

Appalti riservati e laboratori protetti nell'ottica dell'inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati: rilievi critici.

di Giovanni Bartoli e Cristiana Ranieri*

L'ultimo quindicennio è stato caratterizzato da un interessante percorso legislativo di supporto alle politiche attive del lavoro, con particolare riferimento alle persone svantaggiate. Ripercorrendo l'iter è possibile individuare una produzione normativa concentrata su tre linee d'intervento:

il ruolo del terzo settore;

gli inserimenti lavorativi di soggetti svantaggiati;

i rapporti interistituzionali, in particolare con la pubblica amministrazione, appalti riservati e clausole sociali.

Parallelamente a livello europeo e nazionale, col supporto dei Fondi comunitari quali, Equal, PON, azioni di sistema, si sono sviluppati progetti a sostegno dell'inserimento lavorativo e di lotta alla marginalità ed alla discriminazione. Le linee d'intervento sopracitate si intrecciano rafforzandosi vicendevolmente. In riferimento al nostro Paese, sono ormai consolidati da anni, i contributi scientifici forniti dall'Area Politiche sociali e Pari opportunità dell'Isfol, Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori sui programmi integrati dei servizi sociali. La materia ha costituito infatti, argomento per una serie di riflessioni speculative nel settore, a cominciare dall'entrata in vigore della legge quadro n. 328/2000, cadenzata, in un momento del tutto particolare della storia del Paese, e, pur nel mutato quadro istituzionale, è destinata a restare un punto di riferimento ineludibile, per chi intenda ispirarsi ad un nuovo Welfare.

Il provvedimento legislativo oltre ad essere la norma fondamentale, o paradigmatica della materia, costituisce l'asse portante intorno al quale ruota l'intera riforma. Lo sancisce in via di principio lo stesso incipit di cui all'art. 1, che stabilisce: "La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni" Le prime parole tracciano con limpidezza normativa il profilo dello stato sociale che il legislatore del XXI secolo, intende

prefigurare per l'Italia. Si tratta di un sistema ispirato al principio di sussidiarietà, che si sostanzia nella partecipazione all'esercizio di pubbliche funzioni, di soggetti sociali, quali le organizzazioni di volontariato, le cooperative, il terzo settore, in cui i compiti delle istituzioni, sono quelli di assicurare, e garantire alle persone ed alle famiglie, la risposta ai bisogni corrispondenti ai livelli essenziali dei servizi, e dall'altro lato, di promuovere la libera assunzione delle responsabilità delle formazioni sociali in una logica di reciprocità. Ma, nonostante si tratti di legge fondamentale, autorevoli interpreti, concordano nel ritenere, che il testo non definisca in modo puntuale i livelli essenziali delle prestazioni sociali, ma contenga semplicemente un elenco vago, costituito da bisogni ed aree di intervento, quali le misure di contrasto della povertà, interventi a favore di minori, misure di sostegno per donne in difficoltà, servizi per anziani, per tossicodipendenti, per soggetti non autosufficienti, servizi per disabili. Il superamento del limite si è avuto con la riforma del titolo V della Costituzione, L. Cost. 3/2001, che ha attribuito il potere legislativo in materia sociale in forma esclusiva alle Regioni.

La costruzione, la salvaguardia ed il progresso dello Stato sociale non possono infatti prescindere dall'integrazione delle responsabilità e delle risorse pubbliche con quelle private, in particolare con quelle dei soggetti non profit. Questa integrazione si fonda sulla corretta interpretazione ed applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e necessita di nuovi strumenti giuridici di tipo negoziale, idonei a rendere i soggetti non profit, partecipi dell'esercizio delle funzioni pubbliche sia nel momento della programmazione, sia in quello della progettazione e gestione.

Il quadro di riferimento attoriale sopraelencato ha costituito occasione per costruire con l'ausilio delle più recenti evoluzioni del contesto socio economico europeo, con immediati riflessi sul quadro istituzionale, una serie di studi monografici riferiti all'argomento.

