle scelte gestionali delle imprese for-profit.

Per questi motivi, la prima modalità di indagine, in cui si valuta il risparmio netto dell'inserimento lavorativo in cooperativa sociale rispetto al non lavoro del soggetto svantaggiato, è preferita nelle analisi ed è stata sempre adottata anche nelle altre ricerche realizzate a livello nazionale (Marocchi, 2000; Chiaf, 2010; Borzaga-Depedri, 2011). Si ribadisce, infatti, che il collocamento dei soggetti svantaggiati presso imprese for-profit: innanzitutto, risponde ad un obbligo giuridico e quindi non ha carattere di politica aziendale volontaria ed iniziativa dal basso; in secondo luogo, risponde al collocamento di soli pochi lavoratori e certamente la qualità degli inserimenti è ben diversa che nelle cooperative sociali, data l'assenza nelle prime di tutor e percorsi formativi individuali; infine, tende a non creare nuovi posti di lavoro, ma a sostituire l'occupazione di soggetti ordinari con quella di soggetti portatori di svantaggi, non avendo le stesse ripercussioni positive sulle dinamiche occupazionali nazionali.

L'unico passo che in più cercheremo di compiere in questa analisi per non fermarci ad un'analisi dei benefici netti per la pubblica amministrazione è quello di chiedersi: nel momento di concessione di un appalto ad una cooperativa sociale di inserimento lavorativo, quali sono i vantaggi di tale affidamento

rispetto all'assegnazione ad un'impresa for-profit che non impiega soggetti svantaggiati? Anche se con un carattere forse pretenzioso, l'analisi rifletterà su vantaggi e svantaggi delle due alternative.

2.1. Analisi di costi-benefici a livello aziendale

La prima componente da tenere presente nella valutazione dei costi e benefici generati alla pubblica amministrazione dall'inserimento di soggetti svantaggiati in cooperative sociali (a confronto quindi con il non recupero al lavoro dei soggetti) è data da quanto l'azienda ha generato per le casse erariali e per la pubblica amministrazione dall'attività condotta dai soggetti inseriti. E' infatti importante innanzitutto tenere presente che, a livello aziendale, i lavoratori (compresi quelli inseriti) producono e attraverso la produzione generano valore aggiunto e profitti, esposti ai regimi fiscali propri della tipologia organizzativa. Le cooperative sociali godono sotto questo punto di vista di trattamenti particolari che vanno tenuti presenti nel calcolo di questa componente. Inoltre, esse godono di contributi versati dalla pubblica amministrazione, che rappresentano ulteriore variabile nel calcolo della componente aziendale del costo-beneficio netto.

Tenendo presenti queste specificità, il modello sottoposto alle cooperative sociali per la valutazione della componente aziendale ha previsto la raccolta di informazioni generali sui dati di bilancio per gli anni di riferimento 2008-2010. Attraverso gli opportuni calcoli, sono stati quindi riclassificati e imputati come voci di costo e beneficio per la pubblica amministrazione i seguenti valori:

- l'importo dei contributi ricevuti nell'esercizio, voce A5 del conto economico, epurato delle voci relative ai contributi relativi ai singoli soggetti e suddivisi tra contributi generali e eventuali contributi particolari erogati dal Comune. L'importo dei contributi entra con segno negativo nel calcolo costi-benefici per la pubblica amministrazione;
- l'IVA prodotta; alle cooperative sono stati chiesti i valori dell'IVA versata, per avere un'idea dell'entrata reale per la pubblica amministrazione, ed è stato calcolato il valore dell'IVA prodotta dai soli lavoratori svantaggiati inseriti per quantificare in modo preciso l'apporto dovuto all'inserimento lavorativo. L'IVA versata è ovviamente influenzata dal livello di acquisti in beni di consumo e di investimento realizzati dalle cooperative e per questo non è indicatore proprio dell'esito dell'inserimento sui costi-benefici. L'IVA adottata a fini di calcolo dei costi benefici è invece stata calcolata al 20% sul valore aggiunto, moltiplicata per il numero di ore di lavoro svolte dai soggetti svantaggiati inseriti e divisa per il numero di ore totali svolte dai lavoratori totali dell'organizzazione. Si è in tal modo adottata una imputazione prudenziale del valore prodotto, poiché dal punto di vista concettuale si potrebbe anche assumere che l'impresa non esisterebbe e quindi non verserebbe alcun importo IVA nel caso in cui non ricevesse contributi e non impiegasse soggetti svantaggiati. L'importo IVA prodotta dai soggetti svantaggiati entra con segno positivo nel calcolo costi-benefici per la pubblica amministrazione;
- l'importo dell'esenzione IRAP, concessa alle cooperative sociali secondo legge. L'esenzione ammontava per gli anni di riferimento 2008-2010 al 3,9% del valore della base imponibile IRAP, dove questa è calcolata come differenza tra valore della produzione e costi della produzione esclusi i costi del personale (voce B22 del conto economico). L'importo viene riproporzionato al numero di ore lavorate nell'anno dai soggetti svantaggiati inseriti rispetto al totale dei lavoratori e immesso con valore negativo nel calcolo costi-benefici.

Le informazioni economiche così raccolte rappresentano dati effettivi e non esposti ad alcun livello di discrezionalità di calcolo, anche se ovviamente le caratteristiche del modello vengono a dipendere dalle assunzioni dei ricercatori, dalle caratteristiche territoriali e dagli obiettivi di ricerca. Essi tuttavia non

permettono di ottenere alcun indicatore dell'efficienza del sistema di sostegno all'inserimento lavorativo, poiché rappresentano una parte assai limitata del processo e dei costi-benefici generati. Essi sono solo espressione di quanto le pubbliche amministrazioni annualmente versano in termini netti alle cooperative sociali indagate per sostenere il loro ruolo sociale.

2.2. Analisi dei costi-benefici a livello individuale

L'analisi dei costi e benefici prodotti dall'inserimento in cooperativa sociale di ciascun soggetto rappresenta il nodo centrale dell'analisi ed il processo più complesso di calcolo, basato parzialmente sulle assunzioni presentate all'inizio del paragrafo. L'obiettivo di questa parte di analisi è quello di verificare se l'attività di inserimento ha permesso alla pubblica amministrazione di godere di benefici netti derivanti da un lato dalla posizione di lavoratore del soggetto inserito e dall'altro dall'eventuale evoluzione della sua patologia e del ricorso a strutture di supporto socio-sanitario. Data la duplice natura dei dati da raccogliere e il partizionamento per anni, il modello somministrato alle cooperative era composto di fogli di calcolo distinti per tipologia di svantaggio (soggetti con disabilità psichiatriche, portatori di invalidità fisiche, assistiti dai servizi sociali, ex-tossicodipendenti ed alcolisti, ex-carcerati) nei quali si raccoglievano informazioni puntuali su:

- aspetti contrattuali; alla cooperativa è stato chiesto di indicare per ogni soggetto il contratto collettivo applicato, il livello contrattuale all'ingresso in cooperativa e al termine del periodo di inserimento ovvero al 2010 (a seconda se il soggetto è uscito o è ancora in cooperativa sociale) per verificare eventuali progressioni nell'inquadramento, nonché informazioni precise dedotte prevalentemente dai modelli CUD per l'anno di inserimento, il 2009 e il 2010 relativamente a: il salario lordo percepito, l'IRPEF versata (secondo quanto riportato alla voce B1 del CUD), le ore di lavoro svolte (dedotte anch'esse dal CUD e comparate con il numero di ore previste contrattualmente), l'aliquota INPS/SCAU a carico dell'azienda che si applicherebbe al soggetto in assenza di esenzioni e il numero di ore lavorative per le quali, nell'anno di riferimento, il soggetto è risultato esente INPS/SCAU (considerando che per alcuni la certificazione può essere subentrata in corso d'anno); sulla base di questi dati è stato possibile calcolare sia le entrate (eventuale INPS versata)² che le mancate entrate (esenzioni) per la pubblica amministrazione;
- informazioni in possesso della cooperativa sociale sulla situazione occupazionale prima dell'inserimento lavorativo in cooperativa e al termine del percorso per i soggetti usciti; sulla base di queste informazioni sono stati calcolati eventuali minimi vitali spettanti ai soggetti non occupati e a carico del nucleo familiare e si sono fatte riflessioni sull'efficacia dell'inserimento lavorativo e sulla possibilità per il soggetto di non ricorrere a politiche di sostegno del reddito anche negli anni successivi all'inserimento; in particolare, si sono raccolte presso il comune di Venezia informazioni sui minimi applicati negli anni di riferimento e sulle politiche di erogazione;
- il livello di invalidità del soggetto inserito, sulla base del quale prevedere l'eventuale spettanza di una pensione di invalidità; per i soggetti con invalidità superiore al 75% è stata quindi considerata la perdita della pensione di invalidità (con risparmio per la pubblica amministrazione) nel solo caso in cui il soggetto abbia ricevuto un reddito lordo superiore a quanto indicato nei limiti di reddito applicati a livello territoriale e per ciascun anno di riferimento dell'indagine (per i soggetti con invalidità inferiore al 100% il reddito da lavoro è stato ridotto del 50% per il calcolo del limite reddituale, secondo quanto indicato dalle note alle politiche di integrazione al reddito);

² L'INPS è stata versata dalle cooperative sociali per i soggetti non ex 381/91 o per i soggetti riconosciuti solo nel corso dell'anno e post assunzione.

