

# Servizi Autogestiti di Inclusione Sociale

## *Rivista della Cooperazione Sociale*

- edizione on-line in attesa di registrazione della testata, febbraio 2008 -

### *Editoriale*

## **Non solo lavoro (imperfettamente) subordinato. *Dare un senso alla cooperazione sociale.***

La percezione della cooperazione sociale (e della cooperazione in generale) da parte dell'opinione pubblica è segnata da paurose oscillazioni: volta per volta siamo percepiti come volontariato umanitario oppure – al contrario – come la sentina della peggiore mancanza di eticità economica. Non si può rimanere in questa pericolosa ambiguità, che nega alla radice sia le caratteristiche di impresa autogestita di operatrici ed operatori che gestiscono un settore importante di servizi pubblici, sia i valori profondi della cooperazione. Certo, non possiamo liquidare con un'alzata di spalle vicende – come l'Unipol, e non solo: pensiamo al caso Coopservice – che hanno dato un ritorno catastrofico in termini di percezione sociale, permettendo ad ogni critico o concorrente della cooperazione di potere avere spazio a volontà per menare fendenti nei confronti di un settore sociale ed economico non solo importante, ma anche tutelato esplicitamente dalla Costituzione repubblicana.

E' quindi opportuno interrogarsi sui nostri fondamenti e motivazioni. Che non si collocano in assoluto, ma in un orizzonte di disgregazione produttiva e sociale, di deregolamentazione del lavoro industriale (ivi compreso il settore dei servizi, prevalente in termini di occupazione anche se secondario rispetto alla struttura produttiva), che si diffondono a macchia d'olio. Non siamo sicuramente più di fronte (sempre che lo siamo stati veramente nel Novecento) alla dicotomia sviluppo/arretratezza, ma alla connessione inestricabile fra i due aspetti, che lega più che mai economia legale ed illegale, finanza ed evasione, credito ed usura. Alla mancanza crescente di regole e tutele corrisponde una nuova stagione di taylorizzazione del lavoro, che spazia dalla produzione alla pubblica amministrazione. L'interrogativo fondamentale è: la cooperazione, vissuta soprattutto dalle giovani generazioni come un elemento inestricabile di questo processo di degradazione del lavoro, ha anche un ruolo come fattore di coesione sociale, di resistenza del mondo del lavoro?

Noi non siamo, non vogliamo essere la “Croce rossa”, che deve rimediare alla desertificazione delle deindustrializzazioni nei nostri territori ed a quella del capitalismo globalizzato, alla colonizzazione dell'immaginario ed alla volgarizzazione dei valori. Lavoro e lavoro sociale debbono essere al centro di un processo di valorizzazione, non elemento di risparmio per accrescere il plusvalore di un'economia non socialmente responsabile, ma punto di forza delle economie individuali e collettive, espressione di potenzialità in espansione, di armonia ed equilibri sociali democratici, di nuovi modelli di relazione eco-sostenibili ed egualitari.

Se una parte dell'economia e del potere politico mondiale si sostengono sul commercio della droga, non possiamo limitarci a curare le vittime, dobbiamo mettere in discussione il sistema della droga. Se il sistema socio-economico produce emarginazione, solitudine e malessere, noi non possiamo assumere il ruolo di custodi. Se un paese di antica emigrazione si copre di nuove istituzioni totali per gli immigrati, come i Cpt, noi non possiamo che esserne avversari irriducibili. E' terrorizzante assistere alla unanime criminalizzazione degli indultati, che trasforma pubblici timori, spesso alimentati ad arte, in giustizialismo contro gli ultimi. Noi non siamo tessere di un mosaico di carità, ma agenti di giustizia. Non elemento di supporto di una legalità ipocrita e forcaiola, ma fattore di produzione di un diverso modello economico e sociale, che rifiuta il meccanismo dello sfruttamento crescente ed infinito.

### Indice

- p. 3 – *Altrecooperazioni*. Brasile: report di missione.  
p. 5– *Interventi*. Il nuovo Ccnl. Non adatto a rinfrancare lo spirito.  
p. 7 – *Passaggio a Nordest*. Gli affidamenti alle cooperative sociali B. Modello Gorizia.  
p. 30 – *Normativa*. Sudtirolo. Tagesmutter, l'accordo.

Noi abbiamo senso innanzitutto come esperienza di autogestione. Come risposta concreta ad una crisi asimmetrica delle ideologie (delle quali l'unica attualmente in stato non comatoso è quella di un neoliberalismo che giustifica – a fronte di un edonismo superficiale e sostanzialmente minoritario – il ritorno a forme di lavoro e condizioni di vita tipiche della “rivoluzione industriale”. Di fronte alla mannaia del “just-in-time” sociale, che produce la normalizzazione dello “scarto dei pezzi” fra le lavoratrici ed i lavoratori, da utilizzarsi solo ed esclusivamente quando servono (e questo in un paese che non ha le protezioni generalizzate del Welfare europeo di matrice socialdemocratica) non possiamo non essere un elemento di irrigidimento cosciente di una forza lavoro qualificata e protagonista sul piano imprenditoriale.

La nostra idea di cooperazione sociale si basa sull'auto-organizzazione dei propri attori, siano essi operatori o, con maggiore valore, utenti. Prendendo atto che non c'è stata una “fine del lavoro”, ma una sua espansione, e che in discussione ne sono la qualità, il potere, l'utilità sociale. Abbiamo senso in quanto siamo un pezzo di un'economia solidale alternativa al protezionismo ed al razzismo dello “scontro di civiltà” ed alla guerra preventiva contro quelli che ci vengono presentati come “nuovi barbari”.

Sono questi – al di là dei tecnicismi e della dura conta dei costi economici – gli elementi di confronto con un sindacato che esprime irrazionalmente un rifiuto della nostra esperienza, non perché rappresenta i lavoratori della cooperazione sociale, ma al contrario proprio perché ne rappresenta solo settori minoritari. Quella del sindacato, attualmente, appare come un'alleanza corporativa fra pezzi del settore pubblico, più o meno coscientemente alleati contro i pezzi deboli del lavoro e del Welfare, mentre al contrario sarebbe necessario costituire una ben altra e potente massa critica, quella che è stata alla base di alcuni momenti cardine delle politiche di riforma degli anni '70. La privatizzazione selvaggia può trasformare la sussidiarietà dell'autogestione nella supplenza all'assenza di intervento pubblico: sarebbe quindi di fondamentale e comune importanza (anche per il sindacato, che avrebbe tutto da guadagnarci, in crescita di progettualità e rafforzamento organizzativo) realizzare od implementare collaborazioni e solidarietà fra il settore pubblico e quello autogestito, per impedire la svendita del patrimonio dei beni comuni – che non sono solo l'acqua e l'energia, ma anche e forse soprattutto una sanità ed una scuola pubblica come cardini di un ricco tessuto di Welfare nel quale noi ci troviamo ad essere primari soggetti di progettazione e gestione.

Per essere coerenti, dobbiamo quindi sapere cosa siamo e cosa possiamo offrire alla società di cui siamo componente importante. Siamo elemento di supporto ed arricchimento al Welfare o di mera supplenza? Proponiamo lavoro ed abilitazione veri od intrattenimento? Siamo certi di collocarci sempre correttamente nell'opposizione radicale fra manicomi (o “manicomietti”, magari mascherati da Rsa) e cura della salute mentale? Custodiamo istituzioni o costruiamo inserimento scolastico - più che mai ora che il personale della scuola pubblica viene falciato - e più in generale nel territorio? Accoglienza, abitare sociale, formazione, gratuità e volontariato e servizio civile come valori aggiuntivi e non come strumentalizzazione e spregiudicato mascheramento dello sfruttamento e della mancanza di intervento pubblico: le regole sono il discrimine per la cooperazione sociale.

Le regole, quanto mai necessarie, debbono essere proiettate in una prospettiva futura, altrimenti rischiano di essere velleitarie, paletti confinati in un deserto. Vediamo ad esempio il caso delle “badanti”, nuovo servizio pubblico domiciliare, diffusosi con rapidità impressionante unendosi con la riproposizione di vecchie irregolarità. E' evidente che, a pena di un arretramento ciclico o magari irreversibile del nostro settore, è necessario capire quali risorse pubbliche vengono messe a disposizione per evitare che, accantonata la nostra esperienza, i vari pezzi del cosiddetto privato-sociale siano messi in concorrenza fra loro in un cannibalesco gioco al ribasso.

E' in questa prospettiva che dobbiamo valutare spinte presenti - soprattutto di matrice sindacale ma anche autonomamente interne alla Pubblica amministrazione – alla “reinternalizzazione dei servizi”. Perché il pubblico non dovrebbe gestire o riprendersi i propri servizi – od assegnarli ad un privato più spregiudicato - nel momento in cui la cooperazione sociale rifiutasse di lavorare sotto costo? Avremo un futuro se riusciremo a proporci credibilmente non come gestori della mera riduzione della spesa pubblica, ma come progettisti e realizzatori di servizi di qualità superiore ed innovativa, realizzati attraverso personale motivato e qualificato, abbassando i tassi di turn-over e competendo con le eccellenze del pubblico e del privato sul piano della soddisfazione dell'utenza.

Anche, paradossalmente ma non troppo, costando di più, in cambio di rese ottimali e di un complessivo “risparmio sociale” realizzato sul piano degli altri servizi del Welfare (dalle ospedalizzazioni agli ammortizzatori sociali). Prospettiva questa che rende necessario un salto di qualità nella capacità di investimento, sia in termini di strutture che, forse soprattutto, sul fattore umano. Per quanto ancora il nostro settore potrà sopportare - da un lato - il reclutamento della manodopera meno qualificata, da formare a proprio totale carico, e - dall'altro - un sistema formativo sanitarizzante e finalizzato a sottrarre le migliori risorse alla cooperazione sociale, per trasferirle nella sanità e soprattutto negli ospedali?

Le regole, infine, debbono caratterizzare non solo le singole aziende ma tutto il settore: dall'esonazione dell'Irap (siamo un pezzo del settore socio-sanitario pubblico, perché dovremmo essere tassati per pagarci con la riduzione del 4% del monte-salari?) al superamento del “de-minimis” (come si fanno a definire “aiuti d'impresa” quelli che spesso se non quasi sempre sono investimenti pubblici delegati alla cooperazione sociale?), dalla definizione di un “social rating”

che regoli i rapporti del no-profit con il mondo bancario al necessario e corposo intervento (per rimanere solo al nostro mondo) degli strumenti finanziari della cooperazione, da Unipol a Coopfond per citare i maggiori.

Anche al nostro interno, anche nelle singole società cooperative sociali, sono necessarie nuove definizioni di regole, soprattutto a fronte dell'affacciarsi di nuove generazioni, meno formate ideologicamente e più spregiudicate nell'utilizzo del bagaglio di strumentazione che hanno trovato costruito. Ai giovani operatori sociali, spesso più operatori o addirittura imprenditori piuttosto che cooperatori, dobbiamo offrire un costume di lavoro di squadra, sul piano aziendale, e di rete, su quello del sistema. Non ha senso proporre autistici potentati economici nella cooperazione sociale, ma sono utili e necessarie alleanze fra eguali volte allo sviluppo comune. E' necessaria una grande autoformazione comune, per proporre interventi moderni e lasciarci finalmente alle spalle per sempre intermediazioni di manodopera ed appalti.

E' necessario – ultimo ma non meno importante - lo sviluppo di esperienze di unità cooperativa, non perché ce la dettino tempi partitici maturati al nostro esterno (e quanto mai sospetti, vista la perdita generale di funzione della rappresentanza politica nazionale, rispetto alla quale dobbiamo affermare l'autonomia del movimento cooperativo), ma perché anche attraverso la sintesi delle diversità della nostra esperienza potremo rafforzarci e crescere. Superando attraverso il confronto esplicito e diretto elementi di arretratezza e diversità di impostazione ora rilevanti, dal legame con il territorio, al ruolo protagonista e paritario dei soci svantaggiati, fino al riferimento alla legge 142 come definizione dei diritti minimi del socio lavoratore: condizione quest'ultima che deve essere evidentemente migliorativa, sul piano economico e normativo, rispetto a quella del dipendente.

*Intervento elaborato dalle Legacoopsociali regionali  
di Friuli Venezia Giulia, Sudtirolo e Veneto,  
e non pronunciato per ragioni spazio/temporali,  
in occasione dell'Assemblea nazionale di Legacoopsociali  
Roma, 2 ottobre 2007.*

## ***Altrecooperazioni***

### **Latin American Network on Welfare Innovations and Mental health Costituzione di una rete di scambio delle best-practices nel campo delle innovazioni dei sistemi sociosanitari di base e della salute mentale Report di missione in Brasile**

#### **18-19-20 luglio 2007 seminario “Economia solidària e as cooperativas sociais”**

In data 19 e 20 luglio si è svolto in Brasile, nella città di San Paolo, un seminario organizzato dalla centrale di cooperativa Unisol (entità che può essere considerata l'equivalente della Lega delle Coop in Italia) in collaborazione con la Legacoop Sociali nazionale e le regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia Romagna (all'interno di un accordo più ampio di collaborazione tra il Governo Brasiliano e le 4 regioni sopraccitate che coinvolge direttamente la Lega delle Cooperative).

Il seminario ha visto la presenza di importanti relatori impegnati nel processo di costruzione di cooperazione sociale in Brasile, operatori pubblici della salute mentale e la presenza di alcuni rappresentanti del governo brasiliano e del governo locale.

Di particolare rilievo la relazione dell'economista Paul Israel Singer attualmente *Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego*.

In occasione del convegno, oltre ad una relazione tenuta il giorno 20 luglio ed alla partecipazione attiva al gruppo di lavoro 3 “Processo di inclusione attraverso le cooperative sociali”, è stato possibile incontrare vari dirigenti dell'Unisol e scambiare considerazioni di carattere generale e specifici confronti sul tema.

