

*Il combinato disposto delle clausole sociali
per il sostegno delle politiche attive del lavoro*

*di Giovanni Bartoli e Cristiana Ranieri**

Da tempo l'Unione Europea persegue una politica di inclusione attiva. Durante la passata programmazione sono stati fatti molti passi avanti nel promuovere incentivi al lavoro più efficaci offrendo a tutti un elevato livello di tutela sociale, cercando una stretta relazione tra interventi di politiche sociali e politiche economiche. Il momento di crisi richiede sicuramente ulteriori interventi mirati per le fasce più a rischio di esclusione, in grado di fare leva su gli ammortizzatori sociali¹.

In estrema sintesi, si ritiene opportuno aggiungere un riferimento utile al rafforzamento degli Istituti di accesso al mercato del lavoro, con particolare riguardo al contenimento dello scivolamento in condizioni di esclusione sociale di fasce di vulnerabilità della popolazione così come declinate dal Regolamento CE n. 2204/2002 della Commissione del 12-12 2002.

Il contesto degli Istituti che vengono posti all'attenzione², derivano dalle **Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE**. Precisamente dall'art.28, statuisce 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 i programmi di lavoro(nel comparto) sociale. In tale ambito di politiche attive del lavoro, i laboratori protetti ed i programmi di lavoro protetti, contribuiscono efficacemente a promuovere la integrazione dei disabili nel mercato del lavoro. Ma, questi ultimi potrebbero non essere in grado di aggiudicarsi l'appalto, in condizioni di normale concorrenza. Quindi la soluzione opportuna in materia, sarebbe quella di prevedere che gli Stati membri Ue riservino pro quota, la partecipazione nell'aggiudicazione di appalti, ai laboratori di lavoro, o riservare l'esecuzione degli stessi al contesto di lavoro protetto.”*

Nel processo di recepimento attuativo, ci si richiama alle seguenti fonti nazionali:

- **D. Lgs. 163/2006** “ Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE
- **Determinazione 2/2008** Autorità per la vigilanza sui contratti di lavori e forniture_Indicazioni operative sugli appalti riservati_Art.52 del D.Lgs 12 Aprile 2006, n.163 e s.m.i.

¹ L'effetto del pacchetto Sacconi inserito nel decreto anticrisi incentrato al sostegno di famiglie, lavoro, occupazione, impresa, ha prodotto il potenziamento e l'estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione dal lavoro o disoccupazione. Le clausole sociali, intese quali strumenti di ingresso nel mondo del lavoro, possono nel contesto essere considerati ammortizzatori sociali in deroga?

² Si rimanda anche all'articolo *“Appalti riservati e laboratori protetti nell'ottica dell'inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati: rilievi critici”* (stessi Autori) pubblicato il 5 novembre 2008 in www.amministrazioneincammino.it _ Rubrica Politiche sociali e sanitarie

Secondo tali fonti le amministrazioni pubbliche possono, in qualità di stazioni appaltanti, facilitare il perseguimento di obiettivi di carattere sociale definendo nelle procedure collegate alla fornitura di lavori e servizi clausole che valgano come riserva per operatori attivi sul fronte dell'inserimento di categorie svantaggiate.

Per quanto sopraesposto è stato possibile individuare una serie di piani d'indagine:

- un'analisi comparativa tra la direttiva europea che “definisce” il concetto di appalto riservato e gli Stati membri Ue, in particolare l'Italia, ovvero quali misure legislative hanno attuato, attueranno per non disattendere il contenuto della stessa?
- Come il contenuto della direttiva, recepito parzialmente (o nella totalità) nel D. Lgs. 163/2006 “ Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE è in pratica stato utilizzato a livello decentrato?
- Il ripensamento della legge 381, costituisce uno snodo nevralgico per la cooperazione sociale di tipo B (in particolare riguardo all'analisi esegetica dell'art.5) in collegamento ai contratti sotto soglia comunitaria di 211 mila euro?
- Regioni e Comuni italiani che non hanno applicato la normativa scaturente dall'art.52, cooperative di inserimento lavorativo e laboratori protetti, quale disciplina hanno intenzione di applicare per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti a rischio d'esclusione?