- informazioni in possesso della cooperativa sociale sul grado di utilizzo dei servizi sociali pertinenti prima dell'inserimento in cooperativa e durante gli anni di riferimento dell'indagine. Queste informazioni sono state utilizzate per rielaborare le voci di risparmio di costo delle politiche di sostegno sociale alternative;
- i contributi ricevuti ad individuo, con indicazione separata di eventuali contributi ricevuti dal Comune; sono stati inoltre chiesti alle cooperative sociali gli importi delle spese sostenute direttamente dall'organizzazione per l'acquisto di medicinale, l'erogazione di servizi medici e altri supporti che hanno determinato un equivalente risparmio di spesa per la pubblica amministrazione.

Sulla base di queste informazioni, sono stati calcolati una serie di indici per singole voci di costo e beneficio, secondo quanto illustrato nei risultati dell'indagine al capitolo successivo. Trattandosi di dati basati su informazioni non sempre precise (a causa del non monitoraggio continuo di tutte le informazioni necessarie) e su assunzioni, i risultati che si illustreranno vengono identificati come risultati medi, rappresentativi, e prevalentemente prudenziali, nel senso che i ricercatori hanno sempre preferito tenere una stima contenuta dei benefici piuttosto che fare assunzioni troppo positive.

CAPITOLO III – LA VALUTAZIONE COSTI-BENEFICI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

3.1. Analisi costi-benefici a livello aziendale

La prima tappa da cui è composto il modello adottato è rappresentata da una valutazione dei costi-benefici generati a livello aziendale. Questa valutazione è, come anticipato nella presentazione del modello, del tutto parziale poiché serve esclusivamente a calcolare quanto la cooperativa sociale in quanto azienda produttrice ha versato alla pubblica amministrazione rispetto a quanto ha ottenuto a beneficio, compresa in quest'ultima voce le riduzioni o esenzioni dal pagamento di eventuali tasse o imposte.

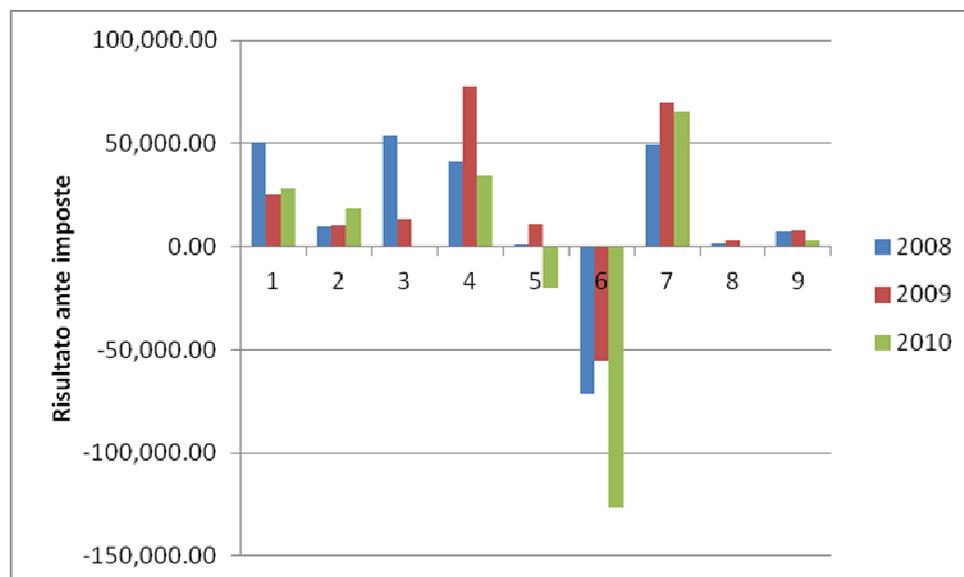
3.1.1. Premesse sulle dimensioni delle cooperative sociali analizzate

Prima di effettuare una valutazione dei costi e benefici, ci sembra tuttavia necessario avanzare alcune considerazioni preliminari sui valori inseriti dalle cooperative nella parte di modello relativa al livello aziendale. Essi sono infatti in generale esplicitativi della dimensione aziendale e della capacità di produrre in un sistema strutturato, che ha ricadute importanti a livello territoriale e di benessere sociale rispetto sia all'occupazione (anche ordinaria) generata che alle ricadute economiche (dirette, indirette ed indotte, nell'accezione di Borzaga e Fontanari, 2010).

In particolare, negli anni indagati, il risultato ante-imposte è stato positivo per la maggior parte delle cooperative sociali intervistate. Solo una cooperativa ha registrato, per i 3 anni presi in esame, un valore negativo, sintomo di una situazione di difficoltà. Un'altra cooperativa ha invece una sola annata in perdita, restando invece in attivo per gli altri due anni. Il resto delle cooperative hanno risultati ante-imposte sempre positivi. In media, i risultati registrati sono stati pari a 15mila euro nel 2008, 18mila nel 2009, e soli 384 euro nel 2010. In quest'ultimo anno, infatti, è evidente una netta flessione del risultato

d'esercizio per 6 delle 9 cooperative coinvolte, mentre una cooperativa in attivo fino al 2009 ha registrato un risultato ante-imposte non positivo nel 2010 e la cooperativa in perdita anche negli anni precedenti ha più che raddoppiato il disavanzo rispetto al 2009.

Grafico 3.1.1 "Risultato ante-imposte delle cooperative per i 3 anni di riferimento



L'analisi delle voci del Conto economico considerate nei prospetti raccolti evidenzia come le cooperative sociali sottoposte ad indagine abbiano generato annualmente nel loro complesso un valore della produzione tra i 17 (anno 2008) ed i 20milioni di euro (anno 2010), corrispondente ad una media per cooperativa di poco superiore a due milioni di euro all'anno e con una mediana³ sempre poco al di sopra di 1 milione e mezzo di euro. Ciò a conferma di una capacità produttiva molto elevata.

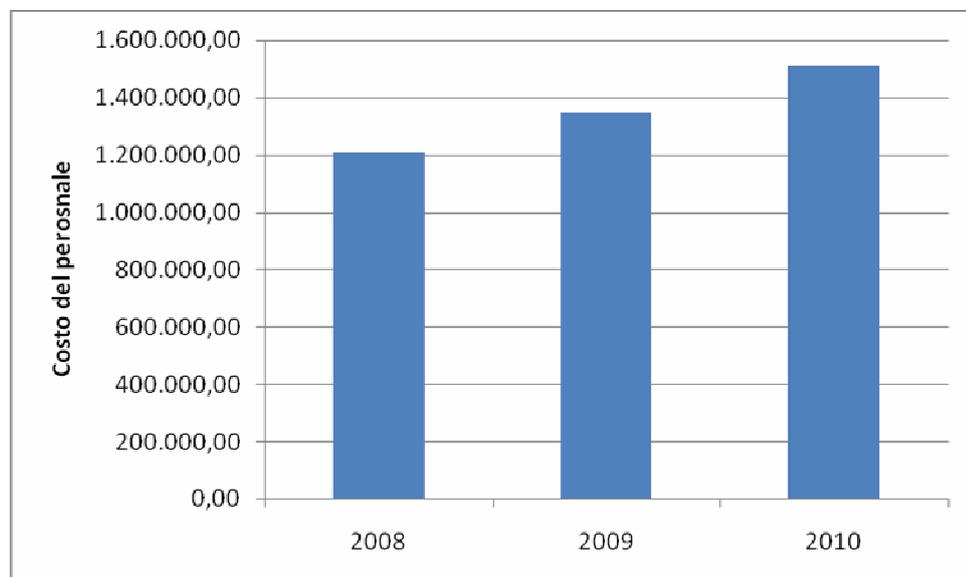
La dinamicità organizzativa è dimostrata anche da alcune altre voci economiche. Innanzitutto, i ricavi e le vendite da prestazione hanno registrato aumenti continui nel triennio considerato e nello stesso periodo si è registrato anche un aumento delle voci relative ad altri proventi e ricavi, benché questi costituiscano una parte molto ridotta del bilancio.