Ho partecipato ad una cena ufficiale offerta dal Ministro Capo della Segreteria Generale della Presidenza della Repubblica, Luiz Dulci. In tale occasione è stato possibile, in un clima conviviale, scambiare varie opinioni sul tema

dell'economia sociale, delle strategie politiche dell'attuale governo brasiliano, nonché constatare una profonda conoscenza del nostro paese da parte del Ministro Dulci. Nella conversazione si è parlato di Franco Basaglia e mi sono impegnato ad inviargli la recente riedizione del libro "Franco Basaglia - Conferenze brasiliane".

Per la delegazione italiana, il viaggio è stato anche un'importante occasione di confronto tra le varie realtà di cooperazione sociale presenti.

Sono emersi alcuni impegni assunti pubblicamente dal Vicepresidente nazionale di Legacoop Giorgio Bertinelli così riassumibili:

- un impegno ad estendere ad altre realtà della cooperazione sociale l'invito a coinvolgersi in progetti di collaborazione con il Brasile
- la possibilità di favorire il coinvolgimento di altre regioni italiane in progetti analoghi
- la disponibilità da parte di Legacoop nazionale di formare quadri provenienti da alcuni ministeri brasiliani sugli aspetti giuridici e legislativi in tema di cooperazione

### **23 luglio 2007: visita nel Comune di S. Andrè e alla rete dei servizi di salute mentale, ai progetti di inserimento lavorativo e ad una O.N.G.**

La città di S. Andrè è un'importante realtà situata vicino a San Paolo di ca. 670.000 abitanti e con una forte presenza del settore meccanico e terziario, amministrato dal PT da diversi mandati.

La giornata di lunedì è stata interamente dedicata alla visita della realtà della salute mentale di questa città, accompagnato dal responsabile della salute mentale Dott. Decio Alves. In particolare sono stati visitati due centri di salute mentale 24 ore, collocati nel centro della città e alcune esperienze di inserimento lavorativo: una falegnameria, un'attività agricola.

Il livello di questi servizi è povero ma decoroso. Emerge molto evidente la necessità di formazione dei vari operatori coinvolti che espressamente ne fanno richiesta.

Per quanto concerne le attività di inserimento lavorativo esse presentano alcune caratteristiche dei laboratori protetti, pur avendo al loro interno istanze ed obiettivi molto simili all'idea di cooperativa sociale.

Ho visto giovani professionisti coinvolti in un'azione di formazione ai vari "utenti" coinvolti nelle attività. Probabilmente manca in quei luoghi una cultura dell'impresa. Sicuramente c'è tensione ideale e molto entusiasmo.

L'impressione generale è che pur nella scarsità delle risorse il Brasile stia facendo un enorme sforzo di costruzione di una rete pubblica dei servizi, con un importante programma di deistituzionalizzazione degli ospedali psichiatrici del paese.

Dai dati raccolti risultano ancora internate negli ospedali psichiatrici alla data del 2006 n. 39.567 persone, con circa 11.000 persone dimesse dagli ospedali psichiatrici nel periodo 2003-2006.

### **24 luglio 2007: seminario sul cooperativismo sociale nella scuola di infermieri all'Università di San Paolo.**

La giornata del 24 luglio ha visto la partecipazione di ca. 100 persone in un seminario articolato in due fasi: una sezione al mattino con una mia relazione di carattere generale sull'esperienza italiana e una sezione pomeridiana che ha visto una tavola rotonda, dove oltre alla mia presenza ha coinvolto la dott. Rita Martins che ha rappresentato la *Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego*

Il pubblico era composto da studenti della facoltà di infermieristica, da studenti del Corso di terapisti occupazionali, nonché da alcuni operatori pubblici ed associazioni di familiari. Vi era un grande interesse per i temi esposti e nella fase del dibattito una serie di domande molto puntuali.

Il corpo docente dell'Università ospitante vedeva la presenza importante della prof.ssa Fernanda Nicacio, della prof.ssa Maria Isabel Ghirardi, ambedue del Corso di Terapia Occupazionale della Facoltà di Medicina della Università di San Paolo, e della prof.ssa Ana Luisa Aranha e Silva, della Scuola di Infermieristica della Università di San Paolo.

Il seminario è stato inoltre molto significativo in quanto ha reso possibile la presentazione e l'attivazione dei primi contatti con le docenti dell'Università di Sao Paulo per l'implementazione della Rete delle Buone Pratiche in Brasile. Si è proposto di coinvolgere inoltre la "Escola Nacional de Saude Publica" - Fundação Osvaldo Cruz di Rio de Janeiro, già partner consolidato di altre progetti internazionali.

L'impressione generale ricavata da questo viaggio è che il Brasile stia attraversando una fase estremamente vivace sia dal punto di vista economico che politico-legislativo.

Le scelte del governo Lula, tese ad intervenire in maniera forte sugli "ultimi" con vari programmi tesi ad eliminare la fame e la povertà estrema, fanno discutere ma cominciano a mostrare i loro primi lenti effetti positivi.

Per quanto concerne le esperienze di inserimento lavorativo dalle varie conversazioni e dalle cose viste risultano puntiformi ed estese in molti luoghi del Brasile, anche se ovunque si presentano deboli e fragili. Va evidenziato

inoltre l'avvio di un processo di coordinamento a livello nazionale tra le politiche di salute mentale e le politiche di economia solidaria con particolare riferimento alle questioni di inserimento lavorativo .

L'impressione generale ricavata è che manca un forte impulso alla imprenditorialità che forse, a mio avviso oggi può venire anche dalla realtà dell'Unisol.

A supporto di tale ipotesi, di particolare interesse risulta essere la scelta dell'Unione Europea di individuare nel Brasile un partner privilegiato e pertanto il moltiplicarsi di "bandi" europei contenenti vari assi e filoni di interventi.

*Giancarlo Carena,  
presidente della Coop Sociale Agricola Monte San Pantaleone di Trieste*

## *Interventi*

### *Non adatto a rinfrancare lo spirito Chiediamo che il rinnovo del Ccnl Coop Sociali si inserisca in un disegno di sviluppo e di crescita per tutti i cittadini*

Ad ogni rinnovo, il CCNL Coop Sociali diventa un calice amaro. Se da una parte è una scadenza auspicata ed attesa per noi lavoratrici e lavoratori, dall'altra vi sono delle forti preoccupazioni per l'impatto dello stesso nei nostri bilanci.

Il precedente contratto (2002-2005) si è concluso dopo 14 mesi di contrattazione a cui va aggiunto l'anno di ritardo con cui fu presentata la piattaforma. Degli iniziali obiettivi di alto contenuto politico come l'omogeneizzazione dei diversi contratti di lavoro nell'area del terzo settore e la riforma del sistema di classificazione non rimase nulla, rimandando ad un 'serio lavoro di approfondimento congiunto sulle esigenze del settore attraverso una commissione di studio'. Quindi la trattativa si concentrò sull'aspetto economico e di positivo emerse l'impegno delle parti ad arrivare gradualmente al superamento del salario convenzionale su tutto il territorio nazionale, su cui non aggiungo ulteriori commenti rispetto ai tentativi successivi di aggirarlo.

Alla fine il tutto si concluse con l'11,80% di aumento tabellare e l'impegno a mantenere attivo il lavoro delle delegazioni trattanti, per estendere e monitorare lo stato applicativo del contratto in tutti i territori del paese anche attraverso il rafforzamento delle Commissioni Miste Paritetiche e con l'ulteriore obiettivo di attivare territorialmente dei tavoli di lavoro per un rapido recepimento da parte degli enti pubblici degli aumenti contrattuali.

Vista con gli occhi della lavoratrice mi pare che stiamo ripercorrendo le stesse tappe considerato che abbiamo abbondantemente superato l'anno di ritardo per la presentazione di piattaforme di cui abbiamo già illustrato i contenuti in precedenti articoli e che stiamo portando all'attenzione dei soci nelle riunioni di zona di questi giorni.

Voglio qui approfondire l'aspetto riferito al coinvolgimento degli enti pubblici ritenuti, anche dalle organizzazioni sindacali, attori fondamentali nel sistema delle regole in questo settore. Mettiamo quindi a confronto il rinnovo del CCNL con le clausole di revisione prezzi dei contratti in essere con i nostri committenti. Non un'analisi casuale: prendiamo a riferimento i primi dieci contratti per importanza economica.

Volevo presentare un riepilogo statistico, ma visti i risultati mi pare utile un più accurato dettaglio.

I contratti analizzati sono tutti triennali, tranne uno quinquennale e contengono in linea generale la clausola di revisione prezzi che spesso richiama la Legge 724/94 art. 44, ma con significative 'manomissioni'. I contenuti dell'articolo della citata Legge prevedono l'obbligo di revisione periodica del prezzo per tutti i contratti ad esecuzione continuativa stipulati dalle Pubbliche Amministrazioni sulla base di un'istruttoria operata dal Responsabile del Servizio. Per orientare le pubbliche amministrazioni nell'individuare il prezzo - comma 6 - l'Istat, avvalendosi ove necessario delle CCIAA, cura la rilevazione dei prezzi dei principali servizi acquistati dalla pubblica amministrazione. In mancanza di tale rilevazione, il dato comunemente più fruibile e utilizzato è l'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (*per abbreviazione indice Istat*), non certamente quello più indicato.

Ho ommesso l'indicazione specifica dei committenti: tra essi vi sono 7 amministrazioni comunali e 3 aziende sanitarie non solo del territorio regionale.

Cliente	Clausola di revisione prezzi
N. 4 Amm.ni comunali	<p>Per i primi 12 mesi il prezzo è invariabile, mentre successivamente si può chiedere la revisione del prezzo a norma dell'art. 44 co. 6 Legge 724.</p> <p><i>In linea con la previsione generale ossia Istat dopo il primo anno di attività. In un caso va richiesto entro sei mesi, immagino per questioni di programmazione.</i></p> <p><i>Nota: in un caso si tratta di un contratto riaggiudicato per ulteriori tre anni con un prezzo (al limite della base d'asta che non poteva essere rialzata) di ben 2 centesimi più alto dell'ultimo prezzo praticato; e non è il primo caso.</i></p>
Amm.ne comunale	<p>Per i primi 12 mesi il prezzo è invariabile. Dopo il primo anno verrà riconosciuto un aggiornamento dei prezzi <u>pari all'80% dell'Istat dell'anno precedente</u> (rif. L. 724 art. 44 co 6 ). <i>Il comma 6 non parla di percentuali di applicazione: l'80% è pura fantasia.</i></p>
Amm.ne comunale	<p>In questo contratto: il corrispettivo è fisso per i primi due anni, mentre per il terzo anno è prevista la possibilità di revisione in base all'Istat (con eventuale calo proporzionale delle ore di attività qualora l'amministrazione intendesse non aumentare la quota a disposizione per l'esecuzione del servizio).</p>
Amm.ne comunale	<p>Il corrispettivo dopo un anno è soggetto a revisione (su richiesta della ditta nei sei mesi successivi al decorso dei primi dodici mesi e dei successivi sei per uguali periodi) in relazione all'Istat e sarà aggiornato ogni qualvolta l'indice Istat sarà aumentato in misura non inferiore al 2,5% rispetto all'Istat in essere alla data di aggiudicazione. Per incrementi superiori si terrà conto solo dei multipli del 2,5%.</p>
Azienda Sanitaria	<p><i>Con tre contratti in essere, tutti riportano la medesima clausola con piccole variazioni.</i></p> <p>Dopo il richiamo alla norma generale citando solo l'art. 44 della Legge 724/94, la clausola precisa quanto segue: I parametri di riferimento a cui gli uffici preposti faranno riferimento saranno il costo orario globale del personale rilevato dal CCNL di categoria depositato presso il Ministero del Lavoro'. Il costo del personale ai fini della revisione è ragguagliato ad una percentuale che varia a seconda della tipologia di servizio gestito, dall'85% al 100% del corrispettivo offerto.</p>
Azienda Sanitaria	<p><i>Dopo aver riportato la norma generale (richiesta di revisione prezzi con Istat dopo un anno), precisa quanto segue:</i> considerato che l'appalto riguarda la gestione globale di un servizio e che la ditta ha valutato tutte le circostanze dello stesso ed ha valutato il prezzo remunerativo, si precisa che non potrà essere avanzata alcuna richiesta di revisione prezzi sulla base di parametri diversi da quanto previsto e che eventuali sottoscrizioni di nuovi contratti di nazionali o locali per il personale non potranno giustificare il ricorso alla revisione prezzi, restando anche tale eventualità assorbita nel rischio d'impresa.</p> <p><i>Per due ulteriori contratti con la stessa azienda sanitaria, ci sono clausole diverse:</i></p> <p>a)-dopo la norma generale si precisa che si procede alla revisione dei prezzi qualora l'Istat aumenti o diminuisca del 5% rispetto al momento dell'aggiudicazione e che la stessa opererà solo per la parte eccedente e l'accertamento della variazione sarà effettuata annualmente.</p> <p>b)-dopo la norma generale si precisa che si procede alla revisione con un alea del 3%.</p>
Azienda Sanitaria	<p>I prezzi offerti si intendono fissati dalla ditta offerente in base a calcoli di sua convenienza a suo rischio e saranno invariabili ed indipendenti da qualunque eventualità per tutta la durata del servizio.</p>

Dopo questa greve disamina, aggiungo tre brevi considerazioni.

1. Questo comparazione rileva che la maggior parte delle clausole di revisione prezzi (con un unico caso virtuoso) sopra evidenziate sono impugnabili, ma non è nelle nostre intenzioni e possibilità contestare tutte le gare d'appalto le cui clausole, lo sappiamo bene, derivano anche dalla progressiva e impietosa diminuzione di risorse degli enti locali.

2. Se dovessimo ipotizzare per estrema esemplificazione, un incremento del costo del lavoro pari al 15% e fare una proiezione sul bilancio di Itaca con le clausole di revisione prezzi come elencate, ne trarremmo un deficit annuo superiore ad un milione e mezzo di euro, a cui potremmo certo aggiungere qualche bel migliaio di euro in più per l'Ert

del Veneto dove la contrattazione di secondo livello è già consolidata, molto meno l'applicazione omogenea del contratto.