Nel percorso della ricerca³ vi è stata una fase dedicata alla raccolta di testimonianze effettuata attraverso la proposta di una traccia di intervista a soggetti che rivestono un ruolo di comprovata rappresentatività operanti con diversi profili nel comparto sociale e nelle filiere istituzionali e non, nei campi che intercettano le dinamiche sollecitate dal tema.

Oltre all'analisi riguardante tre territori, (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Provincia di Torino) che nel panorama nazionale hanno recepito gli atti di indirizzo legislativi (Europei e Nazionali) riguardanti la materia specifica, l'intento è stato quello di acquisire ulteriori contributi su questioni di particolare sensibilità emerse dall'analisi del dibattito in atto sulla materia attraverso la sollecitazione posta a tali soggetti, rilevando esperienze ed eventuali criticità applicative e interpretative della legislazione vigente in materia di *“appalti riservati e clausole sociali per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati”*. Nel contesto si attribuisce rilevanza alle politiche dell'integrazione sia attraverso l'analisi dei profili di governance che delle strategie attuative,

³ “Clausole sociali e appalti riservati” PON Misura B1 Azioni di Sistema per l'inclusione sociale _2008_ Isfol

nell'ottica dell'innovazione delle politiche meramente "assistenzialistiche" e di quelle di sostegno alla progettualità del terzo settore e delle imprese sociali. Considerazione è stata posta anche riguardo la recente Determinazione 2/2008 che indica disposizioni operative dei tanto dibattuti artt. 52 e 69 del nuovo Codice degli Appalti (D.Lgs. 163/06).

L'analisi sin'ora effettuata ha consegnato alla riflessione teorico-applicativa alcune dimensioni che sono risultate maggiormente sensibili ad un confronto diretto con i profili del mondo cooperativo, della ricerca applicata, e dei policy makers⁴. Tali dimensioni sollecitate dal confronto hanno approfondito:

- contesti e temi della esperienza sugli argomenti dei laboratori protetti e clausole sociali
- il rapporto tra cooperazione e settori di mercato
- le particolarità più squisitamente metodologiche legate ai "modelli" di laboratorio protetto e programmi di lavoro protetto (ad. esempio professionalità e competenze impiegate, figure ritenute particolarmente strategiche nella realizzazione degli obiettivi di inserimento lavorativo, previsione di strumenti di monitoraggio e valutazione, follow up, previsione di sostenibilità)
- la platea dei destinatari ovvero le tipologie di soggetti che hanno accesso a tali istituti
- i rapporti di governance e di rete (ad es. nelle P.A., tra P.A. e Terzo Settore, nel Terzo settore, i CPI, e con il mondo delle imprese private).
- le implicazioni di ordine giuridico-procedurale che insistono sulle scelte delle amministrazioni

D'altra parte però, le amministrazioni tendono generalmente a proporre l'inserimento di clausole sociali (o ambientali) sia per motivi di gestione delle gare che di formalità. E' anche una questione che va ricollocata nell'ambito delle competenze amministrative che riflettano le possibili applicazioni apportate dalle nuove normative.

Più un problema politico diventa giuridico-procedurale. A volte dove la politica è coraggiosa è la burocrazia che frena e dove è il sociale che propone è il tecnico che è refrattario.

Servono indicazioni più coerenti e più coercitive da parte del ministero sia sulle clausole sociali-ambientali previste dal codice appalti, ma anche ancora sull'applicazione dell'art. 5 della 381.

⁴ Si segnalano tra questi profili: la rappresentanza di organizzazioni no profit dedicata a specifici profili di destinatari (FISH) prioritariamente definiti nella documentazione giuridica; la rappresentanza di una tra le filiere nazionali del mondo cooperativo coinvolta nella consultazione dall'Autorità di Vigilanza (Legacoop); il CNR che ha effettuato a livello decentrato su tutto il comune di Roma un'analisi progettuale di valutazione dei laboratori protetti nei Centri Diurni territoriali; il consigliere dell'Autorità di Vigilanza

Una seconda considerazione è posta alle filiere operative, quali ad es. progetti congiunti di inserimento lavorativo con i CPI (Centri per l'Impiego).