I costi della produzione erano nel 2008 pari a più di 1,9 milioni di euro in media per cooperativa (mediana di 1,5 milioni) e hanno raggiunto nel 2010 un valore medio di 2,2 milioni di euro (mediana di 1,6 milioni). Alcuni lievi incrementi si sono verificati nei costi delle materie prime, passati da 291mila euro in media per cooperativa nel 2008 a 308mila nel 2010 e degli oneri diversi di gestione, passati da 18 a 24mila. È però il costo del personale, la voce più interessante per una quantificazione dell'impatto della cooperativa sociale sui lavoratori, ordinari e svantaggiati, che ha registrato l'incremento più significativo, passando da un valore medio di 1,2 milioni di euro nel 2008 (mediana di circa 900mila

³ La mediana viene spesso considerata nelle statistiche descrittive poiché permette di capire meglio le specificità del campione e la distribuzione dei risultati, tenendo in considerazione che i valori medi sono influenzati dalla presenza di cooperative outliers, ossia che presentano valori di molto superiori o di molto inferiori alle altre. In particolare, mentre la media è data dalla sommatoria di tutti i risultati divisa per il numero di casi indagati (cosicché nel caso in analisi la media è data dal totale di tutti i valori della produzione di tutte le cooperative diviso 9) la mediana corrisponde al numero che occupa la posizione centrale nell'insieme dei casi ordinati dal minore al maggiore (nell'esempio, si ordinano i valori della produzione delle 9 cooperative e si indica come mediana quello della quarta).

euro) ed un aumento medio di circa 150mila euro l'anno, fino a raggiungere un costo medio di 1,5 milioni di euro nel 2010. In questo stesso anno le 9 cooperative sociali intervistate hanno speso per il proprio personale complessivamente più di 13,5 milioni di euro.

Grafico 3.1.2 "Medie del costo del personale sui 3 anni"



Le variazioni nel costo del personale non sono imputabili esclusivamente ad un aumento del costo orario del lavoro, ma anche ad una effettiva crescita dimensionale delle cooperative sociali intervistate. Come già accennato, le cooperative hanno reso disponibile o, laddove disponibile, il monte ore lavorate da tutti i lavoratori e quello dei soli lavoratori svantaggiati, oppure il numero di lavoratori nelle due tipologie. Guardando all'evoluzione di questi valori per ogni cooperativa, si rileva che in tutti i casi, con una sola eccezione, la variazione negli anni è sempre positiva. In media, il numero annuo di ore lavorate in cooperativa dal totale dei lavoratori (svantaggiati più ordinari) è passato da 65mila ore nel 2008 a 83mila nel 2010, mentre nelle cooperative in cui si disponeva del solo numero di soggetti si rileva un equivalente incremento da 76 lavoratori nel 2008 a quasi 83 nel 2010. Confrontando il numero di ore lavorate dai soggetti svantaggiati con quello delle ore lavorate dagli ordinari si rileva che, in media, circa il 25% del totale delle ore di lavoro è stato lavorato dai soggetti svantaggiati, indicando quindi che mediamente l'impegno dei soggetti portatori di svantaggi all'interno della cooperativa e in termini di contribuzione al processo produttivo è comunque molto significativo. Guardando invece al numero di lavoratori, le cooperative sociali rispettano e superano pienamente il vincolo legislativo del 30% di soggetti svantaggiati sul numero di lavoratori ordinari (secondo quanto stabilito dalla circolare INPS, n. 188, 17.6.1994), ma anche quando si considera il rapporto tra svantaggiati e totali (secondo vecchie disposizioni in vigore fino al 1993) le cooperative si avvicinano significativamente alla soglia del 30%, anche qualora esse siano multi-servizio. Ciò sta ad indicare che l'impiego di soggetti in inserimento lavorativo non è né una politica di puro rispetto del vincolo né un contributo marginale alla produzione, poiché tanto la percentuale di soggetti quanto quella di ore da essi lavorate danno indicazione di un processo di pieno inserimento nel processo produttivo e nell'attività lavorativa e di una buona integrazione tra lavoratori svantaggiati ed ordinari.

Le premesse evidenziano anche sotto il profilo economico-finanziario un settore complessivamente stabile o in crescita. Vi è infatti un solo caso in cui i dati di bilancio evidenziano ripetute difficoltà negli anni. E' vero comunque che il 2010 ha fatto registrare, a seguito della crisi, leggere flessioni nei valori economico-finanziari di più cooperative.

3.1.2. La componente di costo-beneficio a livello aziendale

Se l'analisi sin qui condotta ha semplicemente introdotto ad una valutazione generale delle cooperative sociali indagate, presentando qualche dato degno di nota rispetto alla situazione aziendale, obiettivo della presente analisi è proporre un calcolo costi-benefici che l'inserimento lavorativo in cooperativa sociale comporta per la pubblica amministrazione.

Le voci normalizzate al fine di tale calcolo economico sono:

- l'IVA, quale unico beneficio generato per la PA. Quando infatti il soggetto svantaggiato passa da una situazione di inattività all'inserimento in cooperativa, egli diventa produttivo e in particolare la sua attività genera un certo valore della produzione che, immessa sul mercato, è generatrice di IVA e quindi di un'entrata per la pubblica amministrazione. Ecco perché questo valore deve essere considerato come il beneficio economico indiretto per la pubblica amministrazione generato dal recupero al lavoro dell'individuo guardando alla componente aziendale. Trattandosi quindi—si sottolinea nuovamente—a un dato indiretto legato alla produttività dei soli lavoratori svantaggiati, il calcolo si basa sull'Iva generata e non su quella effettivamente versata, poiché solo la prima è influenzata realmente dall'impiego dei lavoratori svantaggiati. Esso inoltre valuta solo la quota di IVA prodotta dagli svantaggiati inseriti e quindi richiede di riproporzionare l'IVA totale generata alla quota di lavoratori svantaggiati sul totale lavoratori (calcolata, come sopra spiegato, rapportando i due gruppi o per ore lavorate o per numero di soggetti);
- L'esenzione IRAP, che determina una riduzione delle entrate per la pubblica amministrazione;
- i contributi ricevuti; distinti in contributi totali e contributi erogati dal Comune di residenza.

Quantificando le suddette voci sulle 27 rilevazioni effettuate (9 cooperative per 3 anni di riferimento) si osservano i seguenti valori:

- l'Iva generata dai soli soggetti svantaggiati inseriti risulta in media pari a poco meno di 74mila euro annui per cooperativa, per un totale di quasi 2milioni di euro generati nei tre anni di riferimento dai soggetti inseriti; in due cooperative su tre tale quota è stata superiore ai 50mila euro annui, con una tendenza ad incrementi continui negli anni per tutte le cooperative. Il totale dell'IVA generata dai soggetti svantaggiati passa infatti da circa 580mila euro nel 2008 a 730mila nel 2010, con una media per cooperativa nei rispettivi anni che da 64mila euro supera gli 81mila; se la cifra viene poi divisa per il numero di soggetti svantaggiati inseriti in quegli anni e quindi a cui la rilevazione fa riferimento, si giunge ad affermare che ogni soggetto inserito in cooperativa riesce a generare in media un valore della produzione che comporta per la pubblica amministrazione entrate pari a poco meno di 3.000 euro circa all'anno;
- l'esenzione IRAP media di cui ogni cooperativa ha beneficiato complessivamente è ammontata a 48mila euro nel 2008, a 55mila nel 2009, a 60mila nel 2010. Tali valori sono stati riproporzionati per ciascuna cooperativa sociale in base alla quota di lavoro svolto dai soli soggetti svantaggiati, tale per cui nel calcolo dei benefici netti generati a livello aziendale si viene ad individuare un costo per la pubblica amministrazione legato all'inserimento dei soggetti svantaggiati pari a circa 12mila nel 2008, 14mila nel 2009 e 15mila nel 2010, con una media quindi di poco oltre i 13mila euro annui per cooperativa ed un costo totale delle esenzioni per lo Stato pari a 372mila euro nel triennio;
- i contributi totali ricevuti sono aumentati in modo progressivo nel triennio, passando da circa 14mila nel 2008 a più di 37mila nel 2010, ma presentando una variabilità molto elevata sia negli anni che tra cooperative sociali. Rispetto all'andamento temporale per cooperativa, infatti, si osserva che in due delle cooperative sociali il contributo è diminuito nel tempo, mentre una

cooperativa che non aveva ricevuto contributi sino al 2009 ha poi ricevuto un contributo di 20mila euro nel 2010. La deviazione standard totale, che ammonta a oltre 4700 euro, è tuttavia influenzata anche dalla presenza di 4 cooperative su 9 che non godono di alcun contributo. Per quanto riguarda i contributi ricevuti dal Comune di competenza, si rileva una generale assenza di queste forme di sostegno alle cooperative, poiché solo una delle intervistate ha usufruito di contributi da Comune negli anni 2009 e 2010, per un importo di poco inferiore a 7mila euro annui. Ciò detto, si giunge a calcolare un livello di uscite per contributi dalla pubblica amministrazione per meno di 3.000 euro annui per cooperativa complessivamente, pari a 78mila euro nel triennio su tutte le cooperative indagate.

Tabella 3.1.2 Voci della componente di costo-beneficio a livello aziendale

Variabile	Note esplicative	Media* (in euro)	Somma* (in euro)
Benefici			
IVA generata	L'IVA generata in ogni anno di riferimento 2008-2010 dall'attività svolta dai soggetti svantaggiati è stata calcolata come: <i>Gettito fiscale sul valore aggiunto × nr. ore lavorate dai lavoratori svantaggiati / numero di ore lavorate totali</i>	73.881	1.994.776
Costi o mancate entrate			
IRAP	Presso le cooperative sono state raccolti i valori da conto economico del bilancio d'esercizio. La base imponibile IRAP è stata calcolata come Valore della produzione – costi della produzione + costi del personale, ed è stata imputata come mancata entrata per la pubblica amministrazione: <i>base imponibile IRAP × 3,9% quota esenzione anni 2008-2010</i> I valori presentati sono stati poi riproporzionati alle ore lavorate dai soggetti svantaggiati	13.801	372.615
Contributi totali	Tale voce è stata richiesta direttamente alle cooperative	2.889	78.012
Contributi dal comune	Tale voce è stata richiesta direttamente alle cooperative	509	13.718

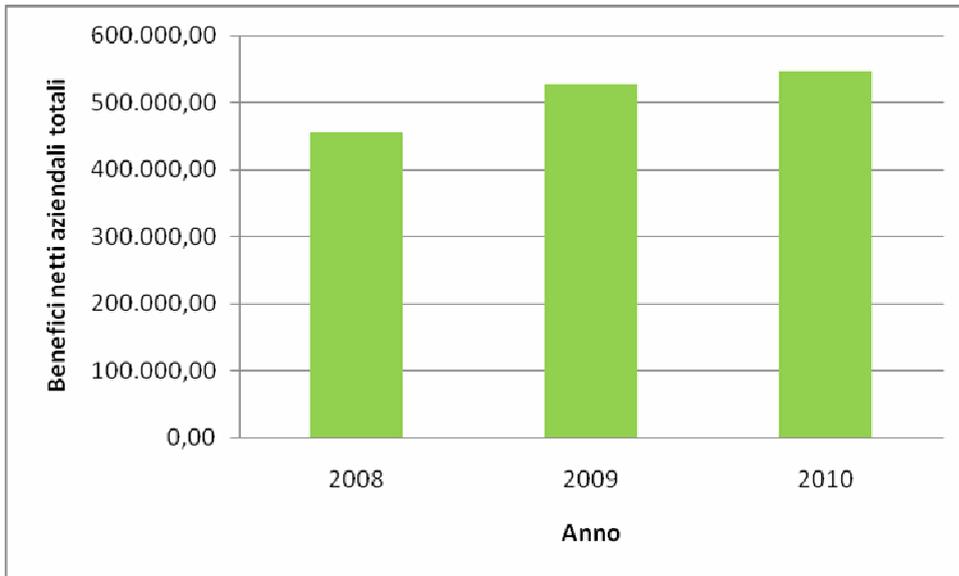
*La colonna relativa alla media riporta il valore medio di ciascuna voce per ogni cooperativa sociale; la colonna somma esprime il costo o beneficio complessivo per la pubblica amministrazione nel triennio di riferimento

Dati i suddetti valori, i costi-benefici prodotti a livello aziendale dall'inserimento lavorativo sono per la totalità delle cooperative sempre molto positivi. La quantificazione effettuata mostra che i contributi e le agevolazioni di cui le cooperative hanno goduto sono ben poca cosa rispetto all'IVA generata dall'inserimento dei soggetti in cooperativa. In particolare, il beneficio netto per la pubblica amministrazione a livello aziendale ammonta approssimativamente ad un totale per le 9 cooperative indagate di 455.000 euro nel 2008, 528.000 nel 2009 e 547.000 nel 2010 (grafico 3.1.3). Ciò significa che in media una cooperativa del C.S.U. ha portato allo Stato entrate a livello aziendale generate dai lavoratori per circa 51.000, 59.000 e 61.000 euro nei rispettivi anni di competenza. Si noti che anche qualora l'esenzione IRAP fosse imputata non per la sola quota afferente ai soggetti svantaggiati, ma per l'intero

importo di cui la cooperativa ha goduto in quegli anni, si registrerebbe ancora un beneficio netto per la pubblica amministrazione.

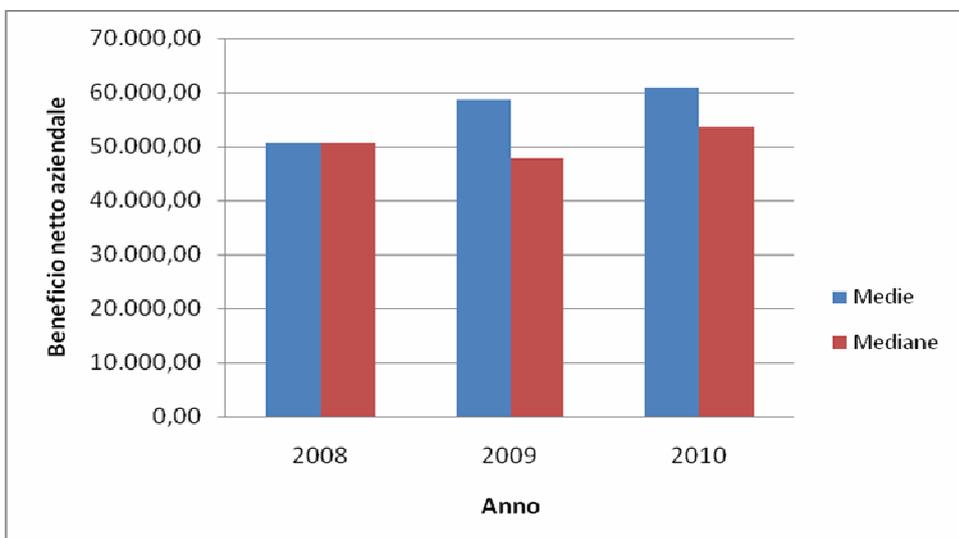
Se la componente individuale viene divisa per il numero di soggetti inseriti in quegli anni ed indagati si viene a calcolare un beneficio netto per la pubblica amministrazione a livello aziendale pari a circa 3.000 euro annui per ogni soggetto inserito.

Grafico 3.1.3 Benefici netti totali generati dalle cooperative campionate nel C.S.U.