Costituiscono esempio di tale contesto, le attività relative alla *“Sperimentazione su vasta scala di iniziative a sostegno di figure di accompagnamento di soggetti in difficoltà e a rischio di esclusione sociale”* e all' *“l'impresa sociale come soggetto imprenditoriale che offre occupazione”*. Ci si riferisce a due ordini di acquisizioni:

- il primo, sul versante del sistema delle imprese sociali riguarda la capacità imprenditoriale dell'organizzazione di inserimento lavorativo, con riferimento non solo agli aspetti organizzativi e gestionali, ma anche al prodotto, ai servizi erogati nel processo più ampio della costruzione di una nuova strategia per l'inclusione attiva, mirante ad accrescere

l'occupabilità e l'efficacia di inserimento, nel processo di politiche attive del lavoro, di soggetti svantaggiati;

- il secondo, sul versante del rafforzamento degli interventi di accompagnamento sociale in ambito socio-lavorativo, con particolare riferimento ai dispositivi istituzionali di governance orizzontale e verticale, a sostegno della progettualità (certificazioni, normative, regolamenti, assetti intra ed inter-organizzativi) per l'innovazione del sistema integrato dei servizi.

Da alcuni anni, infatti, la cooperazione sociale inserisce nel mercato del lavoro il 50% dei soggetti svantaggiati nell'ottica allargata della legislazione europea. In tale contesto si inserisce il concetto di appalto riservato che nasce dalla Direttiva Europea 2004/18/CE precisamente dall'art. 28, che secondo criteri interpretativi pressochè univoci, emerge, con chiarezza, che l'occupazione e le condizioni di lavoro costituiscono elementi in grado di garantire pari opportunità a tutti e contribuiscono alla integrazione, attraverso la costruzione di *laboratori protetti* e di *programmi di lavoro* (nel comparto) sociale. Nell'ambito delle politiche attive del lavoro, i *laboratori protetti* ed i *programmi di lavoro protetti*, sono intesi a promuovere la integrazione dei disabili nel mercato delle politiche attive. Attualmente le categorie prese in considerazione in Italia sono ancora centrate sulla disabilità e non sembrano in tal senso del tutto rispondenti al cambiamento delle figure sociali del disagio odierno.

Alle sollevate criticità, si vuole porre la dovuta attenzione, con l'introduzione di un'ulteriore *focus*, che si pone nello specifico, a crocevia tra le succitate acquisizioni: quello inerente le procedure di affidamento di servizi sociali in relazione a progetti di inserimento lavorativo gestiti da imprese sociali volti ad una platea di destinatari che rientrano nelle aree di svantaggio sociale.

La Direttiva recepita nel panorama legislativo nazionale, trasfusa (parzialmente) nel D. Lgs. 163/2006, ovvero "Codice dei contratti Pubblici relativi a lavori, servizi, e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, stabilisce all'art. 52 che fatte salve le norme vigenti sulle cooperative e imprese sociali, le stazioni appaltanti possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione, in relazione a singoli appalti o in considerazione del loro oggetto, a "laboratori protetti", nel rispetto della normativa vigente, o riservarne l'esecuzione nel contesto di lavori protetti, nel caso in cui la maggioranza dei lavoratori è composta da disabili i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali. Quest'ultimo va coordinato con quanto stabilisce il successivo articolo 69, ovvero che le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto,

purchè siano compatibili col diritto comunitario, e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza proporzionalità, e purchè siano precisate nel bando di gara o, nell'invito in caso di procedure senza bando, o nel capitolo oneri.