Per quanto riguarda la maggior parte degli inserimenti lavorativi si realizzano nelle cooperative sociali e, in misura minore, si iniziano a sperimentare inserimenti in aziende private realizzati con la legge 68.

Nel primo caso manca spesso un lavoro di rete che potrebbe a sostenere successo e continuità all'inserimento lavorativo. Nel secondo caso il mantenimento degli inserimenti lavorativi è reso difficoltoso, tra l'altro, dalla mancanza di adeguate forme di tutoraggio e di figure professionali in grado di organizzare in modo adeguato i contesti lavorativi.

La terza, ma non per ultima, riguarda il tema più ampio dei rapporti con la pubblica amministrazione: le cooperative sociali hanno cercato la partecipazione non solo sulla trattativa diretta, ma intervenendo e attivandosi nei piani di zona e nei rapporti con tutti i servizi che si occupano di inserimento lavorativo, partecipando ai tavoli del terzo settore, ecc... perché questo fa parte del modo di stare sul mercato e sul territorio della cooperative; quello che manca è la rete interna alle amministrazioni, la condivisione della linea tra diversi elementi della politica se non addirittura tra la politica e l'amministrazione gestionale delle P.A.

Se non in sparuti casi è oltremodo difficoltoso fare rete con le imprese private laddove difficilmente si va oltre il tema del profitto. I casi di maggior comunicazione si creano intorno al tema dell'adempimento degli obblighi della legge 68 e qualche caso interessante si è sperimentato con l'applicazione dell'art.14 (che adesso dovrebbe riprendere) del dlgs 176.

Un punto di vista degli attori istituzionali nella formulazione di indirizzo è quello che l'Autorità, oltre ad intervenire con la determinazione n. 2 in materia di appalti riservati ex art. 52 del codice dei contratti pubblici, sta svolgendo un'attività di indirizzo *case by case* nei confronti di quelle amministrazioni che chiedono un parere circa la corretta applicabilità delle cd. clausole sociali ai sensi dell'art. 69 del richiamato codice.

Sotto un'altra veste, si sta cercando di sottolineare come l'utilizzo di questo strumento possa essere letto anche alla luce di quanto previsto dall'art. 5, comma 4, della legge 381 del 1991 - non abrogata dal codice - che disciplina la possibilità di introdurre negli appalti di fornitura sopra soglia, tra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di impiegare persone svantaggiate e l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo.

Nella formulazione di indirizzo sono stati definiti laboratori protetti quei soggetti che possiedono cumulativamente i seguenti tre requisiti:

- essere un soggetto giuridico che secondo la normativa vigente esercita in via stabile e principale un'attività economica organizzata;
- prevedere nei documenti sociali, tra le finalità dell'ente, l'inserimento di persone disabili nel mondo del lavoro;
- avere nel proprio ambito una maggioranza di persone disabili.

Per quanto riguarda i requisiti oggettivi per il riconoscimento dei programmi di lavoro protetto, la riserva a favore dei programmi di lavoro protetto si fonda invece «sul ricorso, da parte delle imprese partecipanti, nella fase esecutiva dell'appalto, all'impiego, in numero maggioritario, di lavoratori disabili che, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali. In tali casi - afferma l'Autorità - la partecipazione alla gara deve intendersi riservata ai soggetti di cui all'art. 34 del D. Lgs. 163/2006, anche privi dei requisiti necessari ai fini del riconoscimento come lavoratori protetti, che si avvalgono, ai fini dell'esecuzione dello specifico appalto, di piani che vedono coinvolti una maggioranza di lavoratori disabili, anche sulla base di accordi conclusi con soggetti operanti nel settore sociale». La determinazione non chiarisce, tuttavia, quali debbano essere la natura e il contenuto di tali accordi⁵.

Inoltre, si pone l'accento sul fatto che il progetto sociale dovrebbe essere valutato come parte integrante del progetto tecnico in maniera congrua rispetto all'oggetto dell'appalto. Ciò significherebbe attribuire all'obiettivo sociale un peso proporzionale rispetto all'oggetto del contratto da assegnare, ad esempio inserendo tra i criteri di valutazione dell'offerta, una soglia sociale che potrebbe essere non inferiore al 25% rispetto agli altri elementi che contribuiscono ad individuare il soggetto aggiudicatario dell'appalto. Naturalmente, qualora detta soglia fosse superata dai singoli concorrenti dovrebbe essere valutata positivamente ai fini dell'aggiudicazione.