3. L'efficienza economica della cooperative sociali, anche molto più grandi e più ricche della nostra, non è in grado di assorbire un rinnovo contrattuale (eccezionali e rari caso di virtuosismo in questo campo non andrebbero presi ad esempio) se non a condizione di chiedere lo stato di crisi piuttosto che di compromettere le capacità di investimento e miglioramento necessari oggi per lavorare con le persone sulle persone. L'applicazione di accordi di gradualità, alla fine obbligatori, salva le apparenze, ma svilisce l'obiettivo prioritario di far avere una dignitosa retribuzione ai lavoratori (debbo spiegarmi così la richiesta avanzata dalle organizzazioni sindacali sul recupero di un biennio del precedente contratto) e crea sul mercato situazioni incontrollabili e deregolate per tutto il periodo di applicazione della stessa. O almeno così è successo la volta scorsa.

Lagnarsi e basta invecchia la pelle, quindi dobbiamo continuare il confronto non per smettere di bere dal calice ma per modificare l'amaro che vi è contenuto.

Se il nostro settore viene ritenuto strategico per lo sviluppo del welfare, se la missione primaria di perseguire l'interesse generale della comunità non è derogabile per disposto legislativo, allora non è coerente che un rinnovo contrattuale si sostanzi con penalizzazioni economiche a carico dei bilanci delle cooperative sociali scaricando così sugli stessi soci lavoratori il mantenimento del welfare. Ne' è più coerente applicare gradualità che hanno l'effetto di spostare solo più avanti il problema, mentre nel frattempo alcuni soggetti furbi, che passano da una regione all'altra, si fanno strada.

**Alle organizzazioni sindacali e alle associazioni di rappresentanza chiediamo questa volta che la trattativa sul contratto si ampli di contenuti politici che possano accordare il riconoscimento dei diritti dei lavoratori ad avere la dignità economica che il lavoro sociale merita con le prospettive e l'impegno della cooperazione sociale in relazione alle esigenze del welfare.**

**Gli atti necessari a garantire il rinnovo del contratto (e aggiungo anche l'applicazione del precedente) devono essere rilanciati con forza anche verso le amministrazioni regionali e comunali e il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni non può restare un generico preambolo da affidare eventualmente alle commissioni di studio, ma un'adesione alla trattativa determinante per la crescita del ruolo della cooperazione sociale e per il più ampio sviluppo del welfare che poi è appunto il benessere sociale.**

*Orietta Antonini  
Direttrice della Cooperativa Sociale Itaca, Pordenone*

***Passaggio a Nordest. Novità nella cassetta degli attrezzi giuridici quotidiani***

**“Modello Gorizia”.  
Nuove pratiche diffuse di affidamento dei servizi di inserimento lavorativo.**

Il progetto IsoNew sta volgendo alla sua conclusione, fornendo materiali sempre più aggiornati, nati da un'elaborazione che ha coinvolto i servizi socio-sanitari, la cooperazione sociale e tutti gli enti pubblici della Provincia di Gorizia, con la consulenza di giuristi come il prof. Franco Dalla Mura. Ne risultano una serie di documenti, abbozzati ma ormai prossimi al perfezionamento, che costituiranno una rete formalizzata di comportamenti della Pubblica Amministrazione locale nei rapporti con la cooperazione sociale B. Li forniamo in anteprima, ringraziando gli autori per averli messi a disposizione.

# **IL SISTEMA PUBBLICO DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE SVANTAGGIATE ED I RACCORDI CON IL MONDO PROFIT E NON PROFIT**

## **INDICE**

### Premessa

- il sistema valoriale e lo scenario in cui si inserisce la rete creata da ISO NEW per il rafforzamento e lo sviluppo dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (area lavoro- disagio adulto )
  - Obiettivi strategici di sistema nei PDZ degli Ambiti territoriali: l'integrazione delle politiche ed il consolidamento della rete , obiettivi generali nell'area del lavoro e disagio adulto
1. L'integrazione delle politiche ed il lavoro di rete tra i servizi perseguire coerenza nella definizione del sistema d'inserimento lavorativo, regole d'accesso persone svantaggiate
    - 1.2 Il ruolo della cooperazione sociale
  2. La centralità dei centri per l'impiego ed il servizio di inclusione sociale nella mediazione domanda-offerta di lavoro e nell'inserimento lavorativo: individuazione e sperimentazione di strumenti
  3. la competenza istituzionale ed il ruolo dei soggetti pubblici nella promozione e sostegno del sistema dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate azioni innovative realizzate
  4. Procedure per la promozione della funzione di inserimento lavorativo di persone svantaggiate individuazione e ulteriori ambiti di sperimentazione

## **PREMESSA**

### **IL SISTEMA VALORIALE E LO SCENARIO IN CUI SI INSERISCE LA RETE CREATA DA ISO.NEW PER IL RAFFORZAMENTO E LO SVILUPPO DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO DI SOGGETTI SVANTAGGIATI (- LAVORO DISAGIO ADULTO)**

Uno dei fenomeni di ordine sociale ed economico che presentano forti criticità per caratteristiche ed impatto nel territorio provinciale è costituito dalla scarsa e non omogenea presenza di concrete opportunità di lavoro per persone svantaggiate, all'interno di realtà di imprenditoria sociale, che sappiano essere capaci di integrare interventi e progettualità di tipo sociale e sanitario con attività di tipo economico. Tale debolezza determina una carenza di luoghi nei quali promuovere e realizzare sviluppo economico e anche umano e sociale del territorio di riferimento, partendo dal riconoscimento e dall'ampliamento dell'area dei diritti e delle opportunità delle fasce deboli.



Le persone disabili e le persone svantaggiate, ma anche quelle rientranti in più recenti fenomeni di debolezza sociale presenti sul territorio provinciale (quali ad esempio i nuclei familiari monoreddito di immigrati interni - trasfertismo- o esterni, al limite della soglia di povertà) accedono in misura limitata ed in posizioni marginali al mondo del lavoro, per effetto di interventi anche operati dal soggetto istituzionalmente responsabile ma sostanzialmente casuali, sul singolo individuo senza percorsi personalizzati di inserimento o reinserimento. Si tendono così a cronicizzare carriere di esclusione e distanza dal mondo del lavoro e di conseguente scarso riconoscimento sociale che vanno ad aggravare problematicità di ordine economico, sociale e di salute psicofisica.

Uno degli aspetti centrali nella costruzione dell'offerta del welfare diviene pertanto quello di accrescere l'attenzione e la competenza delle politiche pubbliche alla dimensione dell'inserimento progressivo nel mondo del lavoro persone appartenenti a fasce deboli ed a rischio di esclusione sociale. Accanto ai tempi dell'integrazione è necessario operare affinché le persone che si trovano in condizione di svantaggio, anche perché hanno perso la condizione di lavoratore possano inserirsi o reinserirsi nel mondo del lavoro, significa identificare modalità per evitare il peggioramento di tali situazioni, evitare la cronicizzazione di situazioni di esclusione sociale e prevenire forme di profondo disagio psichico che l'assenza del ruolo di lavoratore determina quali la depressione; la crisi d'identità del singolo e della famiglia con conseguenti elevati costi personali e sociali (T. Philip "Age, labour market condition and male suicide rates in selected countries", Ageing & Society, vol. 23 n. 1, 2003, pag. 25-40; et al.)

L'integrazione della persona debole nel contesto sociale attraverso l'inserimento al lavoro, può essere considerato al tempo stesso l'obiettivo e il valore fondamentale che ci deriva anche dagli indirizzi delle politiche comunitarie, nazionale e regionali in materia. Si ricordano in particolare le raccomandazioni contenute nella Conferenza Ministeriale dell'O.M.S. svoltasi ad Helsinki (2005); le priorità citate nel dossier Europa per la programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 che si declina nel POR regionale "Competitività regionale e Occupazione" approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 452 il 02/03/07, il Dlgs. 276/03 in particolare con l'articolo 14.

Integrazione significa innanzitutto consentire alla persona debole o svantaggiata di percepirsi utile e valorizzata all'interno di un ruolo produttivo svolto in un normale contesto di lavoro. Il lavoro rimane, infatti, anche nei termini nuovi e diversi in cui oggi si articola, una esperienza centrale per l'individuo rappresentando il luogo antropologico di fondazione delle appartenenze sociali, un diritto fondamentale, il principale canale di accesso alla partecipazione sociale attiva ed elemento costitutivo del processo di promozione e di costruzione della cittadinanza.

Si tratta, nel lavoro sociale, in particolare con le persone svantaggiate, di contrastare e superare una visione assistenzialistica centrata più su un teorico "benessere" della persona debole per promuoverne invece una diversa rappresentazione culturale, ed un suo reale inserimento sociale **e lavorativo** consentendo di porre attenzione ai bisogni di normalità esperienziale e di ruolo sociale che ciascuna persona presenta e di supportarla in un percorso di progressiva implementazione dei possibili livelli di autonomia anche economica raggiungibili. Un impegno, che è finalizzato anche al raggiungimento di forme di maggiore coesione sociale, motivato, oltre che da principi di ordine etico - morale, anche dalla consapevolezza che minore inclusione sociale è causa di costi elevati che si manifestano in termini sia di disequilibrio del mercato del lavoro sia di depauperamento del capitale sociale locale.

Il tema delle risorse economiche limitate è ricorrente nel definire l'offerta dei servizi alla persona. L'economicità, intesa come risparmio delle risorse pubbliche, può essere vista come una nuova sfida, ma anche come una opportunità. In particolare, le politiche di integrazione lavorativa delle persone disabili hanno dimostrato come progetti efficaci di inserimento lavorativo possono essere anche poco costosi e comunque significativamente meno onerosi di interventi attuati in una logica protettiva ed assistenziale.

## **OBIETTIVI STRATEGICI DI SISTEMA NEI PDZ DEGLI AMBITI TERRITORIALI: L'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE ED IL CONSOLIDAMENTO DELLA RETE, NELL'AREA DEL LAVORO - DISAGIO ADULTO**

Se quello descritto nel punto precedente è il contenuto di “senso” dell’inserimento lavorativo delle persona svantaggiate ne discende che si tratta di un obiettivo fondamentale da perseguire nella costruzione del Welfare locale e territoriale. E’ di tutta evidenza come lo strumento fondamentale per organizzare lo sviluppo e il funzionamento integrato dei servizi alla persona, il luogo di incontro e di sintesi delle diverse programmazioni territoriali con l’obiettivo di favorire la formazione di sistemi locali di servizi fra loro integrati nei settori sanitario, sociale, educativo, del lavoro, della lotta all’esclusione etc., sia costituito dal Piano Di Zona.

Il P.D.Z. deve coerentemente e necessariamente prevedere delle strategie che riconducano ad unitarietà le diverse politiche, i diversi interventi, le diverse responsabilità e le diverse competenze.

Per raggiungere tali obiettivi è necessario agire oltre che su un piano culturale anche su un piano strategico operativo, dimensione che richiede azioni e progetti concreti tesi ad “attrezzare” tutte le componenti del sistema in modo che possano effettivamente corrispondere all’obiettivo di maggiore integrazione organizzativa e istituzionale con una serie di strumenti quali protocolli, accordi, intese in grado di sostenere sul piano formale, organizzativo ed istituzionale, il reale funzionamento della rete e di consolidarla nelle prassi operative.

Gli ambiti di integrazione maggiormente ricorrenti ed anche disciplinati sotto il profilo normativo ed approfonditi sono quelli dell’integrazione sociosanitaria e di quella socioeducativa, dell’istruzione, delle politiche giovanili mentre costituisce ambito di più recente sistematizzazione anche normativa quello dell’integrazione con le politiche del lavoro e dei servizi per l’impiego.

Questi temi sono ben presenti nei due accordi di programma per la realizzazione dei piani di zona dell’Alto e Basso Isontino. Infatti gli accordi stipulati in data ....ed in data.... prevedono nell’area delle Azioni di Sistema e specificatamente per quanto attiene al consolidamento della rete dei Raccordi interistituzionali nell’ambito dell’area tematica Lavoro, disagio adulto gli obiettivi prefissati sono stati attraverso i due progetti Equal ISO NEW a valere sul territorio di entrambi gli ambiti e Occupabile per il territorio del Basso Isontino quelli di

- a. definizione in sede locale del Sistema pubblico dell’inserimento lavorativo e collocamento mirato
- b. Elaborazione di metodologie di rete applicabili all’inserimento lavorativo nell’area dello svantaggio e disagio adulto
- c. individuazione e sperimentazione di strumenti a sostegno dell’economia sociale e giuridici di rapporto pubblico privato
- d. sperimentazioni di inserimento lavorativo di fasce deboli

Si tratta pertanto di “restituire” allo strumento del Piano di Zona gli esiti e le elaborazioni sperimentali delle progettualità nell’area del lavoro rivolte alle fasce deboli come punto di arrivo di una prima fase di costruzione di sistema dal quale prendere spunto per ulteriori sviluppi rispetto al sistema integrato dei servizi che già si profilano sia come modalità di raccordo a regime sia come modalità di attuazione di nuovi strumenti di welfare quali ad esempio il reddito di cittadinanza.

## **1. L'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE ED IL LAVORO DI RETE TRA I SERVIZI: PERSEGUIRE COERENZA NELLA DEFINIZIONE DEL SISTEMA D'INSERIMENTO LAVORATIVO, REGOLE D'ACCESSO PERSONE SVANTAGGIATE**

E' già stato sottolineato come il tener conto dell'aumento della complessità e della trasversalità dei bisogni della persona comporta il mettere in campo un approccio che non può prescindere dall'affermazione di una scelta strategica finalizzata all'integrazione delle politiche.

Perseguire l'integrazione delle politiche sociali, socio assistenziali e sanitarie con le diverse politiche che incidono sulla qualità della vita dei cittadini e sullo sviluppo sociale complessivo, quali le politiche per la casa e/o per l'abitazione, per la formazione e l'istruzione, per il lavoro e/o per l'inserimento lavorativo sia a livello regionale che locale, diviene pertanto modalità necessaria ed imprescindibile per giungere alla realizzazione di un sistema integrato di interventi e di servizi sociali; tutto ciò specifica una rete che vede al centro la persona nell'unicità e unitarietà del suo progetto individuale, intorno alla quale i soggetti pubblici debbono adeguare le proprie organizzazioni ed i propri strumenti.