Nel territorio nazionale, risulta che solo le Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia ed il Comune di Torino hanno recepito quanto prevista dall'art. 52, le cooperative sociali di inserimento lavorativo. Ma è apparso subito ardua l'applicazione per gli enti pubblici in ragione delle difficoltà interpretative di fattispecie incautamente recepita in modo testuale dalle direttive CE 17/2004 e 18/2004, prive del necessario coordinamento con la legislazione nazionale. Recentissima la determinazione n. 2/2008 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha dato linee di indirizzo e indicazioni operative sugli appalti riservati e per il coordinamento di questa disposizione con la disciplina delle cooperative sociali di inserimento lavorativo della legge 381/91, di cui l'art. 52 del Codice fa salve le disposizioni. L'Autorità osserva che pur in entrambe le disposizioni (art.52 del d.Lgs.163/06 e legge n.381/91) finalizzate al perseguimento di fini sociali, tuttavia il laboratorio protetto e cooperativa sociale non coincidono. Questo perché le caratteristiche strutturali del laboratorio protetto, non corrispondono a quelli normativamente previsti in capo alle cooperative sociali, sia per quanto riguarda le persone individuate, svantaggiati e non disabili, sia per quanto attiene alla percentuale minima di organico che deve essere costituita da dette persone, (30% invece del 50%). La norma parla della possibilità di riservare la partecipazione ai bandi di gara a "laboratori protetti" un soggetto istituzionale che in Italia non esiste, anzi secondo esperti del settore è stato ampiamente superato dalla cooperazione sociale, mentre negli altri paesi d'Europa con questo inciso, si fa riferimento secondo l'accezione accolta, ai laboratori riabilitativi e ai laboratori semiproductivi. In Italia sono le cooperative sociali di tipo b le sole imprese che hanno i medesimi obiettivi di inserimento lavorativi citati dalla norma, che si sono dimostrate uno strumento efficace di politica attiva del lavoro. Insomma ad una prima generale approssimazione, sembra si penalizzi l'innovazione e l'assoluta originalità di una forma imprenditoriale che ha una capacità di inserimento lavorativo di persone svantaggiate 20 volte superiore rispetto agli altri attori economici. Secondo una recente indagine Istat nel corso del 2005 le persone svantaggiate presenti in cooperative sociali di questo tipo si attestavano su dati pari al 27,8% in più rispetto al 2003 e la percentuale di soggetti svantaggiati presenti in cooperativa rispetto al personale retribuito, si attestava a livello nazionale al 55,5% ben al di sopra del limite minimo, del 30% di cui alla legge 381/91. Rispetto alle tipologie di soggetti svantaggiati, le categorie più numerose sono nell'ordine

quelle dei disabili, tossicodipendenti, pazienti psichiatrici, detenuti. Altre indagini evidenziano poi che oltre a queste categorie è presente tra gli occupati una ulteriore quota del 25% di soggetti che rientrano nella definizione di persone con difficoltà ad entrare senza assistenza nel mercato del lavoro, secondo quanto previsto dal Regolamento europeo 2204/2002, ovvero lavoratori provenienti da situazioni di disoccupazione di lungo periodo, lavoratori adulti che hanno perso l'occupazione, madri sole con figli, immigrati. Dalle determinazioni dell'Autorità, ma il dibattito è ancora aperto e le opinioni non sono convergenti, che le cooperative sociali di tipo b, possono accreditarsi quali laboratori protetti, e quindi avvalersi della riserva di cui all'articolo 52, a condizione che dimostrino in sede di partecipazione alla gara la presenza del 50% dei lavoratori disabili. In questo la partecipazione alla gara è riservata a tutte le organizzazioni associazioni, società cooperative che si avvalgono, ai fini dell'esecuzione dello specifico appalto, di piani che vedono coinvolti una maggioranza di lavoratori disabili. Ancora una volta bisogna constatare che l'innovazione e la sussidiarietà non arriveranno dall'alto, ma andranno fatti emergere dal basso. Sarà quindi importante a livello di governance regionale e locale sperimentare modalità di affidamento di servizi autenticamente basati sul principio di sussidiarietà orizzontale che valorizzino la capacità della cooperazione sociale di cogliere nuovi bisogni e di innovare le proposte.

La riserva a favore dei "programmi di lavoro protetto" sempre secondo l'Autorità, si fonda invece sul ricorso, da parte delle imprese partecipanti nella fase esecutiva dell'appalto, all'impiego di una maggioranza di lavoratori disabili.