Tale regola sociale difficilmente consente uno sviluppo giuridico-procedurale corretto secondo le norme vigenti. Per tale ragione vi sono interventi sulla materia della concorrenza da parte di organismi preposti. L'impegno da rafforzare, auspicabile quindi, è sui sistemi di valutazione della capacità imprenditoriale e progettuale di una impresa sociale, su la platea dei destinatari e l'accesso agli istituti, le dinamiche di sistema ed osservazioni sulle implicazioni di ordine giuridico-procedurale che insistono sulle scelte delle amministrazioni.

⁵ Appalti - Definite le caratteristiche dei lavoratori protetti. Notizia | 27/02/2008_ Consorzio Parsifal

Mainstreaming e criticità alla luce delle norme della concorrenza e del mercato. Centriamo nella conclusione un focus sulle implicazioni esistenti nella relazione tra impresa sociale, utilità sociale e mercato. I modelli e le progettualità di impresa sociale volte alla realizzazione di interventi di inserimento lavorativo in relazione a target dello svantaggio vanno poste in risonanza con la strategia di *inclusione attiva*.

Un *primo* campo di osservazione va posto all'attenzione ai dibattiti economici e giuridici in merito alla possibilità di osservare e misurare "gli esiti", quali quello della produzione di beni relazionali e di capitale sociale nella produzione di beni e servizi di utilità sociale (cfr. articolato 381/91 e 155/06), che il soggetto impresa sociale costruisce nelle politiche di coesione e governance.

L'evidenziazione degli elementi sia critici che di successo sono da porre anche in relazione alla formulazione di policy e strategie regionali e locali; alla dimensione economica ed imprenditoriale; alle risorse umane, alle modalità organizzative, alle peculiarità del servizio/i offerto/i ed al rapporto con il territorio di riferimento. Viene così a delinearsi un profilo di competenze in grado di sostenere lo sviluppo del modello di impresa sociale per l'inclusione di soggetti o gruppi/target svantaggiati nei territori che porge particolare attenzione ai modelli sperimentali di valutazione della qualità delle imprese sociali.

Lo scenario che si richiama alla governance tra pubblica amministrazione e soggetti del terzo settore e imprese sociali nella realizzazione di sistemi e processi integrati di inclusione sociale ribadisce ancora la necessità dell'integrazione tra politiche sociali e del lavoro e rimanda anche all'utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni di meccanismi procedurali di cui al recepimento della Direttiva Comunitaria 2004 sugli Appalti riservati, recepita nel D. Lgs. 163/2006 le cui linee di indirizzo sono state rese pubbliche con la determinazione 2/2008.

Sono questi ambiti di lavoro ancora tutto da esplorare che permetterebbe di fare un salto qualitativo importante; una direzione di lavoro che riguarda principalmente gli enti di programmazione e indirizzo che nella fase del consolidamento potrebbero inserire nelle loro agende.

Dei profili normativi esaminati è verificabile il combinato disposto dei corollari attuativi con implementazione incrementale nell'inserimento socio-lavorativo.

- Repertorio, di seguito esemplificato, di profili procedurali attuabili nelle more di indirizzo e dei bacini di sviluppo nel mercato del lavoro, afferenti a:

	Rapporto tra PA e Beneficiari	Istituti previsti per l'inserimento lavorativo	Destinatari
L. 381/91	Art.5 Deroga alla disciplina in materia di contratti della P.A.	Art.5 c.1 (sotto soglia comunitaria) Convenzioni tra enti pubblici e cooperative c.2 (sopra soglia comunitaria) Clausole sociali	Art.4 c.1 Persone svantaggiate