È da segnalare infine che la mediana (cioè il valore centrale) dei rispettivi anni è molto simile alla media per cooperativa o solo di poco inferiore, come mostra il grafico 3.1.4. Ciò significa che il che risparmio netto prodotto dal C.S.U. non è semplicemente attribuibile all'efficienza di poche cooperative sociali, particolarmente grandi o virtuose, che portano in positivo il risultato finale grazie alla loro elevata dimensione. Non si rilevano infatti outliers particolarmente positivi che portano il valore medio particolarmente in alto, rispetto ad una mediana bassa. Anche guardando alle singole cooperative sociali, tutte hanno prodotto molte più entrate per la pubblica amministrazione in ogni anno di quanto siano costate alla stessa in termini di contributi e esenzioni ricevuti.

Grafico 3.1.4 Medie e mediane dei benefici netti aziendali



Concludendo, è possibile affermare che i benefici generati alla pubblica amministrazione rispetto alla componente sono ampiamente positivi, poiché i soggetti inseriti diventano produttivi e generatori di IVA (entrata pubblica) decisamente superiore a quanto l'inserimento costi a livello di concessioni alle cooperative sociali. A questi valori vanno tuttavia aggiunti costi e benefici a livello individuale, oggetto del prossimo step dell'analisi.

3.2. Analisi costi-benefici a livello individuale

Alla descritta componente di risparmio netto generata dalla cooperativa vanno ora aggiunti i costi e benefici generati dall'inserimento di ogni singolo individuo e legati alla sua attività lavorativa e al recupero anche in termini di distacco da eventuali servizi socio-assistenziali pubblici.

3.2.1. I soggetti indagati: tratti individuali e lavorativi

Premessa alla valutazione dei benefici (o costi) netti generati per la pubblica amministrazione dall'inserimento dei soggetti svantaggiati in cooperativa sociale è una rapida analisi dell'evoluzione lavorativa dei soggetti inseriti di cui analizzato.

Guardando alle caratteristiche dei lavoratori svantaggiati presenti in cooperativa tra 2008 e 2010, si osserva come il turn-over sia generalmente abbastanza contenuto nelle cooperative analizzate. In particolare, in media i soggetti sono attivi in cooperativa da più di 6 anni, anche se il dato differisce sensibilmente tra cooperative in base all'anno della loro fondazione e alle tipologie di svantaggio in esse prevalenti. Si osserva così, che mentre per i soggetti provenienti dalla tossicodipendenza gli anni di permanenza in cooperativa sociale sono in media 3 e molti soggetti escono già durante il secondo anno, le cooperative sociali che si occupano di portatori di disabilità psichiatriche allungano i tempi di permanenza in maniera significativa (anni medi di presenza in cooperativa 9, con punte oltre i 30 anni). Guardando ai dati espliciti sulla permanenza o sull'uscita dalla cooperativa, si osserva che circa la metà (106) dei soggetti analizzati è ancora presente in cooperativa; 32 soggetti, secondo quanto dichiarato dalle cooperative, hanno cessato il loro inserimento con dimissioni talvolta dovute a problemi di salute, mentre 13 soggetti hanno terminato l'inserimento secondo i tempi previsti; secondo quanto noto alle cooperative sociali relativamente ai loro 226 soggetti, solamente 4 sono attualmente occupati presso altre organizzazioni e si tratta prevalentemente di soggetti identificati nella più generica categoria degli assistiti dai servizi sociali. La situazione presenta quindi come anticipato un turn-over contenuto e dovuto prevalentemente ad uscite per dimissioni anziché per assunzioni, anche se questo risultato non sembra influenzato da gravi disabilità dei soggetti: nonostante il grado di invalidità sia conosciuto solo per la metà dei soggetti inseriti, di essi il 15% (17 persone) hanno un'invalidità totale e un'ulteriore 25% (30 persone) un'invalidità superiore al 75%, tale per cui sarebbe auspicabile un maggior tasso di riconversione dei soggetti inseriti al mercato del lavoro esterno.

L'evoluzione del percorso in cooperativa è comunque positiva, non tanto rispetto alle promozioni ricevute e ai relativi miglioramenti nell'inquadramento contrattuale (rimasto stabile per la quasi totalità dei soggetti), ma soprattutto rispetto all'incremento del numero di ore di lavoro prestate (passate in media dalle 760 ad individuo al primo anno alle 870 in media al 2010 o all'ultimo anno di inserimento) e del valore dello stipendio erogato (che anche in conseguenza del numero maggiore di ore lavorate è passato dagli iniziali 9.000 euro in media annui ad una media di 11.200 euro a soggetto inserito).

Sempre con riferimento alle retribuzioni, è inoltre interessante osservare che stipendi maggiori e significativamente crescenti negli anni, soprattutto per diverso inquadramento contrattuale più che per significative differenze nel numero di ore prestate, sono erogati ai soggetti con problemi di tossicodipendenza ed alcolismo (salari medi annui di euro 7.500 al primo anno di inserimento contro i 12.050 euro annui in media al 2010 per coloro che sono rimasti), mentre i salari tendono ad essere più piatti e mediamente inferiori per i soggetti con disabilità psichiche (9.500 euro annui al primo anno di rilevazione, 10.500 all'ultimo).

3.2.2. La valutazione dei costi e benefici a livello individuale

Se i dati descritti presentano un quadro introduttivo sui soggetti inseriti, focus dell'indagine è l'analisi dei costi e benefici prodotti da ogni singolo inserimento lavorativo per la pubblica amministrazione. Come illustrato nelle modalità della ricerca, l'indagine richiede di analizzare innanzitutto le entrate e le uscite verificabili e certe, senza fare assunzioni eccessivamente prospettiche su redditi ed evoluzione delle patologie o problematiche sociali dei soggetti inseriti. Per questo motivo, disponendo dei dati di tutti i soggetti relativamente all'anno di inserimento, si illustrerà di seguito innanzitutto il beneficio netto creato al primo anno.

Il calcolo è effettuato considerando separatamente le dinamiche da lavoro e le dinamiche relative al ricorso a servizi sociali esterni. Rispetto alle dinamiche legate ai redditi da lavoro, si calcolerà la differenza tra gli importi versati dalla cooperativa sociale per il lavoratore in termini di IRPEF e le mancate entrate per la pubblica amministrazione relative alle esenzioni dagli oneri contributivi e nello specifico da INPS e SCAU. A queste voci si sottraggono i contributi versati dalla pubblica amministrazione per singolo lavoratore inserito e si aggiungono i risparmi di costo di cui la pubblica amministrazione ha beneficiato qualora il reddito del lavoratore sia stato sufficiente a far rientrare il diritto alla pensione di invalidità o a contributi alla famiglia e ai congiunti.

I dati fanno emergere la seguente situazione all'anno dell'inserimento (tabella):

- l'IRPEF è stata versata per circa i tre quarti dei soggetti inseriti (solo per 56 soggetti non è stato versato alcun importo) e l'ammontare medio di Irpef versata per questi lavoratori è stato di 1.200 euro nel corso del primo anno (che equivale a circa 900 euro per soggetto considerando la media anche su coloro per i quali non è stato fatto alcun versamento); l'ammontare di benefici generati per la pubblica amministrazione dall'IRPEF versata è quindi complessivamente di oltre 200.000 euro;
- la pensione di invalidità è stata calcolata sulla base delle soglie previste a livello nazionale per gli anni di riferimento, non rivalutate per evitare eventuale calcoli di accompagnamento laddove non si conosce la situazione familiare del soggetto (somme imputate tra 2.686 e 3.240 euro in media al primo anno di riferimento per i soggetti con invalidità rispettivamente compresa tra il 75% e il 99% e per i soggetti con invalidità del 100%); considerando che solo per alcuni soggetti (lavoratori con redditi inferiori alle soglie previste per l'erogazione della pensione di invalidità) la pensione non è stata più erogata (si tratta di 37 lavoratori nel complesso), si ha, per i soggetti precedentemente titolari di pensione, un risparmio individuale per la pubblica amministrazione di euro 1.280 a persona, per un risparmio complessivo al primo anno di inserimento di 47.335 euro
- per i soggetti non titolari di pensione (181 lavoratori), è stata prevista un'integrazione al reddito per l'importo stabilito dalle politiche di welfare comunali (pari a 5.995 euro per il 2010, che sono stati per ogni soggetto attualizzati all'anno di inserimento e riproporzionati in base alla distribuzione media dei soggetti per tipologia di nucleo familiare, così da riproporzionare i valori in base alla possibilità che alcuni soggetti non fossero titolari di minimo vitale a seguito del superamento delle soglie massime di reddito familiare); mediamente, per i soli soggetti non titolari di pensione di invalidità, il risparmio individuale medio annuo per minimi vitali non erogati è calcolato in euro 3.530, per un risparmio complessivo annuo per la pubblica amministrazione di quasi 640.000 euro;
- non si rilevano invece ulteriori risparmi generati dalla cooperativa, poiché le intervistate hanno dichiarato di non essersi fatte carico di costi diversi come medicinali o cure mediche per i singoli soggetti svantaggiati inseriti;
- le cooperative sociali hanno beneficiato dell'esenzione INPS o SCAU per tutti i loro lavoratori svantaggiati inseriti e per la totalità dei giorni lavorati durante l'anno, anche se le aliquote

applicate sono state differenziate e variabili dal 27% al 44%; le esenzioni hanno perciò generato un mancato gettito per la pubblica amministrazione pari in media per ogni soggetto ad euro 2.618 annui, per un totale di quasi 600.000 euro di esenzione;

- non si sono invece rilevate alcune entrate ulteriori a beneficio delle cooperative sociali erogate in qualità di contributi per singolo individuo.