In tale approccio è necessario assumere il lavoro di rete come un valore che consente di "fare sistema", abbandonando l'autoreferenzialità, la tentazione all'autosufficienza, facilitando il lavoro per progetti ed ampliando la possibilità di accesso a conoscenze, esperienze ed opportunità aumentando in tal modo la competitività dei sistemi territoriali locali.

Perseguendo tali obiettivi i servizi degli enti presenti sul territorio si sono accordati per rafforzare i loro rapporti, attraverso l'analisi delle loro relazioni, il rafforzamento e miglioramento delle stesse, l'individuazione delle migliori metodologie per poter realizzare progetti di inclusione che acquisiscono anche un valore di prevenzione di dinamiche di esclusione sociale di singoli individui e nuclei familiari, ponendo gli stessi al centro.

I servizi degli enti isontini hanno stabilito, all'interno del progetto EQUAL, ISO.NEW, accordi sulle finalità ed i tempi, identificato obiettivi comuni e dei singoli enti, definito il chi fa che cosa e quando nel percorso per l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate. Aver messo la persona svantaggiata al centro di progetti condivisi e supportati, per quanto di propria competenza da tutti i servizi coinvolti, ha di fatto realizzato un contesto appropriato per eventuali azioni possibili per l'attuazione del "reddito di cittadinanza" previsto dalla Regione, per la cui realizzazione la rete formata attraverso ISO.NEW e gli strumenti di cui si è dotata possono divenire preziose risorse.

I soggetti della sopraccitata rete hanno prodotto alcuni documenti che rappresentano anche la testimonianza degli accordi e dei lavori fatti. Fra di essi particolare rilievo assumono:

- **Protocollo servizi.** Il documento mira al rafforzamento di uno stabile raccordo tra istituzioni pubbliche e soggetti privati per la realizzazione di un sistema a rete qualificato. Il protocollo si colloca in un quadro di una forte integrazione istituzionale, metodologica ed operativa tra gli interventi ed i programmi dell'area sociale, di quella sanitaria e del lavoro concordano sulla conseguente esigenza di un sistema organico caratterizzato da raccordi precisi e da maggiore chiarezza rispetto a competenze e responsabilità. Nel documento si stabilisce che tale sistema deve essere in grado di rispondere ai bisogni delle persone svantaggiate a rischio di esclusione sociale e delle aziende, in modo efficiente ed efficace, per raggiungere un significativo incremento del livello quantitativo e qualitativo dell'occupazione delle persone svantaggiate nel territorio provinciale.
- **Protocollo cooperative.** Il documento è un accordo raggiunto con le rappresentanze delle cooperative che si impegnano a reclutare i lavoratori svantaggiati presso il Servizio di Inclusione Sociale, operativo all'interno dei Centri per l'Impiego territorialmente competenti, a concordare con i servizi ed i centri per l'impiego i programmi finalizzati all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, individuando nel Servizio di Inclusione Sociale lo snodo centrale di percorso, ed a collaborare con i servizi di presa in carico e con i centri per l'impiego nella

definizione del programma di inserimento lavorativo all'interno del più articolato progetto personalizzato, nel rispetto ed a supporto di progettualità eventualmente già in atto.

- **Indagine** sulle dinamiche di rete tra i soggetti che si occupano di inserimenti lavorativi di persone in situazione di svantaggio nel territorio della provincia isontina
- **Indagine** sulle azioni di mediazione domanda offerta di lavoro ed inserimento di persone svantaggiate nelle cooperative sociali della provincia isontina
- **Protocollo DSM, Provincia, S.I.L.** per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e certificate per disagio psichico. Documento che contiene finalità, procedure e soggetti coinvolti per aumentare l'inserimento di una specifica categoria di persone svantaggiate che comprende quanti possiedono una certificazione ai sensi della legge 68/99. Questo documento rappresenta una preziosa risorsa per la rete in quanto questo tipo di svantaggio, pur potendosi avvalere di misure legislative già operative e da tempo collaudate per favorire l'inserimento lavorativo di soggetti disabili, presenta difficoltà non riscontrabili per altre disabilità e l'iscrizione nelle liste del collocamento mirato è un diritto a cui attualmente non tutti gli aventi diritto scelgono di ricorrere.

Il lavoro della rete di servizi ha consentito, fra l'altro, di:

- identificare una definizione condivisa di persona svantaggiata alla quale far riferimento per i progetti a valenza lavorativa e di stimare l'entità del problema sul territorio isontino. Infatti, i soggetti della rete hanno concordato che nell'ambito delle misure che essi attuano per favorire l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale delle persone in condizione di svantaggio, sono da considerare quelle in carico ai servizi, cioè ove esiste una documentazione di "presa in carico" di una persona per motivi socio-sanitari. Il numero delle persone in carico ai servizi per le quali è auspicabile e possibile studiare un progetto d'inserimento lavorativo risultato 355 (dato 2007 che per i dati del Ser.T e del S.S. dei Comuni Alto Isontino fa riferimento a dati 2005).
- progettare e realizzare l'Ufficio Inclusione Sociale, presso i Servizi per l'Impiego della Provincia, quale raccordo nevralgico della rete a servizio dell'inserimento e mantenimento dell'impiego lavorativo di persone in situazione di svantaggio; l'Ufficio Inclusione Sociale rappresenta un servizio specialistico per l'inserimento lavorativo a disposizione delle persone ed a supporto dei servizi nei progetti complessi.

## 1.2 IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE SOCIALE

A fronte dell'obiettivo generale di costruzione del sistema dell'inserimento lavorativo pubblico delle persone svantaggiate il progetto ha individuato come partner strategico per il raggiungimento di tale obiettivo nell'area produttiva quello del terzo settore ed in particolare della cooperazione sociale, soggetto che pur mantenendo la dimensione non profit e quindi etica è dotato di una struttura organizzativa stabile e di una dimensione imprenditoriale precisa. È stata sviluppata pertanto il raccordo con il comparto delle cooperazione sociale, soggetto privato che però ha come scopo giuridicamente fondante derivato dalle esplicite affermazioni della legge costitutiva (L.381/91) quello di "perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini" attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate

Tale alleanza strategica si fonda altresì su quanto previsto in termini di sussidiarietà verticale ed orizzontale dal 4° c. dell'art. 1 della Legge 328/2000, e nello specifico sul ruolo del settore pubblico ove "gli Enti Locali, le Regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni." Si fonda altresì sul comma 5 dello stesso articolo, il quale prevede che "alla gestione e

all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato....”.

Parlare di alleanza strategica con la cooperazione sociale ha significato e significa però richiedere alla cooperazione stessa di farsi carico di una logica di sistema complessivo e non solo di garanzie rispetto all'affidamento di commesse. Per questo è stato richiesto alla cooperazione uno sforzo specifico in termini di

- inserirsi in un sistema di inserimento lavorativo attraverso l'assunzione di impegni e di raccordi sistematici con i servizi del lavoro per dare continuità ed organicità ai percorsi riabilitativi con quelli lavorativi e per garantire pari opportunità alle persone in condizioni di svantaggio
- aumentare le proprie competenze imprenditoriali per consolidare le attività produttive esercitate e per svilupparne di innovative
- adottare strumenti di maggior trasparenza sul piano gestionale anche con riferimento al ruolo dei Consorzi nella gestione delle gare di appalto
- adottare politiche nei confronti dei soci lavoratori e dipendenti maggiormente tutelanti e rispettose dei reciproci ruoli in applicazione delle normative e della contrattazione collettiva pur nel rispetto delle specificità statutarie e regolamentari di ciascuna impresa

A fronte di una disponibilità sostanziale delle cooperative a mettersi in gioco su questi temi il progetto ha dedicato particolare attenzione al sostegno ed alla promozione di processi di qualificazione della cooperazione sociale isontina finalizzati al superamento degli elementi di fragilità imprenditoriale che la caratterizzano.

Questi processi messi in atto dai componenti della partnership del progetto ISO NEW hanno riguardato in particolare:

La rilevazione dei fabbisogni formativi delle cooperative sociali, la definizione di percorsi di formazione dei quadri e dirigenti per la promozione di livelli di maggiore competenza imprenditoriale e di specifica consulenza aziendale personalizzata e mirata per l'introduzione di strumenti gestionali maggiormente incisivi nonché di modalità per dare trasparenza e visibilità dell'azione sociale ed imprenditoriale oltre a favorire la ricerca di nuovi bacini di impiego.

Sono stati quindi attivati con il concorso delle stesse cooperative sociali strumenti di sostegno ai soci lavoratori direttamente gestiti dalle Organizzazioni sindacali mediante sportelli di consulenza in merito al trattamento economico e giuridico dei lavoratori stessi

Su un ulteriore versante nell'ambito dell'osservatorio economico finanziario della cooperazione sociale realizzato dalla Provincia di Gorizia con il supporto operativo di Finreco, è stato sviluppato il tema del rapporto tra cooperazione sociale e sistema creditizio al fine di individuare mediante rigorosi indicatori finanziari, capaci però di raccogliere anche il valore del capitale sociale dell'impresa cooperativa, uno specifico sistema di rating utile per consentire al sistema bancario (in particolare del credito cooperativo) di disporre di uno strumento valutativo dell'affidabilità della cooperazione sociale per l'attivazione di linee di finanziamento delle attività produttive

## **2. LA CENTRALITÀ DEI CENTRI PER L'IMPIEGO ED IL SERVIZIO DI INCLUSIONE SOCIALE NELLA MEDIAZIONE DOMANDA-OFFERTA DI LAVORO E NELL'INSERIMENTO LAVORATIVO: INDIVIDUAZIONE E SPERIMENTAZIONE DI STRUMENTI**

Poter garantire pari opportunità nell'accesso al mondo del lavoro di persone deboli o in situazione di svantaggio ha significato assumere la centralità dei Servizi per il Lavoro nella

mediazione tra domanda ed offerta di lavoro quale modalità essenziale per la costruzione di un sistema, via maestra per il perseguimento dell'obiettivo.

Attualmente i rapporti tra enti pubblici e cooperazione sociale si realizzano soprattutto attraverso l'affidamento di Commesse di servizi con procedure generiche e non finalizzate che prendono in considerazione la capacità della cooperazione sociale di effettuare il lavoro oggetto dell'appalto **ma non anche** la competenza della cooperativa sociale di inserire le persone svantaggiate

A loro volta i servizi sociali e sanitari avanzano richieste dirette di inserimento lavorativo di persone in carico ai servizi stessi legate al rapporto con quella cooperativa o quell'area di cooperative, senza connessione con le commesse che i soggetti pubblici stanno affidando.

Parallelamente i Centri per l'impiego hanno con la cooperazione sociale rapporti assenti od occasionali

Il punto centrale su cui si impernia una macrofase del progetto su chi ha lavorato la rete è quello della **centralità del rapporto tra Centro per l'impiego e cooperazione sociale** come elemento che garantisce non una serie di occasioni di lavoro per soggetti svantaggiati più o meno casuale ma la funzionalità di un sistema che possa assicurare pari opportunità di accesso al mondo del lavoro delle persone svantaggiate

Tale fine si realizza attraverso le competenze specialistiche attivate presso i Servizi del Lavoro per il sostegno ai percorsi di inserimento lavorativo delle persone svantaggiate; tali progetti debbono essere coerenti con gli obiettivi più complessivi e con le conseguenti progettualità che i servizi assicurano alle persone svantaggiate delle quali assumono e sostengono la presa in carico al fine della costruzione di percorsi terapeutico/riabilitativi e/o di autonomia.

Il servizio specialistico denominato "Servizio di Inclusione Sociale" svolge la funzione di snodo tra i Servizi del territorio che hanno in carico i soggetti svantaggiati e le realtà produttive, facilita e sostiene le azioni di mediazione al lavoro, laddove già esistono, mette in campo azioni positive e strumenti specifici, laddove i soggetti pur seguiti da un servizio specialistico non ne abbiano già fruito o necessitino di ulteriori strumenti di sostegno. Presso il Servizio Inclusione Sociale anche sulla base dei processi organizzativi consolidati nell'ambito del servizio del collocamento mirato, è stata istituita una banca dati delle persone svantaggiate che consente di aggiornare tutte le esperienze svolte dai lavoratori e le abilità conseguite nei vari percorsi anche propedeutici, identificare i servizi coinvolti nella presa in carico, datare e reperire le progettualità di servizi con la persona, attuare azioni mirate di orientamento, supportare attraverso gli strumenti più adeguati e l'attivazione dei servizi necessari l'inserimento lavorativo, monitorare gli andamenti degli inserimenti lavorativi, fornire nominativi di persone collocabili a soggetti imprenditoriali richiedenti, progettare azioni di sistema sul territorio provinciale.

Il Servizio di inclusione sociale svolge, anche attraverso la professionalità integrata di operatori con competenze pregresse in specifiche aree, le seguenti funzioni:

- raccordi con gli enti pubblici
- supporto e monitoraggio delle procedure di appalto degli enti pubblici del territorio al fine identificare le prospettive future e le figure professionali che conseguentemente andrebbero ricercate/formate
- raccordi con la cooperazione sociale e supporto all'inserimento lavorativo
- raccordi con il mondo profit
- coinvolgimento nella predisposizione della convenzione quadro di cui all'art 14 del D. Lgs 276 /2003 (azione 3 del progetto ISO.NEW)
- azioni di sensibilizzazioni con enti ed associazioni di categoria
- coinvolgimento attività dei tavoli di lavoro fra enti e nei raccordi sistematici con I servizi
- implementazione della banca dati delle persone svantaggiate sulla base delle informazioni fornite dai servizi sociali e sanitari
- valutazione delle persone da avviare nei "patti di servizio" con colloquio
- costruzione di progetti per la persona assieme ai soggetti della rete

- attivazione di strumenti propedeutici all'inserimento lavorativo
- raccordi con il Servizio per il Lavoro ed in particolare con l'Ufficio Disabili
- raccordi con il servizio lavoro provinciale per l'attivazione procedure relative ai benefici di cui alla L.R. 18/05 per le aziende che assumano persone svantaggiate

### **3. LA COMPETENZA ISTITUZIONALE ED IL RUOLO DEI SOGGETTI PUBBLICI NELLA PROMOZIONE E SOSTEGNO DEL SISTEMA DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE SVANTAGGIATE: AZIONI INNOVATIVE REALIZZATE**

I soggetti pubblici hanno nel sostegno al sistema dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate un duplice ruolo. Da un lato quello della organizzazione e gestione dei servizi specialistici ( sociali, sanitari , formativi e del lavoro) ma dall'altro anche quello di un ruolo attivo nella costruzione organica di opportunità di lavoro produttivo e non assistenziale potenzialmente disponibili per persone in condizioni di svantaggio .