L. 68/99	-	Art.2 Collocamento mirato Art.3 Assunzioni obbligatorie	Art.1 Disabili
L. 328/2000	Art.5 Principio di sussidiarietà Art.6 Coprogettazione	-	Art.1 Disabilità, disagio individuale e familiare
Dlgs. 276/2003	-	-	Art.2 Lavoratore svantaggiato ai sensi del regolamento (CE) n. 2204/2002 e L. 381/91
Dlgs. 155/2006	-	-	Art.2 Lavoratori svantaggiati e disabili ai sensi del regolamento (CE) n. 2204/2002
Dlgs. 163/2006	-	Art. 52 Appalti riservati ai laboratori protetti e programmi di lavoro protetti	Art. 52 Disabili
Determinazione 2/2008	Cooperazione di tipo B Imprese sociali Imprese con vincolo di partenariato per progetto sociale	Indirizzi attuativi	

➤ Regolamento citato 2204/2002* relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione, vengono così declinate all'art. 2 (f, g) le seguenti condizioni di svantaggio:

<p>f) "lavoratore svantaggiato", qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti:</p> <p>i) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;</p> <p>ii) qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro;</p> <p>iii) qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile;</p> <p>iv) qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;</p> <p>v) qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;</p> <p>vi) qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;</p> <p>vii) qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;</p> <p>viii) qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;</p> <p>ix) qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;</p> <p>x) qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;</p> <p>xi) qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 % della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 % del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti;</p> <p>g) "lavoratore disabile":</p> <p>i) qualsiasi persona riconosciuta come disabile ai sensi della legislazione nazionale,</p> <p>ii) qualsiasi persona riconosciuta affetta da un grave handicap fisico, mentale o psichico.</p>

*Nel considerando art. 24 si afferma che "è opportuno definire le categorie di lavoratori considerati svantaggiati, lasciando tuttavia agli Stati membri la possibilità di notificare aiuti volti a promuovere l'assunzione di altre categorie da essi ritenute svantaggiate, fornendo le dovute motivazioni."

Una considerazione complessiva va posta in tali termini: Regioni e Comuni italiani che non hanno applicato la normativa scaturente dall'art.52, di diretto impatto sulle cooperative di inserimento lavorativo ed anche di non poche implicazioni sul nuovo ruolo delle imprese sociali (e di nuovi bacini di sviluppo) e sulla formulazione di un processo di integrazione sociale superando logiche meramente assistenzialistiche di laboratorio protetto, quale disciplina hanno intenzione di applicare per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti a rischio d'esclusione?

Le riflessioni che seguono si inseriscono nella più ampia finalità di supportare la governance tra pubblica amministrazione e soggetti del terzo settore e imprese sociali nella realizzazione di sistemi

e processi integrati di inclusione sociale attraverso l'implementazione e la promozione di strategie ed indirizzi nazionali ed europei, integrate nel principio di sussidiarietà dei soggetti e delle politiche, nel concorso alla costruzione di un modello di stato sociale che garantisca pari opportunità e giustizia sociale a tutti i cittadini della Comunità.

Nel sollecitare le Amministrazioni Pubbliche europee, centrali e locali, all'attuazione di misure per l'inclusione sociale ed alla costruzione di reti integrate tra servizi sociali e strutture del mercato del lavoro ai fini dell'inserimento delle fasce svantaggiate, nel contesto legislativo europeo: occorre in primo luogo fornire un contributo di partenariato Istituzionale al dibattito nazionale ed europeo e sulle opzioni amministrative che rimangono tutt'ora aperte, oltre che sugli esiti attesi propri della regolazione formale, sui temi della trasparenza, della concorrenza, della governance delle authority e delle politiche, dell'impugnabilità delle disposizioni dei soggetti esclusi e del doppio regime di valutazione delle riserve.

Con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990 è stata introdotta nel nostro Paese, dopo quasi mezzo secolo dalla presentazione dei primi progetti a riguardo, una legislazione antitrust, ponendo così riparo all'incongrua situazione nella quale l'Italia, unica tra i partners comunitari, risultava ancora priva di una tale normativa. Il presente lavoro è finalizzato al commento e all'analisi della norme contenute nella legislazione italiana, con necessario riferimento alla corrispondente disciplina comunitaria (quali, oltre le Direttive evidenziate, il Trattato CE Parte terza: Politiche della Comunità, Titolo VI: Norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni, Capo 1: Regole di concorrenza, Sezione 1: Regole applicabili alle imprese). Tutto ciò esprime la necessità di definire in modo puntuale competenze di natura tecnica, economica e giuridica secondo due prospettive: quella dell'impresa e quella del mercato.