Tabella 3.2.1 – Voci di costo e beneficio per la pubblica amministrazione generata dalla componente individuale - parte sul reddito

Variabile	Note esplicative	Media* (in euro)	Somma* (in euro)
Benefici			
IRPEF	Dato indicato direttamente dalle cooperative sociali e individuato nella voce relativa del CUD. L'aliquota media così versata risulta pari al 13,3% per i soli soggetti che hanno avuto Irpef versata, e dell'11,2% sul totale soggetti	1.203	204.545
Pensione d'invalidità persa	Sulla base del grado di invalidità sono stati calcolati i livelli pensionistici in vigore e considerati come risparmio pubblico se il salario lordo era superiore al limite stabilito dalle politiche previdenziali	1.279	47.335
Minimo vitale risparmiato	Se non prevista la pensione di invalidità, è stato inserito un minimo vitale per ogni individuo in caso di disoccupazione o inattività, pari a 245 euro in media previsti a livello provinciale per gli anni di riferimento	3.530	638.930
Altri risparmi	Dati indicati dalle cooperative come costi sostenuti dalle stesse prevalentemente a livello sanitario o come mancata erogazione di contributi noti alle famiglie dei soggetti inseriti	0	0
Costi o mancate entrate			
Esenzione INPS o SCAU	Alle cooperative sociali è stato chiesto di indicare l'aliquota INPS o SCAU applicata al lavoratore in base al settore di attività ed il numero di giorni esenti nell'anno di riferimento. Sulla base dei valori forniti è stata calcolata l'esenzione: <i>Salario lordo × gg.esenzione × aliquota</i>	2.618	591.809
Contributi individuali	Somma dichiarata dalle cooperative sociali, imputata a singolo lavoratore in base alle ore lavorate e agli accordi con l'Agenzia del lavoro e detratta dalla voce di costo aziendale	0	0
Contributi dal Comune	Contributi ricevuti dal Comune	0	0

* La colonna relativa alla media riporta il valore medio di ciascuna voce per ogni soggetto inserito e per i soli soggetti di cui risulta indicato un valore non nullo della voce considerata; la colonna somma esprime il costo o beneficio complessivo per la pubblica amministrazione nel primo anno di inserimento

Alla situazione descritta e relativa ai costi e benefici per la parte reddituale, si aggiungono i benefici o risparmi netti generati dalla variazione nelle prestazioni richieste dai soggetti inseriti ai servizi inviati o ai servizi socio-sanitari ed assistenziali del territorio. Non disponendo di informazioni complete e di fonte diretta (si ricorda che le cooperative hanno espresso una valutazione, ma non sono stati raccolti

dati presso i servizi pubblici territoriali) per ogni tipologia di soggetto si è fatto affidamento sui costi medi pre-inserimento, al primo anno di inserimento e ad x- anni dall'inserimento rilevati in precedenti ricerche (Borzaga e Depedri, 2011)⁴ e rappresentativi statisticamente dell'evoluzione media delle patologie e dell'uso di servizi esterni. In particolare:

- per i soggetti con problemi psichiatrici, il costo è stato imputato sulla base del ricorso o meno a strutture residenziali o diurne, e sulla base di ulteriori informazioni raccolte presso la cooperativa; in media, il costo di un soggetto con disabilità psichiche presso strutture della pubblica amministrazione è pari a euro 3.280 annui, ma tale importo (guardando all'andamento medio registrato presso altre strutture) si riduce a 1.786 euro in media per gli anni in cui il soggetto è in cooperativa, poiché soprattutto il soggetto si rivolge con minor frequenza al centro o usufruisce di strutture non giornaliere o non con la stessa frequenza di prima; così calcolato, il risparmio complessivo generato al primo anno di inserimento è stato pari, per i soggetti con disabilità psichica a 137.500 euro;
- per i soggetti assistiti dai servizi sociali, il risparmio medio rilevato in altre ricerche e applicato al caso è di euro 2.700 annui per individuo e, moltiplicato per il numero di inseriti nelle cooperative oggetto dell'indagine, il risparmio totale al primo anno di inserimento è di euro 13.500;
- il costo per la pubblica amministrazione dei detenuti è ovviamente il più elevato; la detenzione di un soggetto costa infatti allo Stato annualmente 37.412 euro, mentre l'assistenza da parte dell'Uepe o dell'assistenza sociale per verifica periodica del piano di inserimento in cooperativa ha costi massimi di 1.700 euro annui; nonostante gli ex-carcerati inseriti nelle cooperative indagate siano perciò stati soltanto due, l'inserimento ha determinato un risparmio per la pubblica amministrazione di 71.424 euro annui;
- le strutture sociali ed assistenziali di supporto ai portatori di handicap fisico risultano essere le meno dispendiose tra le politiche di sostegno pubbliche; il costo medio annuo è di euro 2.670 se il soggetto è inserito in centri pubblici, mentre l'inserimento in cooperativa determina mediamente una riduzione del costo per la pubblica amministrazione a soli interventi sociali, per un importo di 1.200 euro annui; questa evoluzione di costo ha determinato per la pubblica amministrazione un risparmio generato dall'inserimento in cooperativa sociale per complessivi 108.780 euro;
- infine, l'evoluzione del ricorso a servizi esterni per i tossicodipendenti è quella esposta a minori risparmi immediati per la pubblica amministrazione, poiché anzi spesso si verifica un maggior ricorso di alcuni soggetti al Ser.t. rispetto a quanto utilizzato in precedenza in autonomia; il recupero e la riduzione del costo delle strutture pubbliche è invece superiore per i soggetti con dipendenza dall'alcol; ciò detto, per la categoria nel suo complesso, si ha un risparmio medio annuo di euro 157 ad individuo per un totale di euro 9.000 circa (con stima ovviamente molto prudentiale).

⁴ Le fonti cui la maggior parte dei costi dei servizi socio-assistenziali e sanitari attingono sono le seguenti: Dati Servizio Tossicodipendenza Ser.t. e dati Centro Salute Mentale della provincia di Trento; Centro di Ricerca Ristretti Orizzonti; Dati della Ragioneria Generale dello Stato, del Ministero della Giustizia e della Corte dei Conti; Tariffario degli assistenti sociali al 2003.

Come i dati illustrano, i risparmi sono molto variabili a seconda della tipologia di soggetti inseriti, ma tutti determinano un certo risparmio per la pubblica amministrazione a livello individuale. La sola componente di risparmio per assistenza socio-assistenziale e sanitaria nelle strutture indagate ha infatti generato un risparmio medio per individuo di euro 1.513, con significativi risparmi totali per gli inserimenti realizzati presso le cooperative indagate.