Infatti i soggetti pubblici ed in particolari gli enti locali associati in forma aggregata negli ambiti di servizio sociale ma anche le aziende per i servizi sanitari sono titolari di funzioni di base in ordine al sistema di welfare nella sua accezione più ampia nei rispettivi territori.

Art 2 L.R. 6/06 ” La Regione e gli enti locali, in attuazione degli articoli 3 e 38 della Costituzione, garantiscono l'insieme dei diritti e delle opportunità volte allo sviluppo e al benessere dei singoli e delle comunità e assicurano il sostegno ai progetti di vita delle persone e delle famiglie.

La Regione e gli enti locali, al fine di prevenire, rimuovere o ridurre le condizioni di bisogno e di disagio derivanti da limitazioni personali e sociali, da situazioni di non autosufficienza e da difficoltà economiche, realizzano **il sistema integrato con il concorso dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 4 e 5**, della legge 328/2000.

Le politiche regionali del sistema integrato, gli interventi in materia di immigrazione, di lavoro e occupazione, formazione, di servizi per la prima infanzia e di edilizia residenziale sono realizzati mediante **misure attuative coordinate.**”

L'analisi del fabbisogno di opportunità lavorative a livello territoriale della provincia di Gorizia, effettuata sulla base della rilevazione sulle dinamiche di funzionamento della rete tra i servizi di cui sopra, ha accertato, pur in assenza di strumenti giuridici per la precisa identificazione, una quantificazione della consistenza di persone svantaggiate residenti nel territorio provinciale in grado (sulla base della valutazione dei servizi di presa in carico) di poter concretamente sostenere percorsi semplici o maggiormente articolati di inserimento lavorativo, stimata in prima approssimazione tra le 350 e le 400 unità

Da tali specifiche competenze e da tale fabbisogno stimato ne è derivata una specifica azione di sollecitazione ai soggetti pubblici all'assunzione di un ruolo attivo nella utilizzazione degli strumenti disponibili per la promozione di opportunità di lavoro attraverso gli strumenti abitualmente attivati dagli enti locali e dagli altri soggetti pubblici e costituiti dall'esternalizzazione dei servizi.

– La sollecitazione è stata quella dell'esercizio consapevole della funzione di utilizzo della cooperazione sociale mediante il consolidamento di rapporti di paternariato e l'implementazione dell'affidamento di servizi con il conseguente **incremento di posti di lavoro nelle imprese cooperative locali** per costruire percorsi di effettiva autonomia di persone deboli oggi in carico ai servizi anche al fine di promuovere il superamento della condizione di utenti degli stessi e la conseguente limitazione o riduzione di interventi socioassistenziali in una logica di promozione dell'economia sociale. Questo anche a partire dalla valutazione che la qualità ed il livello di

efficacia delle imprese cooperative dipende in larga misura dalla qualità delle richieste di progettazione e di gestione di servizi che vengono avanzate dai soggetti pubblici committenti.

Attraverso il confronto con i funzionari e tecnici degli enti locali e pubblici responsabili proprio delle procedure di affidamento dei servizi confronto che ha sottolineato come le procedure amministrative rappresentino innanzi tutto lo strumento ( nel pieno rispetto della legittimità formale e sostanziale delle stesse) per il raggiungimento di obiettivi, di valori da promuovere, per soddisfare i bisogni cui s'intende dare risposta ma non possono rappresentare mai esse stesse un fine ,sono stati costruiti alcuni strumenti giuridici quali:

- un atto di indirizzo da assumersi dagli organi di governo e rivolto alle strutture tecniche dei rispettivi enti che attraverso una analisi motivata del ruolo e del rapporto con la cooperazione sociale prevedesse l'affidamento in via esclusiva di alcune tipologie di servizi da esternalizzare mediante affidamento alla cooperazione sociale . L'atto è stato fino ad ora assunto da 10 enti locali che rappresentano il 70% della popolazione del territorio provinciale.

L'affidamento in via esclusiva di uno o più settori di servizi è finalizzato oltre a disporre di un dato certo ( i criteri già utilizzati in altre tipologie di atti di indirizzo quali le riserve percentuali su valori complessivi di commesse si prestano a difficoltà applicative) a poter costruire una programmazione sia da parte delle imprese cooperative sia da parte dei servizi del lavoro che possono ipotizzare le tipologie di figure professionali di cui le imprese cooperative avranno necessità per soddisfare le commesse stesse

- una procedura tipo che valorizzi oltre al merito tecnico di servizio della cooperativa sociale anche la sua capacità di effettuare efficaci inserimenti lavorativi attraverso l'attribuzione di specifici punteggi ad indicatori connessi a tali elementi e preveda l'impegno delle cooperativa ad effettuare il reclutamento delle persone svantaggiate attraverso il servizio di inclusione del Centro per l'impiego
- una clausola sociale tipo da applicarsi negli appalti sopra soglia comunitaria con la previsione di assunzione di una percentuale di persone svantaggiate nell'esecuzione dell'appalto di servizio , assunzione da effettuarsi mediante il medesimo raccordo con il servizio di inclusione sociale

### **3.2. PROCEDURE PER LA PROMOZIONE DELLA FUNZIONE DI INSERIMENTO LAVORATIVO DI PERSONE SVANTAGGIATE: INDIVIDUAZIONE E ULTERIORI AMBITI DI SPERIMENTAZIONE**

Nell'ambito di questa cornice progettuale va inserito uno specifico approfondimento giuridico/gestionale sulle possibili modalità di raccordo con la cooperazione sociale di tipo competitivo ( quali quelle identificate nelle procedure di cui sopra) e di quelle ulteriori sperimentabili anche di tipo non competitivo

#### **Procedure per la promozione della funzione di inserimento lavorativo di persone svantaggiate**

##### **Fase preliminare**

La fase preliminare concerne l'avvio della procedura, la definizione, pubblicizzazione delle regole e la relativa accettazione da parte dei partner, l'elaborazione collegiale delle linee portanti del PZ (o la loro modificazione, se già elaborate (come nel caso che ora si ipotizza, in cui si opera a



piano di zona già elaborato) che riguardano la funzione di inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

La partecipazione a questa prima fase da parte delle cooperative sociali B e di altre organizzazioni non profit che si occupino di inserimenti lavorativi di persone svantaggiate è la condizione necessaria per partecipare alle fasi successive: l'esistenza di tale condizione deve essere resa pubblica, unitamente al complesso delle regole relative alla fase preliminare e alla regole fondamentali che reggeranno quelle successive, con forme di pubblicità significative. Al fine di rispettare le norme contenute nell'articolo 24 della legge regionale n. 20/2006 potranno partecipare alla coprogrammazione ed alla successiva coprogettazione tutte le cooperative sociali di tipo B aventi sede nel territorio provinciale.

Al fine di partecipare alla fase preliminare i soggetti non profit che intendano farlo saranno tenuti a sottoscrivere previamente un apposito "patto partecipativo", che conterrà le regole relative alla fase preliminare.

Tra le regole definite sin dall'inizio e preliminarmente, pubblicizzate nella fase che si definisce "preliminare", troveranno posto:

1) la descrizione della modalità non concorrenziale attraverso cui le Amministrazioni si propongono di assegnare le forniture (di importo inferiore alla soglia comunitaria) per le quali, anche in attuazione delle deliberazioni di indirizzo agli Uffici approvate dalla Giunta Comunale nell'ambito del progetto "ISO NEW", si sia stabilito di procedere in tal senso;

2) la descrizione dei rapporti pubblicitici di rapporto "nella sussidiarietà" attraverso i quali le Amministrazioni si propongono di attuare progetti di intervento e di servizio sociale con modalità alternative all'appalto di servizi, coinvolgendo nelle responsabilità sociali istituzionali i soggetti non profit, e in attuazione del principio di sussidiarietà; si tratta, con tutta evidenza, di rapporti di diritto pubblico e non di diritto privato, che hanno per oggetto pubbliche funzioni. Deve essere evidenziata l'opportunità di ricorrere allo strumento dell'accordo (di diritto pubblico) ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 241/2000.

Attraverso tali accordi sarà possibile disciplinare i doveri delle Amministrazioni e delle formazioni sociali che intendano legare, in un rapporto giuridicamente rilevante, attraverso reciproci impegni, al fine della realizzazione della funzione di inserimento lavorativo, le reciproche volontà.

I rapporti in questione sono di interesse anche per le cooperative di tipo B anche se riguardano interventi e servizi sociali e socio-sanitari o socio-educativi (e dunque di per sé estranei alle funzioni delle cooperative sociali B) in quanto esse possono stringere patti di partnership per svolgere un ruolo all'interno di progetti complessi che richiedano anche lo svolgimento di servizi tipici delle coop B e che realizzino veri e propri sottosistemi a rete.

I rapporti ora in esame (ipotesi di gratuità a parte) potranno essere costituiti dal sostegno istituzionale (finanziario e/o organizzativo) o da forme di più profonda integrazione, mettendo in comune risorse (non solo finanziarie) con la realizzazione di vere e proprie collaborazioni ("partnership"), come prefigurato dall'articolo 119 del T.U. n. 267/2000.

Nel caso del sostegno finanziario (o di componenti finanziarie nel caso delle collaborazioni) dovrà essere posta la massima attenzione a non attribuire tale "nome" a forme surrettizie di appalto; l'obiettivo sarà raggiunto se si eviterà di concordare "corrispettivi" e se si avrà cura di condizionare la corresponsione del finanziamento non solo al raggiungimento degli obiettivi del progetto ma anche al riscontro puntuale del rapporto fra entrate ed uscite previsto nel budget iniziale, approvato in sede di stipula dell'accordo: l'erogazione del finanziamento non potrà superare né l'importo assoluto originariamente previsto né lo squilibrio entrate/uscite effettivamente prodotto. Sarà necessario un profondo collegamento anche nella fase attuativa, con un'ingerenza istituzionale assimilabile a quella che l'Amministrazione porrebbe in essere nei confronti di propri stessi Uffici o Servizi. Molto utile, a tale proposito, è il riferimento alla Decisione CE del 28 novembre 2005, relativa alle forme di compensazione pubblica degli oneri

relativi all'assunzione da parte di soggetti privati degli oneri conseguenti ad una missione di interesse generale.

Per quanto concerne nello specifico le cooperative sociali di tipo B, il tavolo di concertazione relativo alla funzione di inserimento lavorativo avrà cura (sulla base delle regole fondamentali indicate dalle Amministrazioni nella fase preliminare) di elaborare le regole specifiche che presidieranno, per tale settore di servizi ed interventi, le fasi successive, di individuare i seguenti impegni delle parti pubbliche e private non profit:

- a riservare ad esse l'appalto per la fornitura di servizi diversi da quelli sociali o socio sanitari, specificamente individuati, di importo *inferiore* alla soglia comunitaria; stabilendo anche, relativamente a tali contratti, che nelle fasi successive un *apposito tavolo* sarà deficato a porre in essere una procedura negoziata *non* concorrenziale al fine di raggiungere un accordo tra le cooperative di tipo "B" che abbiano partecipato alla procedura complessiva. L'accordo non potrà limitarsi alla banale "spartizione" dei contratti, e dovrà prevedere forme collegiali di coordinamento, verifica e valutazione anche nel momento della esecuzione dei contratti stessi. Nel caso di mancato raggiungimento dell'accordo, si procederà (nel rispetto delle norme previste dalla legislazione regionale relativa alle cooperative sociali ed al sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali) all'affidamento delle forniture attraverso procedure concorrenziali (ma riservate a coloro che abbiano partecipato ai tavoli) che privilegino (rispetto al prezzo) la valutazione del progetto di inserimento lavorativo e la qualità delle forniture.
- a dare applicazione alle norme (art. 5, comma 4, L. 381/1991; artt. 2 e 69 del codice degli appalti), che prevedono la possibilità di imporre, per la fornitura di beni o servizi di importo superiore alla soglia comunitaria, l'impiego di persone svantaggiate, nella percentuale stabilita dall'Amministrazione, del personale impiegato nelle forniture suddette, con valutazione dei progetti di inserimento al fine dell'aggiudicazione; ciò con riferimento ad una percentuale prestabilita degli appalti sopra soglia.
- a promuovere la partecipazione delle cooperative sociali di tipo "B" ai tavoli di coprogrammazione e coprogettazione in genere, ancorchè attinenti a servizi ed interventi sociali o socio sanitari: la partecipazione delle cooperative di tipo "B" è comunque importante, sia per il contributo di idee, sia per il contributo operativo che esse possono dare nella fase attuativa di progetti "misti" o aventi ad oggetto servizi o interventi sociali o socio sanitari ma il cui contenuto richieda servizi o forniture tipici delle cooperative "B";
- a promuovere, nell'elaborazione dei progetti esecutivi e nella loro attuazione relativi a servizi od interventi sociali o socio sanitari, la partecipazione, a fianco di cooperative di tipo "A" o di altri soggetti non profit, delle cooperative di tipo "B" la cui partecipazione ancorchè "secondaria" all'attuazione sia ritenuta possibile ed opportuna;

\*\* \*\*\* \*\*

Conclusa la fase preliminare, vengono avviate le fasi successive, cui potranno partecipare quanti hanno già partecipato alla fase preliminare, previa sottoscrizione da parte loro del "patto di partecipazione" definitivo, contenente le regole già elaborate in forma partecipata nella fase preliminare ed approvate dall'Amministrazione.