Da qui l'esigenza di avviare un percorso di approfondimento sui vari argomenti che metta in evidenza necessità, contraddizioni, innovazioni e rafforzamenti necessari al consolidamento della "qualità" che costituisce la cooperazione sociale anche attraverso anche una rilettura degli articolati scaturenti dalla L.381/97.

Ma la questione sembra particolarmente complessa. In primo luogo regna una grande confusione terminologica in materia, come ha acutamente osservato il Prof. Franco Dalla Mura, docente di diritto amministrativo all'università di Verona, nel recente convegno tenutosi a Macerata. Ad avviso del Professore vi è infatti una grande confusione terminologica. L'introduzione di espressioni quali "laboratorio protetto" e "programmi di lavoro protetti", inesistenti nel contesto giuridico normativo italiano, dipendono dal fatto che la norma è scritta in europeese. Ad avviso dell'amministrativista trattasi semplicemente di una pedestre traduzione in lingua italiana, infatti chi ha scritto l'articolo 52 del D.Lgs. non ha capito che chi usa espressioni strettamente legate alla peculiare cultura di quel Paese. Il resto

poi lo hanno fatto gli stessi enti locali, che nella pratica hanno totalmente ignorato la possibilità di approfittare, in positivo, della confusione interpretativa allo scopo di regolare un mercato interno, troppo spesso viziato da procedure non certo cristalline. Costituiscono esempio al riguardo i casi di rinnovi soprasoglia diretti, ai limiti del regolamento. Il valore dell'articolo 52, normativo applicativo, sta nel superamento del cortocircuito delle convenzioni con lo sbarramento della soglia, che precedentemente non permettevano una progettualità nell'inserimento, innescando procedure non propriamente regolare.

Per Maurizio Marotta, presidente del Coin, la normativa conferisce la possibilità anche alle cooperative sociali più piccole di investire in percorsi di inserimento lavorativo, improntati sulla stabilità occupazionale e sulla completa inclusione sociale. Ma le Regioni, nell'ambito delle competenze proprie, derivanti da meccanismi di sussidiarietà, devono fare un passo avanti e puntare sul lavoro, non semplicemente sul servizio; mirare quindi alla cooperazione sociale di tipo b come soggetto protagonista ed agente in un campo così delicato.

Ma l'applicazione del tutto personale dei purtroppo ancora pochi enti locali sembrerebbe riaprire quel dibattito già avviato da tempo sul ripensamento del concetto di svantaggio e sulla necessità di implementare le leggi sull'impresa e sulla cooperazione sociale.

La cooperazione sociale - ha efficacemente ricordato - il presidente di Federsolidarietà Lombardia Alessandro Giussani, inserisce circa il 50% di soggetti svantaggiati. Sono ormai maturi i tempi per una riforma della legge n.381. D'altronde lo strumento delle convenzioni e la vicenda della legge 68/99 sul collocamento obbligatorio, hanno relegato la cooperazione alla semplice funzione di assistenza sociale pubblica. Ora è tempo di guardare ad un nuovo ruolo della cooperazione sociale all'interno delle politiche attive del lavoro. Di certo una tale prospettiva inserita nel potenziale scenario degli appalti riservati, potrebbe aprire numerose polemiche sull'effettiva liberalizzazione del mercato. Esempi pochi ma ce ne sono quali la Regione Friuli Venezia Giulia, (l. 20/2006), la regione Veneto, (l. 23/2006) la Provincia di Torino, che dal 2004 bandisce gare d'appalto, incentrate sull'inserimento di soggetti a rischio di emarginazione. Ma dobbiamo chiederci, con quali risultati? L'esclusione delle imprese private che finora hanno potuto partecipare solo in Ati con cooperative. Una conseguenza dell'incapacità delle aziende private di impostare progetti di inserimento - secondo quanto spiega - Giussani. Ma, lo stesso non ravvisa nessun tipo di problema per il libero mercato, poiché la cooperazione può finalmente avere l'opportunità di svolgere anche il ruolo di consulenza per quelle imprese che saranno disposte ad aprirsi a progetti di inclusione sociolavorativa.

* Ricercatori Isfol , Area politiche Sociali e Pari opportunità