Sommando i risparmi netti generati sotto il profilo occupazionale con i risparmi netti generati dal minor ricorso ai servizi esterni, si ha che il risparmio netto per la pubblica amministrazione generato a livello individuale dall'inserimento in cooperativa sociale è pari per il primo anno ad euro 3.064 per ogni individuo. Per la totalità dei 226 soggetti svantaggiati transitati, negli anni di riferimento, le cooperative indagate hanno quindi determinato all'anno un risparmio netto totale per la pubblica amministrazione di euro 692.550. Come si è avuto modo di osservare dall'analisi delle singole voci, il risparmio è molto elevato per l'inserimento dei carcerati (oltre 35mila euro annui ad individuo), ma anche per i soggetti con disabilità psichiche e invalidità elevate, per i quali si è registrato oltre ad un risparmio sui servizi anche un elevato risparmio in termini di pensioni di invalidità o di redditi minimi non più erogati (con un risparmio medio ad individuo di circa 5.000 euro). E' l'inserimento dei tossicodipendenti invece ad aver determinato in media risparmi netti per la pubblica amministrazione inferiori, anche se ciò non è assolutamente generalizzabile a tutti i soggetti e il fatto che si tratti mediamente di soggetti più giovani porta comunque poi a risparmi elevati nel lungo periodo, dettati dal recupero di giovani soggetti al mercato del lavoro anche aperto.

3.3. La valutazione del beneficio netto totale generato nel 2010

Le componenti di costo e di beneficio sinora individuate sono voci certe per la pubblica amministrazione e, anche se alcune di esse hanno dovuto essere stimate, certamente i valori computati sono basati su dati attendibili poiché in parte dichiarati dalle cooperative sociali, in parte aggiustati secondo gli indicatori nazionali, ed in parte stimati in maniera prudenziale in modo da non sovrastimare l'impatto positivo del fenomeno, come più volte sostenuto nella presentazione del modello.

Sulla base di queste voci, è possibile calcolare il vantaggio economico prodotto dall'inserimento lavorativo sommando i benefici netti a livello di singolo individuo con i risparmi netti aziendali suddivisi per il numero di soggetti svantaggiati inseriti nel periodo di riferimento. La formula applicata in questo caso è una semplice sommatoria dei valori descritti. Si osservano quindi i seguenti valori complessivi:

3.3.1. Il risparmio al 2010

Risparmio medio totale netto per individuo inserito =

Risparmio netto individuale annuo + (risparmio a livello aziendale al 2010/numero di soggetti inseriti al 2010) =

3.588 + 2.880 = 6.468 euro

Risparmio netto totale per lavoratori a full-time e a part-time (stima)

I dati raccolti presentano due limiti per riuscire a calcolare con precisione i benefici netti generati da un lavoratore svantaggiato assunto a full-time rispetto ad uno assunto a part-time: (i) non si possono fare precise assunzioni sul fatto che vi sia proporzionalità tra il tempo lavorato dal soggetto inserito e alcune delle voci di costo e di ricavo considerate, quali in particolare la sua produttività (e quindi l’IVA generata) e i risparmi nei servizi socio-assistenziali e sanitari erogati (spesso un soggetto migliora il proprio stato di salute e ricorre meno ai servizi anche con il semplice fatto di lavorare, indipendentemente dalle ore lavorate); (ii) è da considerare che la maggior parte dei soggetti inseriti a part-time provengono da svantaggi più gravi e tipicamente di tipo psichico e di conseguenza i risparmi netti di questa categoria di lavoratori sono influenzati dalla tipologia di svantaggio.

Nonostante i limiti della valutazione, si osserva comunque che i risparmi nella mancata erogazione di redditi minimi o delle pensioni di invalidità avviene ovviamente quasi esclusivamente quando il lavoratore ha un impiego a full-time mentre i part-time spesso non raggiungono livelli salariali tali da comportare la mancata erogazione dei suddetti redditi a carico della pubblica amministrazione. Sulle altre voci possono essere fatte almeno alcune assunzioni.

Ciò detto, si arriva a stimare il risparmio netto per la pubblica amministrazione

per un lavoratore svantaggiato a full-time in 8.700 euro annui

per un lavoratore a part-time in 4.500 euro annui in media.

Risparmio netto totale per la pubblica amministrazione nell’anno 2010 (calcolato su un campione di 190 soggetti svantaggiati) =

Risparmio medio ad individuo x numero soggetti inseriti =

Componente aziendale + Componente individuale

= 547.167 + 681.721 = 1.228.888 euro

3.3.2. *Il risparmio netto di lungo periodo*

Traslando i dati nel medio periodo, è possibile osservare l’evoluzione dall’anno di inserimento al 2010. Come spiegato nel capitolo metodologico, il calcolo di medio periodo implica di sommare i risparmi annui generati per la pubblica amministrazione tenendo conto: (i) del fatto che alcuni soggetti sono rimasti nel tempo disoccupati o hanno interrotto il percorso di inserimento e sono perciò nuovamente totalmente a carico della pubblica amministrazione, determinando risparmi netti solo negli anni di inserimento e nulli per gli anni successivi; (ii) del fatto che alcuni soggetti sono in cooperativa da molto tempo e quindi il beneficio netto da essi portato alla pubblica amministrazione è molto più elevato; (iii) del fatto che l’evoluzione dei redditi nel tempo ha determinato diversi livelli di entrate e esenzioni fiscali, e che questi dati sono stati raccolti presso le cooperative sociali per il 2009 e 2010; (iv) della possibile evoluzione delle patologie e della crescita di autonomia di alcuni soggetti, con totale distacco dai servizi pubblici (vedi detenuti o dipendenze pienamente recuperate).

Ciò premesso, aggiornando e attualizzando tutte le voci precedentemente presentate per tutti gli anni in cui i soggetti sono stati in cooperativa e fino al 2010, il risparmio complessivamente realizzato per la pubblica amministrazione dall’inserimento dei 226 soggetti è stato di euro 4.381.000, pari in media a

quasi 20mila euro per ogni individuo, anche se i percorsi sono altamente differenti tra tipologie di svantaggio e tra soggetti all'interno dello stesso gruppo.

3.4. Considerazioni specifiche per il Comune e per i soggetti appaltanti

Sebbene l'analisi costi-benefici sia conclusa con le tappe precedenti, si vogliono qui proporre due analisi avanzate su cui i *policy maker* e i responsabili pubblici territoriali possono riflettere: (1) quali sono le ripercussioni positive per il Comune dall'inserimento di loro cittadini in cooperative sociali; (2) quali sono i vantaggi dell'affidamento della gestione di alcune attività alle cooperative sociali di tipo B o multi-servizi piuttosto che a imprese for-profit.

3.4.1. I benefici netti per il Comune

Per il primo approfondimento si dispone di dati certi raccolti presso le cooperative sociali. Per arrivare all'individuazione del risparmio netto si sono considerati i seguenti aspetti:

(1) alle cooperative sociali è stato chiesto di dare indicazione se il soggetto inserito avesse la sua residenza nel comune in cui la cooperativa sociale opera o in altro comune; ciò ha permesso di includere nel calcolo dei benefici a livello comunale i soli risparmi realizzati a livello di pubblica amministrazione locale;

(2) si sono considerati come benefici per il Comune solo le voci di risparmio legate ai minimi vitali in precedenza erogati (sulla base delle assunzioni fatte nel capitolo metodologico, non disponendo del contatto diretto con l'amministrazione comunale) e ad eventuali costi risparmiati per i servizi di welfare di competenza comunale, tra cui sono stati individuati i costi delle strutture di supporto ai disabili (strutture domiciliari, residenziali e servizi di mobilità) e i costi delle attività di informazione e inclusione realizzate a favore di tossicodipendenti ed alcolisti.

Per l'anno 2010 (che possiamo assumere come anno tipo) viene così a verificarsi un risparmio netto per il comune calcolato come:

Risparmio su minimi vitali non erogati + minori servizi ai portatori di handicap fisico + minori servizi a tossicodipendenti e detenuti – contributi ricevuti dal Comune =

$$444.780 + 48.400 + 1.860 + 0 = 495.040$$

3.4.2. Le ripercussioni nella concessione di appalti alle cooperative sociali

Per capire se il fatto che una commessa pubblica venga assegnata ad una cooperativa sociale anziché ad un'impresa for-profit possa generare maggiori risparmi per la pubblica amministrazione è necessario considerare le differenze tra quello che genereranno le due imprese. Ovviamente, per realizzare un confronto bisogna capire cosa si va a confrontare.