La ulteriori fasi sono finalizzate a:

- elaborare in forma collegiale i progetti di massima
- elaborare in forma preferibilmente collegiale i progetti esecutivi
- assegnare ai diversi soggetti che hanno partecipato le convenzioni finalizzate agli inserimenti lavorativi attraverso la fornitura di beni o servizi

- realizzare i progetti di intervento e servizio sociale cui partecipino anche cooperative di tipo B (per quanto di loro competenza) con modalità diverse dall'appalto e dalla concessione
- valutare la realizzazione e, in genere, i procedimenti.

### **Prima fase:**

Le cooperative sociali di tipo B e gli altri soggetti non profit del territorio che operino nel settore degli inserimenti lavorativi e che abbiano partecipato ai tavoli preliminari e sottoscritto il “patto di partecipazione definitivo”, rendendosi disponibili ad impegnarsi anche nella progettazione di massima, in quella esecutiva e nell’attuazione del piano anche con risorse proprie (nel senso di impiegare la propria struttura organizzativa per la realizzazione degli obiettivi di inserimento lavorativo del piano), vengono invitati a *manifestare il proprio interesse* a partecipare direttamente o tramite rappresentanti alla *coprogettazione collegiale di massima* relativamente ai contenuti del PZ concernenti la funzione di inserimento lavorativo che saranno successivamente oggetto di approvazione da parte dell’Organo competente.

In questa prima sperimentazione, la coprogettazione dei progetti di massima può anche essere considerata “collaterale” rispetto al contenuto del Piano di Zona (che pertanto può anche formalmente rimanere nella sua consistenza originaria, cioè così come già approvato), se si valuti troppo impegnativa la sua ri-approvazione formale complessiva.

### **Seconda fase:**

I soggetti che, a conclusione della prima fase, manifestino il proprio interesse a proseguire in quelle ulteriori secondo le regole contenute nel “patto di partecipazione” sottoscritto, partecipano alla *coprogettazione di massima*, rigorosamente “collegiale”, per il tavolo tematico di coprogettazione degli interventi di inserimento lavorativo.

Si procede alla progettazione di massima, con il contributo partecipativo di tutti i soggetti che abbiano manifestato il proprio interesse impegnandosi in tal senso.

Tali progetti di massima vengono elaborati tenendo conto dei contratti per la fornitura di beni o servizi diversi da quelli sociali, socio-sanitari od educativi, di importo inferiore alla soglia comunitaria, che i Comuni abbiano individuato al fine dell’affidamento non concorrenziale alle cooperative di tipo B che partecipino alla rete locale anche nelle fasi della programmazione e della progettazione.

L’Assemblea dei Sindaci, nell’ambito dei tavoli di partecipazione diversi da quello per l’inserimento lavorativo, individua altresì i progetti di massima che, pur riguardando interventi e servizi sociali, socio sanitari ed educativi, siano stati concepiti anche in risposta alla funzione di inserimento lavorativo, distinguendoli nelle seguenti categorie:

1. i progetti per i quali l’Amministrazione intende opportuno procedere direttamente (o attraverso la tradizionale modalità dell’appalto) alla progettazione esecutiva (si tratta di progetti di massima i cui contenuti vengono considerati adatti ad affidamenti esterni di progettazione ma inadatti a sperimentare nuovi metodi di rapporto)
2. i progetti per i quali l’Amministrazione intende opportuno procedere alla realizzazione direttamente essa stesa alla realizzazione, ovvero attraverso la tradizionale modalità dell’appalto, ovvero attraverso la concessione amministrativa o l’accreditamento;
3. i progetti relativi ai servizi per i quali l’Amministrazione ritenga opportuno procedere alla progettazione esecutiva ed alla realizzazione, attraverso forme di sostegno, collaborazione o concessione, ma, in quanto ritenuti di fondamentale importanza e/o di elevata complessità, esclusivamente con imprese sociali, fondazioni, enti di patronato (escludendo, quindi, soggetti quali le organizzazioni di volontariato, quelle di promozione sociale, ecc.)

4. tutti gli altri progetti, per i quali è ritenuto possibile procedere alla progettazione esecutiva ed alla realizzazione mediante forme di gratuità, sostegno, o collaborazione o concessione con tutti i soggetti di cui al quarto comma dell'articolo 1 della legge n. 328/2000, nessuno escluso.

### **Terza fase:**

Conclusa la progettazione di massima, individuati gli appalti per la fornitura di beni o servizi diversi da quelli sociali, socio-sanitari od educativi da affidare in convenzione a cooperative sociali di tipo B al fine di promuovere la realizzazione dei progetti di inserimento lavorativo, suddivisi ad opera dell'Amministrazione gli altri progetti nelle quattro categorie sopra descritte, coloro che hanno partecipato ai vari tavoli di coprogettazione di massima vengono sollecitati a manifestare il proprio interesse alla prosecuzione con la progettazione esecutiva – e/o attuazione dei progetti sopra descritti.

Viene sollecitato e promosso un accordo fra tutte le cooperative B (e le altre organizzazioni non profit eventualmente ad esse apparentate per la progettazione e la realizzazione dei progetti) al fine di definire, anche contrattualmente, reciproci impegni in un sistema a rete finalizzato agli inserimenti e di assegnare in modo non competitivo gli appalti sotto soglia individuati nelle precedenti fasi.

Vengono altresì raccolte (in quanto ammissibili, alla luce delle categorie sopra indicate) le manifestazioni di interesse alla progettazione esecutiva ed alla realizzazione di interventi o servizi sociali, socio-sanitari ed educativi finalizzati anche agli inserimenti lavorativi, privilegiando sempre l'integrazione fra soggetti diversi, e, nel caso della categoria n. 4 (e ferma restando l'idoneità soggettiva ed oggettiva), nell'ordine, la gratuità, le forme di sostegno e infine quelle di collaborazione. Nel caso in cui, nell'ambito di ciascuna della ipotesi appena indicate vi siano più manifestazioni di interesse (singole o associate), viene sollecitato un possibile accordo fra gli interessati al fine di ricondurre ad unità le manifestazioni di interesse.

### **Quarta fase:**

1) Per quanto specificamente concerne gli affidamenti in convenzione di appalti per la fornitura di beni o servizi diversi da quelli sociali, socio-sanitari o socio-educativi alle cooperative di tipo "B", nel caso in cui sia stato possibile raggiungere un accordo complessivo, essi vengono affidati con la stipula di convenzioni che prevedano specifici impegni dei fornitori nella partecipazione al sistema a rete da essi stessi coprogettato nelle precedenti fasi.

Nel caso in cui tale accordo non sia stato raggiunto, si procede attraverso le procedure di tipo competitivo ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale n. 20/2006.

2) Per quanto concerne la realizzazione dei progetti riguardanti servizi ed interventi sociali, socio-sanitari o socio-educativi (in cui abbiano un ruolo anche le cooperative di tipo B):

a) se, con riferimento ad uno stesso progetto di massima vi è una sola manifestazione di interesse (di un soggetto singolo o collegiale, derivante dalla stipula di accordi di scopo fra più soggetti) si procede o alla coprogettazione esecutiva o a sollecitare la presentazione, da parte dei soggetti associati, di un progetto esecutivo condiviso e, se il progetto è ritenuto valido, si tratta sulle modalità di attuazione; se si raggiunge un accordo, si passa alla stipula dell'accordo endoprocedimentale o sostitutivo di gratuità, sostegno o collaborazione, a seconda dei casi;

b) se, invece, non vi è una sola manifestazione di interesse, o comunque non è stato possibile ricondurre ad unità le diverse manifestazioni di interesse, si procede invitando gli interessati a presentare i propri progetti esecutivi e si sceglie il migliore (con modalità ispirate al concorso di progettazione); con il vincitore si procede come nell'ipotesi "a".

## Quinta fase:

Il tavolo tematico degli inserimenti lavorativi resta attivo, in sinergia con l'Ufficio di Piano, per la valutazione dell'andamento dei progetti che vedono coinvolte le cooperative sociali B oltre che per la "manutenzione" della parte del Piano di Zona concernente gli inserimenti.

# **SCHEMA DI DELIBERAZIONE**

La Giunta Comunale

Premesso che:

- Questo Comune ha sottoscritto nel marzo del corrente anno l'Accordo di programma per la realizzazione del Piano di Zona triennio 2006-2008 dell'ambito distrettuale Alto /Basso Isontino<sup>1</sup>, approvando nello specifico una serie di azioni di sistema atte al perseguimento dell'obiettivo generale dell'integrazione delle politiche socio assistenziali e sanitarie con le diverse politiche che incidono sulla qualità della vita dei cittadini e sullo sviluppo sociale complessivo, quali le politiche per la casa , per la formazione e l'istruzione, per il lavoro e/o per l'inserimento lavorativo, nel presupposto che tale integrazione costituisca la modalità necessaria ed imprescindibile per giungere alla realizzazione di un sistema integrato di interventi e di servizi sociali, di una rete cioè che veda al centro la persona in quanto tale e nella sua dimensione relazionale.
- Questo in quanto a livello locale il PDZ è riconosciuto come lo strumento fondamentale per organizzare lo sviluppo e il funzionamento integrato dei servizi alla persona, ed il luogo di incontro e di sintesi delle diverse programmazioni territoriali con l'obiettivo di favorire la formazione di sistemi locali di servizi fra loro integrati nei settori sanitario, sociale, educativo, del lavoro, della lotta all'esclusione etc.,
- Negli incontri intervenuti tra responsabili degli Ambiti socioassistenziali dei Distretti dell'Azienda Sanitaria, della direzione generale dell'Azienda stessa, referenti Provinciali e del Consorzio isontino servizi integrati sono state individuate **aree di integrazione tra politiche valutate come strategiche** per il sostegno alla funzionalità dell'intero sistema di servizi .E' stato valutato altresì essenziale il consolidamento degli strumenti di integrazione gestionale e professionale già in uso, ovvero la loro verifica, riarticolazione e revisione nonché il loro sviluppo a fronte di cambiamenti normativi, strutturali, procedurali ed operativi intervenuti in questi ultimi anni.
- Una di tali aree concerne il lavoro visto trasversalmente rispetto alle tematiche della disabilità e del collocamento mirato di cui alla L.68/99, della salute mentale, dello svantaggio, ed alle possibili collaborazioni con la cooperazione sociale ed a partire dalle diverse responsabilità dei soggetti istituzionali coinvolti nella programmazione di Zona ( Comuni associati negli ambiti, Provincia, Azienda per i Servizi Sanitari) e dagli obiettivi ed indirizzi già presenti nei diversi atti di programmazione che la Regione ha emanato negli ultimi anni e relativi nello specifico a
  - favorire la vita indipendente nei suoi diversi aspetti (abitativi, relazionali, sociali, lavorativi), anche mediante azioni finalizzate all'attivazione delle diverse risorse territoriali ( area della disabilità

---

<sup>1</sup> Il contenuto dell'Accordo di Programma e delle azioni di sistema è identico sia per l'Alto che per il Basso Isontino ed inserito in entrambi i Piani di Zona

- sviluppare le azioni finalizzate al reinserimento sociale abitativo e lavorativo dei soggetti dipendenti da sostanze, ( area delle dipendenze)
  - sviluppare le azioni finalizzate al reinserimento sociale, abitativo e lavorativo dei soggetti con disagio psichico ( area del disagio psichico)
  - programmare azioni di prevenzione sociale ed economica nei confronti di singoli soggetti o di interi nuclei familiari, che, trovandosi in condizioni di significativa precarietà, abitativa, lavorativa, economica, relazionale, rischiano di accentuare in forma ancor più grave la propria condizione di marginalità sociale (area disagio e marginalità sociale)
- Tra le azioni di sistema previste nell’area lavoro è individuato come strategico per il perseguimento delle finalità suindicate **il protocollo d’intesa sottoscritto tra gli altri anche dagli Ambiti di servizio sociale, L’azienda Sanitaria n2 Isontina, Il CISI con la partnership del progetto equal ISO NEW** di cui è capofila in relazione alle proprie competenze istituzionali in materia di lavoro e politiche attive del lavoro e di cooperazione sociale la Provincia di Gorizia .
- Il progetto di cui sopra si propone di sostenere e qualificare la cooperazione sociale come impresa di inclusione per favorire l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate del territorio provinciale.
- In particolare le azioni di sistema del PdZ definiscono i seguenti sotto obiettivi
- definizione in sede locale del Sistema pubblico dell’inserimento lavorativo e collocamento mirato
  - individuazione e sperimentazione di strumenti a sostegno dell’economia sociale e giuridici di rapporto pubblico privato
  - sperimentazioni di inserimento lavorativo di fasce deboli
- Si tratta ora, individuato quale obiettivo prioritario sia delle politiche attive del lavoro che delle politiche sociali l’inserimento occupazionale delle persone svantaggiate e, più in generale, dei soggetti appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro. di definire un concreto percorso di sostegno alle azioni che all’interno del progetto ISO NEW perseguono tale obiettivo, **valutando come essenziale un rapporto costruttivo con la cooperazione sociale e l’incremento di posti di lavoro nelle imprese cooperative locali** per costruire percorsi di effettiva autonomia di persone deboli oggi in carico ai servizi anche al fine di promuovere il superamento della condizione di utenti degli stessi e la conseguente limitazione o riduzione di interventi socioassistenziali

tutto ciò premesso,

Preso atto del parere favorevole reso dal Funzionario responsabile del settore.....ai sensi dell’art 49 comma 1 del D. Lgs 267/00

#### DELIBERA

1. Di adottare la direttiva allegato “A” quale parte integrante del presente provvedimento, come testo di orientamento agli uffici e servizi nell’ambito delle procedure contrattuali per l’acquisto di beni e servizi;
2. Di impartire ai medesimi uffici e servizi i seguenti indirizzi:

- a. riservare , **in via esclusiva** alla cooperazione sociale l'affidamento di acquisto di beni e servizi di valore inferiore alla soglia comunitaria nei settori sottoindicati <sup>2</sup>
- Servizi di noleggio e/o lavaggio e stiratura di biancheria piana e confezionata e manutenzione guardaroba
  - Guardaroba
  - Servizio di piccola manutenzione ordinaria su fabbricati e impianti sportivi
  - Servizio di manutenzione ordinaria del verde pubblico e delle aree verdi
  - Servizio di apertura e chiusura giardini e di altri spazi pubblici
  - Servizi di pulizia
  - Facchinaggio
  - Servizi cimiteriali
  - Servizi ambientali accessori
  - Catering, , mense, gestione bar aziendali
  - Fotolito, stampa, serigrafia, rilegatura
  - Caricamento dati informatici
  - Distribuzioni materiali informativi
  - Servizi di accompagnamento/sorveglianza connessi ai servizi scolastici ed assistenziali
- b. riservare altresì nelle procedure di acquisto di beni e servizi di valore inferiore alla soglia comunitaria diversi da quelli indicati al punto 2 **almeno una procedura di gara** ad anno ad affidamenti alla cooperazione sociale;

3. di dare mandato ai tavoli tecnici costituiti nell'ambito del progetto ISO NEW ( al quale partecipa un rappresentante di questo Comune) di sperimentare modalità procedurali di **affidamento competitivo** alla cooperazione sociale atte a valorizzare “ il progetto di inserimento lavorativo delle/a persone svantaggiate e le modalità di raccordo di tale progetto con il sistema dei servizi territoriali ( centri per l'impiego, servizi sociali e sanitari) nonché di impegnarsi ad utilizzare le sopraindicate le procedure elaborate nell'ambito del progetto anche al fine di definire e successivamente sperimentare un collegamento stabile e sistematico tra il sistema di servizi del lavoro con gli strumenti della programmazione sociale e socio sanitaria locale;

4. di dare mandato ai tavoli tecnici costituiti nell'ambito del progetto ISO NEW (al quale partecipa un rappresentante di questo Comune) di sperimentare ed applicare un **metodo di affidamento** alle Cooperative, limitatamente alle forniture di servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria **non competitivo** ; tale metodo dovrà garantire l'equo trattamento delle Cooperative in rapporto alla loro dimensione, al legame con il territorio di riferimento, alla caratteristiche dei servizi appaltati in rapporto alle specificità di ogni singola cooperativa, all'opportunità di creare forme associative tra le Cooperative e sinergie fra le stesse e fra esse ed il sistema locale dei servizi e degli interventi sociali; tutto ciò, al fine del migliore perseguimento della funzione sociale relativa all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e nel rispetto, comunque, del principio di economicità dell'azione amministrativa

5. Di dare mandato ai tavoli tecnici costituiti nell'ambito del progetto ISO NEW (al quale partecipa un rappresentante di questo Comune) di sperimentare procedure per le forniture aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi , prodotti, lavoro ed opere il cui **importo** stimato al netto dell'IVA **sia pari o superiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie** in materia di appalti pubblici, per l' inserimento nei bandi di gara di appalto e nei capitolati d'onere, fra le condizioni di esecuzione,

---

<sup>2</sup> Ciascun Comune individuerà nell'elenco esemplificativo di servizi ( eventualmente integrandolo qualora non esaustivo) quelli che ritiene di riservare in relazione alla propria organizzazione ed alle proprie valutazioni discrezionali

l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego di persone svantaggiate e con l'adozione di specifici programmi di recupero ed inserimento lavorativo;

6. di promuovere e sostenere la ricerca e la sperimentazione:

- del possibile inquadramento delle procedure ad evidenza pubblica (ma non competitive) sopra descritte nel più ampio provvedimento amministrativo di costruzione e attuazione del Piano di Zona; in tal senso, i tavoli di coprogettazione e concertazione sopra indicati potrebbero divenire uno dei tavoli tematici del Piano di Zona (“tavolo inserimenti lavorativi”) e in tal modo sviluppare le evidenti sinergie realizzabili attraverso l'integrazione delle politiche sociali nel loro complesso;
- del possibile “superamento” della distinzione fra servizi tipici delle coop “A” e servizi e forniture tipici delle coop “B” attraverso le definizioni di progetti di servizio o di intervento sociale congiuntamente predisposti e realizzati da coop “A” e “B” insieme; a tale proposito, è opportuno rammentare che la modalità concertativa (e dunque non competitiva) ben si attaglia al complessivo procedimento del Piano di Zona che, anche in questo caso, nel rispetto dei principi fondamentali dell'azione amministrativa (e in particolare della trasparenza), può essere concepito in modo tale da realizzare il principio di sussidiarietà orizzontale; ciò potrà avvenire attraverso la sperimentazione di modelli di rapporto pubblico/privato non profit alternativi nella sostanza al rapporto di appalto di servizi (moduli contrattuali di diritto pubblico costituiti da accordi procedurali – art. 11 L. 241/1990 – finalizzati alla conclusione di accordi di collaborazione pubblico/privato – art. 119 T.U. n. 267/2000 – e di sostegno pubblico all'impegno delle organizzazioni non profit per attività sociali di interesse generale;

7. di dare atto che il presente provvedimento non comporta impegno di spesa;

**ALLEGATO “A”**  
**alla deliberazione della G.M. n. ... del .....**

**ATTO DI INDIRIZZO**  
**agli Uffici e Servizi comunali**  
**sugli affidamenti alle cooperative sociali**

**PREMESSA**

- **1. I CONTRATTI DI ACQUISTO DI BENI E SERVIZI DA COOPERATIVE DI TIPO "B"**

**A) Importi sotto soglia**

Quando, nel 1991, il legislatore nazionale volle formalizzare la nascita di organismi del tutto peculiari che, pur avendo natura privatistica, condividessero con le pubbliche istituzioni la



caratteristica fondamentale che caratterizza queste ultime, e cioè il perseguimento dell'interesse generale della comunità, si propose di utilizzare il modello cooperativistico creando una nuova specie di cooperative, che definì "sociali" in quanto caratterizzate non solo dall'assenza di finalità di profitto ma anche dalla proiezione della missione sociale all'esterno della propria stessa compagine; nel nuovo modello di cooperazione sociale distinse le cooperative che avessero come peculiare missione la promozione dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate definendole come "B".

Lo stesso legislatore ritenne che tali cooperative sociali "B" potessero essere sostenute nella loro funzione *in particolare* attraverso la concessione di deroghe nei procedimenti ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e di servizi; ciò sull'evidente presupposto che la fornitura oggetto del contratto d'appalto non fosse costituita solo dal bene o dal servizio oggetto diretto di compravendita, ma anche dal servizio sociale di inserimento lavorativo – per così dire "nascosto" all'interno della fornitura – avente esso stesso un costo.

Dopo una prima fase in cui tale deroga operava senza limiti di valore, il legislatore, su sollecitazione della Comunità Europea, modificò la norma che la prevedeva, limitandone l'operatività alle forniture di beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria.

L'applicazione della norma è stata eterogenea e talvolta contraddittoria; in particolare, è spesso mancata la sistematicità che si sarebbe potuta ottenere se l'affidamento delle forniture di beni e servizi alle cooperative di tipo "B" fosse stato oggetto di accordi programmatici partecipati attraverso i quali determinare preventivamente quantità e tipologie di forniture da affidare alle cooperative di tipo "B", oltre che modalità, ove legittimo, per l'individuazione delle specifiche cooperative di volta in volta contraenti; sarebbe stato anche utile e possibile concordare le caratteristiche dei progetti di inserimento, integrandoli nella "presa in carico" complessiva degli interessati e, in definitiva, nella rete locale dei servizi.

Gli strumenti attraverso cui tali obiettivi avrebbero potuto essere raggiunti sono da tempo presenti nel quadro normativo .

L'articolo 2 "misure in materia di servizi di pubblica utilità e per il sostegno dell'occupazione e dello sviluppo", comma 203 della legge n. 662/1996 (espressamente richiamato dall'articolo 3 della legge n. 328/2000) stabilisce che gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali possono essere regolati - tra l'altro - attraverso accordi definiti di «Programmazione negoziata», come tale intendendosi la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza.

In particolare attraverso gli strumenti di programmazione concertata, i soggetti pubblici e le Cooperative sociali operanti sul territorio possono impegnarsi reciprocamente a perseguire l'obiettivo dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate residenti nel territorio di riferimento e, in tale modo, condividere le responsabilità inerenti tale pubblica funzione;

Nello specifico nel territorio provinciale tra i principali soggetti pubblici tra i quali

- L'azienda per i servizi Sanitari n 2 Isontina
- il Consorzio Isontino servizi Integrati
- Il Consorzio culturale del Monfalconese
- Il Servizio sociale dei comuni dell'Ambito Basso Isontino
- Il Servizio sociale dei comuni dell'Ambito Alto Isontino
- La Direzione del Ministero della Giustizia Ufficio per l'esecuzione penale esterna di Pordenone Udine e Gorizia
- Il Comune di Monfalcone
- Il comune di Gorizia

- Il comune di Medea
- Il Comune di San Pier d'Isonzo
- Il Comune di Mossa
- La Camera di Commercio di Gorizia

Ed i soggetti privati tra i quali

- La Fondazione della Cassa di Risparmio di Gorizia .
  - Finreco
  - L'Associazione Industriali della Provincia di Gorizia
  - ASCOM
  - IRIS Isontina
  - L'Associazione Da Donna a DONNA .
  - l'Associazione S.O.S. ROSA .
  - l'Associazione URASAM.
- Il Comitato provinciale di Coordinamento tra le associazioni dei disabili

È stato stipulato e sottoscritto il 26 aprile 2005 e successivamente integrato con l'adesione di ulteriori enti un protocollo finalizzato a sostenere le azioni del progetto Iso New che così recita

**Art. 1.** I soggetti aderenti al presente protocollo d'intesa condividono la necessità del rafforzamento di uno stabile raccordo tra istituzioni pubbliche e soggetti privati per la realizzazione di un sistema a rete qualificato in grado di rispondere ai bisogni delle persone disabili e delle persone svantaggiate a rischio di emarginazione e delle aziende in modo efficiente ed efficace al fine di perseguire l'obiettivo di perseguire il rafforzamento e lo sviluppo , nel territorio provinciale dell'impresa sociale e nello specifico della cooperazione sociale quale soggetto strategico per la promozione dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate nel raccordo con il sistema dei Soggetti e servizi pubblici da un lato e con il Settore del privato sociale e produttivo dall'altro e di raggiungere un significativo incremento del livello quantitativo e qualitativo dell'occupazione delle persone svantaggiate nel territorio provinciale.

Le parti convengono che il progetto ISO NEW Imprese sociali dell'Isontino e network per il Welfare presentato ai sensi dell'Iniziativa comunitaria Equal a valere sull'asse 2 Imprenditorialità misura 2.2 Rafforzare l'economia sociale (terzo settore) nelle direzioni della sostenibilità e della qualità delle imprese e dei servizi del quale è capofila la Provincia di Gorizia è strumento ed opportunità di rilevante importanza strategica per il perseguimento degli obiettivi comuni ai soggetti aderenti , ne condividono le finalità gli obietti e le specifiche azioni nello stesso indicate.

Il progetto ISO NEW è stato concretamente attivato in una serie complessa di interventi e le cooperative sociali isontine si sono impegnate nelle varie e diverse azioni che lo stesso prevede sia sul versante della qualificazione e rafforzamento della cooperazione sociale che su quello della tutela ed implementazione del ruolo del socio lavoratore che infine su quello della definizione e consolidamento di un sistema stabile di inserimento lavorativo delle fasce svantaggiate all'interno dei centri per l'impiego gestiti dalla provincia di Gorizia .

E' pertanto ora necessario prevedere l'impegno da parte degli enti pubblici a riservare alle Cooperative Sociali di tipo "B" aderenti al progetto equal in parola una quota dei propri appalti in specifiche e concrete modalità, nell'ambito del quadro generale di accordo precedentemente delineato

L'uso degli strumenti di programmazione concertata di cui al comma 203 dell'articolo 2 della legge n. 662/1996, espressamente previsto dalla legge n. 328/2000, ancorchè non espressamente richiamato dalla legislazione regionale, è da intendersi applicabile nella regione Friuli Venezia Giulia non solo in virtù della portata generale della norma nazionale (L. n. 662/96), ma anche del richiamo ripetutamente operato dalla normativa regionale del Friuli Venezia Giulia ai principi ed agli strumenti della legge n. 328/2000.

Nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, invero, la specifica normativa regionale afferente al sistema delle autonomie locali, al procedimento amministrativo ed al sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali (in particolare, le leggi regionali nn. 1/2006, 7/2000 e 6/2006) offre molteplici e rilevanti affermazioni a supporto non solo della legittimità, ma addirittura della promozione dell'uso nei rapporti fra gli Enti Locali e le cooperative sociali di tipo B di strumenti concertativi anche ove si tratti di utilizzare lo strumento dell'appalto della fornitura di beni e di servizi quale fattore di collaborazione con tali soggetti nell'esercizio della funzione sociale di inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Ulteriore indirizzo normativo di riferimento è costituito dalla chiara norma contenuta nella legge n. 381/1991 ed espressamente fatta salva dal Codice degli Appalti, che stabilisce che le P.A. nell'affidare a cooperative sociali di tipo B appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria possono operare *in deroga alla normativa in tema di contratti della P.A. e non semplicemente in deroga alla specifica normativa concernente le procedure di gara d'appalto* (che appartiene alla più generale normativa in tema di contratti della P.A. ma non ne esaurisce certo i contenuti); in altre parole, la norma eccezionale contenuta nella legge n. 381/1991, confermata dal nuovo Codice degli Appalti, consente di derogare in senso lato ai principi tipici della normativa in tema di contratti della P.A. e di procedure d'appalto; in particolare essa consente di derogare al principio della *competitività*, non solo tipico delle gare d'appalto ma elemento normalmente caratterizzante tutti i procedimenti amministrativi in cui interessi privati possano essere potenziali *competitori* in rapporti con la P.A..