Uno dei dati sensibili è rappresentato dall'esigenza della auspicata riforma della legge 381 che costituisce il punto normativo di partenza per la cooperazione sociale di tipo B; in particolare all'*articolo 5* viene prevista al comma 1 la possibilità di deroga alla disciplina in materia di contratti legittimando le convenzioni tra cooperative di tipo B e gli enti pubblici per quanto riguarda gli affidamenti sotto soglia comunitaria e al comma 4 l'inserimento di clausole sociali per quelli di importo superiore.

Il D.Lgs. 12/04 n.163 in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE denominato nella prassi applicativa "Codice", ha avuto l'innegabile pregio, di ricondurre a testo unico, un impianto legislativo frammentato in una cinquantina di disposizioni. I testi normativi che incidono sulla materia sociale, come ad esempio la legge 381/2000 è stata (parzialmente?) superata

dall'entrata in vigore della legge di riforma costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, che ha modificato profondamente il Titolo V seconda parte della Costituzione, attribuendo competenza esclusiva alle Regioni in materia di legislazione socioassistenziale. Ma la presenza di soluzioni eventualmente adottate in sede regionale, non esclude per l'interprete una verifica delle disposizioni del Codice applicabili alla fattispecie; tanto più necessaria se si considera che il Consiglio di Stato, nell'ambito di un parere chiamato a rendere, ha escluso espressamente per i contratti al di sopra della soglia economica di rilevanza comunitaria, la possibilità dell'esercizio di potestà normative da parte delle Regioni con riferimento agli ambiti che costituiscono il nucleo del Codice tra i quali rientrano la qualificazione e selezione dei concorrenti e soprattutto le procedure di gara ed i criteri di aggiudicazione. L'analisi sull'esame delle previsioni del codice relative alle procedure d'affidamento di servizi sociali, strumentali rispetto alla gestione diretta assicurata dall'ente locale comporta una verifica ulteriore sull'applicabilità delle regole per l'affidamento di appalti inferiori o superiori alla soglia comunitaria, espressa nella misura di euro 211.000 oneri esclusi. In tale fase si impone un successivo rilievo: la spesa in materia sociale spetta esclusivamente alle Regioni o all'organo centrale Stato apparato (cfr. art.117 e 118 della Costituzione)? L'eventuale controllo della Corte dei Conti, preventivo di legittimità, successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, che ruolo gioca nella materia?

La diversificazione dei casi di sistema sollecita una quadripartizione dei comparti giuridico-amministrativi:

- *implicazioni determinazione 2/2008 sugli obblighi delle stazioni appaltanti (tra gli altri, i criteri di aggiudicazione)*
- *il caso degli accreditamenti*
- *analisi di impatto degli istituti*
- *modalità di gestione dei rischi di ricorso*

Un'applicazione in materia trova specifico riferimento all'adeguata pubblicità ed all'imparzialità. Quanto al primo elemento è rappresentato dall'esigenza di garantire una pubblicità adeguata alla procedura che si intende intraprendere, data l'insufficienza della prassi consistente nel selezionare discrezionalmente i soggetti successivamente chiamati presentare offerte. Un secondo profilo è quello relativo all'aggiudicazione dell'appalto nell'ambito del quale deve essere assicurata una procedura equa ed imparziale, in cui all'uguaglianza di accesso per gli operatori economici interessati venga a correlarsi la possibilità di tutti i partecipi di conoscere le regole applicabili ed avere certezza che saranno applicate allo stesso modo a tutti i concorrenti.

Uno sviluppo procedurale corretto secondo le norme vigenti, in linea alla disciplina della concorrenza (in primis l'aspetto della visibilità e dell'informazione), richiede l'impegno da rafforzare, auspicabile, nell'ambito delle competenze amministrative a livello decentrato che riflettano le possibili applicazioni apportate dalla normativa in oggetto. La linea razionale è costituita dai principali strumenti che emergono dall'applicazione della Direttiva: quello del mercato riservato e dei criteri di attribuzione a carattere sociale.

** Ricercatori ISFOL_Area Politiche sociali e Pari opportunità*