Se confrontiamo una cooperativa sociale ed una for-profit che impiegano lo stesso numero di soggetti, ma dove la prima ha $n + s$ (con n =normodotati e s =svantaggiati) lavoratori totali e la seconda ha m lavoratori solo ordinari dove $m=n+s$, tale che la dimensione complessiva delle due organizzazioni sia

uguale ma la prima inserisca anche soggetti svantaggiati mentre la seconda ricorre solo a ordinari, allora si avrà che le entrate per la pubblica amministrazione saranno generate da quanto s lavoratori ordinari garantiscono di entrate pubbliche se attivi nella for-profit rispetto al risparmio netto garantito per s lavoratori svantaggiati in cooperativa

cooperativa sociale = (IVA generata - esenzione IRAP - contributi) + (perdita minimi o pensioni + risparmi servizi + IRPEF versata – esenzioni INPS – contributi)

for-profit = IVA generata + IRPEF versata (dove IRAP e INPS sono invece regolarmente versate e perciò a parità di valori nelle due organizzazioni rappresentano il differenziale d'esenzione già imputato alla cooperativa)

quindi sarà più conveniente assegnare l'appalto alla cooperativa sociale se si avrà un valore positivo rispetto a quanto la cooperativa crea relativamente a:

perdita minimi o pensioni + risparmi servizi – esenzioni INPS – contributi individuali e aziendali - esenzione IRAP – (differenza di IRPEF versata tra cooperativa e for-profit)

dove l'ultimo valore indica che l'IRPEF versata dalle cooperative sui soggetti svantaggiati potrebbe essere inferiore e rappresentare quindi una mancata entrata per la pubblica amministrazione rispetto alla posizione che si avrebbe se i soggetti fossero lavoratori ordinari.

Tuttavia, considerando i valori raccolti presso le cooperative e presentati nei precedenti paragrafi, si osserva che il valore generato dalla cooperativa al netto di IVA e IRPEF (le due uniche voci comuni all'impiego di soggetti ordinari in imprese for-profit) genererebbe un risparmio netto comunque di almeno 2.400 euro annui per ogni soggetto inserito e con le stime prudenziali di cui si è continuamente sottolineato. E quindi è ancora conveniente permettere alle cooperative sociali di lavorare impiegando soggetti svantaggiati che lasciare lavorare solo imprese for-profit che impieghino solo lavoratori ordinari.

Ovviamente, il risultato diventa ancora più positivo se la cooperativa sociale impiega più soggetti in totale di quanti ne impieghi l'impresa for-profit, poiché in questo caso il calcolato beneficio per ogni soggetto svantaggiato in più rappresenta un equivalente risparmio aggiuntivo per la pubblica amministrazione.

L'analisi è solo esemplificativa e non tiene assolutamente in considerazione ulteriori ripercussioni positive legate all'inserimento in cooperativa sociale di soggetti svantaggiati, quali in generale i costi sociali e le esternalità prodotte (dal minore rischio a delinquere ai benefici sociali). Ma anche nel momento in cui l'ente pubblico non fosse interessato all'efficacia, ma solo all'efficienza, si potrebbe affermare che il calcolo dei benefici raggiunti dovrebbe far considerare il soggetto appaltante del risparmio di spesa indirettamente ottenuto. Risparmio che, in considerazione estrema, lascia un margine anche per accettare un prezzo del servizio appaltato superiore nelle cooperative sociali che nelle for-profit⁵.

⁵ Per fare un esempio numerico, se la cooperativa sociale concorrente impiegasse 10 lavoratori svantaggiati, la concessione alla stessa di un anno di appalto di un servizio pubblico porterebbe alla pubblica amministrazione un

Conclusioni

L'analisi realizzata ha permesso di individuare, anche se con ovvi margini di approssimazione e la necessità di realizzare alcune assunzioni per sostituire la carenza di alcuni dati, quello che è il beneficio netto per la pubblica amministrazione generato dall'inserimento in cooperativa sociale. La ricerca ha illustrato metodi e assunzioni per cercare di essere il più possibile trasparente e ha ripetutamente evidenziato come: (1) la maggior parte delle stime siano state fatte per difetto, scegliendo cioè il valore più basso qualora si fosse indecisi sul costo reale di una politica pubblica e giungendo quindi ad una stima che sotto-stima piuttosto che sovra-stima il risparmio effettivo per la pubblica amministrazione, (2) ma al contempo non possa e debba considerare solo le reali voci di costo mancato per la pubblica amministrazione, ma debba tenere presente il costo di politiche pubbliche effettivamente 'alternative' ossia che garantiscano al soggetto una tutela minima dal punto di vista reddituale ed assistenziale. Ciò equivale a calcolare (anche se con ampi margini di approssimazione) i risparmi di input economici (i.e., di risorse messe a disposizione dalla pubblica amministrazione) generati a parità di output (i.e., risultato per il soggetto svantaggiato).

Ciò premesso, l'analisi è giunta a riscontrare un beneficio netto positivo per la pubblica amministrazione per ogni soggetto inserito e per ogni anno di riferimento, evidenziando la positività tanto per lo Stato quanto per il Comune delle politiche che supportano lo sviluppo della cooperazione sociale e l'inserimento di soggetti svantaggiati in tali organizzazioni. Lasciando inoltre spazio a riflessioni su come anche politiche di sostegno più mirate alle cooperative sociali territoriali, ad esempio attraverso la concessione di appalti o l'erogazione di contributi, potrebbero comunque riservare risparmi di spesa ulteriore e significativi per le pubbliche amministrazioni.

Se il percorso di analisi è risultato completo e l'efficienza del modello utilizzato e della metodologia applicata sufficientemente buone nei margini di approssimazione, è doveroso per i ricercatori sottolinearne alcune criticità:

- (a) l'incapacità di molte cooperative di dare informazioni dettagliate sulla situazione passata dei soggetti inseriti in cooperativa (situazione familiare, occupazionale, posizionamento se non in cooperativa) e sull'utilizzo da parte degli stessi di servizi sociali sia oggi che tanto più nel passato; elementi questi essenziali per riuscire a ricostruire i costi 'reali' dell'assistenza sociale e al reddito. Ricorrendo a validate e condivise pratiche di approssimazione di calcolo e all'esperienza di ricerca, si sono fatte quindi assunzioni sugli indicatori non rilevabili e sulla base delle stesse sono stati calcolati gli esiti dell'inserimento in cooperativa;
- (b) l'assenza nei modelli della richiesta di alcune informazioni sui soggetti inseriti, che, data la lacune di altre informazioni chieste, sarebbero state necessarie per avere approssimazioni migliori di quelle realizzate e superare il problema di alcuni missing;

risparmio netto di almeno 20.000 euro considerando che i soggetti inseriti non sono più a carico della stessa. Se la pubblica amministrazione assegnasse tuttavia l'appalto ad un'impresa for-profit che offre quel servizio a un prezzo inferiore alla cooperativa sociale di 10.000 euro, si tratterebbe di un falso risparmio per la pubblica amministrazione, poiché non permettendo più alla cooperativa sociale l'impiego dei 10 lavoratori, lo Stato si troverà a non godere più dei 20.000 euro di risparmio indiretto sull'inserimento (dove 20.000 è superiore ai 10.000 risparmiati!).

(c) non vi è alcuna analisi di indicatori dell'efficacia dell'azione, mentre una visione completa del fenomeno e della rilevanza a livello locale di C.S.U. e delle sue aderenti richiederebbe quantomeno una rilevazione dei livelli di turn-over, dei percorsi di inserimento, e di altri indicatori che andrebbero raccolti con questionario separato ed individualizzato per cooperativa.

Alla luce di queste osservazioni, per una più puntuale comprensione del fenomeno dell'inserimento e dei suoi effetti reali, sarebbe per il futuro auspicabile: (i) un'implementazione significativa della fase di analisi costi-benefici attraverso la raccolta di dati puntuali sui servizi socio-sanitari, ossia di schede di rilevazione degli interventi realizzati e dei relativi costi presso le strutture pubbliche territoriali; così come realizzato in precedenti ricerche curate dall'Istituto, molte assunzioni ed approssimazioni cadrebbero e si attingerebbe a dati reali qualora i costi dell'assistenza socio-sanitaria fossero rilevati singolarmente presso ciascun ente inviante o di supporto al soggetto svantaggiato inserito; (ii) una ulteriore breve fase di indagine sulle caratteristiche dei percorsi formativi e di inserimento all'interno delle cooperative aderenti, con creazione di un questionario ad hoc che possa offrire indici per una valutazione dell'efficacia dell'inserimento.