La possibilità della deroga alle norme in tema di contratti della P.A. consente, dunque, di procedere, pur sempre nel rispetto dei principi fondamentali dell'azione amministrativa (e in particolare dei principi di trasparenza e di buona amministrazione par condicio, economicità, non discriminazione) di sviluppare nei tavoli permanenti di confronto P.A. / Coop sociali B un dialogo *concertativo* nell'ambito del quadro di riferimento costituito dal progetto ISO NEW definito quale azione di sistema nell'ambito dei due piani di Zona dell'alto e Basso Isontino mirato a raggiungere l'implementazione dell'affidamento delle forniture (di valore inferiore alla soglia comunitaria) di beni o di servizi alla cooperazione sociale locale con l'obiettivo dell'incremento di posti di lavoro per le persone svantaggiate residenti nel territorio provinciale e nello specifico di quelle inserite nella banca dati in corso di predisposizione presso i Centri per l'impiego di Gorizia e di Monfalcone su segnalazione dei servizi sociali e sanitari territoriali che ne curano la presa in carico

## B) Importi sopra soglia

Per quanto attiene alle procedure di affidamento di forniture e servizi di valore superiore alla soglia comunitaria anche l'Unione Europea ha progressivamente esteso la deroga, originariamente prevista solo per le procedure sotto soglia, a prescindere da limiti di valore: con la direttiva 2004/18/Ce relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e di servizi, infatti, l'Unione Europea ha riconosciuto l'opportunità di prevedere che gli stati membri possano prevedere nella definizione dei contratti e nella previsione dei criteri di aggiudicazione clausole sociali sulla base delle quali sarà addirittura legittimo far prevalere il valore della socialità rispetto a quello dell'economicità intesa come risparmio di risorse economiche.

La direttiva n. 18/2004 è stata trasfusa nel vigente Codice degli Appalti.

Ai sensi del Codice degli Appalti, gli enti pubblici possono legittimamente decidere (o impegnarsi, attraverso forme di programmazione concertata, a decidere) di inserire nei capitolati relativi alla fornitura di servizi di importo unitario *pari o superiore alla soglia comunitaria* la condizione di cui all'articolo 5, ultimo comma, della legge n. 381/1991 (e cioè, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1, e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo). Tale scelta od impegno potrà

riguardare una percentuale predefinita e/o tipologie predefinite delle forniture di beni o servizi sopra soglia.

Fermo restando che la verifica della capacità di adempiere agli obblighi di inserimento lavorativo non può intervenire nel corso delle procedure di gara e comunque prima dell'aggiudicazione dell'appalto, i criteri di aggiudicazione – in perfetta sintonia con quanto ora previsto dall'articolo 2 del Codice degli Appalti – ben potranno valorizzare la qualità dei progetti di inserimento lavorativo, con l'attribuzione agli stessi di un punteggio pari ad una percentuale significativa del punteggio totale (percentuale che potrà addirittura superare il 50% ai sensi del disposto dell'articolo 2 del codice degli appalti, che sancisce la legittimità della subordinazione del parametro economico rispetto a quello della socialità).

## • 2. LE PROCEDURE AMMINISTRATIVE NEL CASO DEGLI APPALTI SOTTO SOGLIA

Come già chiarito, nel caso di appalti "sotto soglia" alle coop "B", la deroga alla normativa in tema di contratti della pubblica amministrazione non comporta una deroga ai principi generali che in ogni caso debbono guidare l'azione amministrativa (legalità, par condicio, trasparenza, economicità intesa nel senso di buon utilizzo delle risorse, ecc.).

Per tale ragione qualora un'Amministrazione si trovi nella necessità di scegliere fra più cooperative sociali di tipo "B" cui affidare una fornitura una modalità di scelta viene individuata dall'articolo 24 della L.R. 20/2006 recentemente approvata sulla cooperazione sociale nel particolare procedimento di tipo competitivo da utilizzare nelle procedure sotto soglia comunitaria al fine di individuare l'aggiudicatario fra più cooperative di tipo B operanti sul territorio e tra loro in effettiva o potenziale competizione.

Tuttavia, il modo preferibile per risolvere il problema, anche restando nel tradizionale solco del contratto privatistico di appalto per la fornitura di beni o servizi, è quello degli accordi concertativi con la condivisione di criteri di ripartizione degli appalti fra le cooperative di tipo "B" interessate al fine di conciliare la specificità degli affidamenti (il cui oggetto, infatti, non è costituito solo - e tanto - dall'oggetto materiale della fornitura, quanto dall'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate) con il rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa sopra richiamati (trasparenza, par condicio, buona amministrazione, ecc.).

Si tratta pertanto sempre nell'ambito dei tavoli di lavoro previsti dai progetti ISO NEW di prevedere uno specifico mandato per la definizione di tipologie standard di accordi che pur salvaguardando il rispetto del principio di economicità non inteso nel senso di "risparmio sul corrispettivo" (la cui deroga sarebbe comunque consentita ai sensi dell'articolo 2 del Codice degli Appalti), ma sapientemente interpretandolo tenendo conto della effettiva caratteristica di "duplicità" dell'oggetto contrattuale (bene o servizio in se' considerato, da un lato, ma anche inserimento lavorativo dall'altro) valorizzino le potenzialità e sinergie fra le Amministrazioni e fra le Cooperative partecipanti al progetto medesimo anche attraverso una originale "lettura" del principio di economicità che in questo peculiare contesto si impone. Gli accordi tipo dovranno prevedere al fine di salvaguardare il rispetto dell'evidenza pubblica (trasparenza, par condicio, buona amministrazione) una modalità di adeguata e preventiva informazione, comprensiva delle "regole" che saranno applicate nel percorso di coprogettazione e di concertazione. In tal modo, in piena trasparenza, tutte le cooperative di tipo B interessate avranno modo di partecipare ai tavoli concertativi.

Va ulteriormente indicato che in considerazione del fatto che il valore essenzialmente sociale della funzione svolta dalle coop "B" non differisce nella sostanza ma solo nella forma, nella

concreta modalità della sua attuazione, dalla funzione sociale svolta dalla coop “A”; può essere sviluppata una più efficace realizzazione nel territorio provinciale della legge n. 381/1991 nel contesto della legge n. 328/2000 e della L.R. n. 6/2006 attraverso la ricerca e la sperimentazione:

- del possibile inquadramento delle procedure ad evidenza pubblica (ma non competitive) sopra descritte nel più ampio provvedimento amministrativo di costruzione e attuazione del Piano di Zona; in tal senso, i tavoli di coprogettazione e concertazione sopra indicati potrebbero divenire uno dei tavoli tematici del Piano di Zona (“tavolo inserimenti lavorativi”) e in tal modo sviluppare le evidenti sinergie realizzabili attraverso l’integrazione delle politiche sociali nel loro complesso;
- del possibile “superamento” della distinzione fra servizi tipici delle coop “A” e servizi e forniture tipici delle coop “B” attraverso la definizione di progetti di servizio o di intervento sociale congiuntamente predisposti e realizzati da coop “A” e “B” insieme; a tale proposito, è opportuno rammentare che la modalità concertativa (e dunque non competitiva) ben si attaglia al complessivo procedimento del Piano di Zona che, anche in questo caso, nel rispetto dei principi fondamentali dell’azione amministrativa (e in particolare della trasparenza), può essere concepito in modo tale da realizzare il principio di sussidiarietà orizzontale; ciò potrà avvenire attraverso la sperimentazione di modelli di rapporto pubblico/privato non profit alternativi nella sostanza al rapporto di appalto di servizi (moduli contrattuali di diritto pubblico costituiti da accordi procedurali – art. 11 L. 241/1990 – finalizzati alla conclusione di accordi di collaborazione pubblico/privato – art. 119 T.U. n. 267/2000 – e di sostegno pubblico all’impegno delle organizzazioni non profit per attività sociali di interesse generale.

**Tutto ciò premesso e ferme restando le riflessioni, le motivazioni e le indicazioni sopra esposte, gli Uffici ed i Servizi comunali vorranno attenersi, in particolare ai seguenti indirizzi:**

1) riservare , **in via esclusiva** alla cooperazione sociale l’affidamento di acquisto di beni e servizi di valore inferiore alla soglia comunitaria nei settori sottoindicati

- Servizi di noleggio e/o lavaggio e stiratura di biancheria piana e confezionata e manutenzione guardaroba
- Guardaroba
- Servizio di piccola manutenzione ordinaria su fabbricati e impianti sportivi
- Servizio di manutenzione ordinaria del verde pubblico e delle aree verdi
- Servizio di apertura e chiusura giardini e di altri spazi pubblici
- Servizi di pulizia
- Facchinaggio
- Servizi cimiteriali
- Servizi ambientali accessori
- Catering, mense, gestione bar aziendali
- Fotolito, stampa, serigrafia, rilegatura
- Caricamento dati informatici
- Distribuzioni materiali informativi
- Servizi di accompagnamento/sorveglianza connessi ai servizi scolastici ed assistenziali

2) riservare altresì nelle procedure di acquisto di beni e servizi di valore inferiore alla soglia comunitaria diversi da quelli indicati al punto 2 **almeno una procedura di gara** ad anno ad affidamenti alla cooperazione sociale.

## *Normativa*

### **Sudtirolo.** *Regolamento provinciale per le Tagesmutter.*

Il 24 gennaio 2008 è stato firmato il regolamento provinciale per il trattamento economico e normativo delle Tagesmutter. Il documento è stato elaborato dal Comitato Paritetico per le cooperative sociali, Alto Adige Südtirol costituito nel luglio 2005 tra le centrali cooperative (Confcooperative e Legacoopbund) e le organizzazioni sindacali (AGB/CGIL, ASGB, SGB/CISL e UIL/SGK).

Nel nostro territorio le Tagesmutter iscritte al registro sono 190, di cui 124 attive e hanno un'età media di 44 anni. Nel 2006 hanno assistito ben 850 bambini e hanno prestato in totale 168.387 ore. Il nuovo regolamento fissa un quadro normativo di riferimento per molti aspetti della professione come il contratto, il periodo di prova, le ferie e i compensi. *“Questo regolamento nasce da un forte spirito di collaborazione tra le cooperative e i sindacati, ma sono state prima di tutto le Tagesmutter che si sono organizzate dando vita a imprese cooperative completamente autogestite. Il regolamento è prima di tutto una forma di sicurezza, poi rende giustizia ad una figura che è importante nello sviluppo del territorio”* ha dichiarato Alberto Stenico.

*“Con questa firma diamo un quadro di regole certe, ma è solo un primo passo, poiché tutto è migliorabile. Con questo regolamento vogliamo colmare un vuoto e rappresentare gli interessi di tutte le parti in causa. Volevamo inserire questa figura all'interno di una cornice di diritti e tutele, anche per gli aspetti inerenti al rapporto con le famiglie. Il nuovo regolamento inoltre colma un vuoto e pone le basi normative di cui anche le stanze provinciali terranno conto. Oltretutto si tratta di un fenomeno che suscita molta curiosità fuori dall'Alto Adige: in qualche modo si tratta di un prodotto da Export”* ha dichiarato Tila Mair, vicepresidente del comitato paritetico.

*Elena Covi, Legacoopbund Bolzano/Bozen*

In Alto Adige l'offerta di assistenza ai bambini di età fino a tre anni si articola sugli asili nido, le microstrutture diurne e il servizio **Tagesmutter**. Gli asili nido vengono gestiti da servizi pubblici (Comuni) o da aziende (asili nido aziendali). Le microstrutture diurne sono gestite attraverso convenzioni con organizzazioni privati non-profit. Il servizio Tagesmutter viene offerto da organizzazioni private non-profit. La modificazione delle strutture familiari (con l'incremento delle famiglie monogenitore e delle cosiddette “famiglie patchwork”) e dell'esigenza di entrambi i genitori di conciliare la famiglia e il lavoro fa delle Tagesmutter una valida alternativa agli asili nido (in particolare nelle aree extraurbane) in quanto gli orari di assistenza sono molto flessibili e possono venir fissati dai genitori. Il servizio di assistenza domiciliare all'infanzia “Tagesmutter” è stato istituito nel **1996** con l'obiettivo di integrare ed allargare l'offerta educativa e di assistenza. Attualmente il servizio viene offerto da quattro **cooperative sociali**.

L'organizzazione della formazione delle Tagesmutter compete alla Scuola provinciale per le professioni sociali. Attualmente le persone interessate devono frequentare un corso per ottenere l'attestato di qualificazione quali Tagesmutter/Tagesvater e potersi iscrivere nel relativo registro provinciale. Le abitazioni utilizzate dalle Tagesmutter devono rispondere a determinati requisiti in termini di dimensioni e standard igienici. In base alle disposizioni al momento in vigore, una Tagesmutter può attualmente assistere fino ad un massimo di sei bambini, compresi i figli propri fino a dieci anni.

**Dati Tagesmutter 2006:**

Tagesmutter iscritte: **190**

Tagesmutter attive: **124**

Bambini assistiti: **850, +6,5%** rispetto all'anno precedente

Ore di lavoro prestate: **168.387**

Età media: 44

**Il comitato paritetico per le cooperative sociali** Alto Adige Südtirol costituito nel luglio 2005 tra le centrali cooperative (Confcooperative e Lega delle Cooperative) e le organizzazioni sindacali (AGB/CGIL, ASGB, SGB/CISL e UIL/SGK) è nato con il fine di avviare un rapporto di collaborazione e di rete che crei condizioni di sviluppo e di miglioramento della qualità dei servizi erogati e delle professionalità dei lavoratori e delle lavoratrici delle cooperative sociali.

**Speciale**

**NEL PROSSIMO NUMERO:  
I DECRETI ATTUATIVI DELLA LEGGE  
REGIONALE 23/2006 DEL VENETO SULLA  
COOPERAZIONE SOCIALE**

direttore **Gian Luigi Bettoli** – direttore responsabile **Fabio Della Pietra**  
redazione presso Legacoopsociali Friuli Venezia Giulia – Via Cernazai, 8 – 33100 Udine  
telefono 0432.299214, telefax 0432.299218, e-mail [g.bettoli@itaca.coopsoc.it](mailto:g.bettoli@itaca.coopsoc.it) – [f.dellapietra@itaca.coopsoc.it](mailto:f.dellapietra@itaca.coopsoc.it)