

Linee d'indirizzo per la realizzazione di appalti pubblici che facilitino inserimenti lavorativi delle persone in condizione di svantaggio

Premessa

La condizione di fragilità occupazionale riguarda fasce sempre più ampie della popolazione: alle categorie di persone tradizionalmente più deboli nell'ingresso del mercato del lavoro (persone disabili, con problemi di disagio psichico e di dipendenze patologiche, detenuti), si vanno ad aggiungere i lavoratori ultra-cinquantenni, i disoccupati di lungo periodo, gli adulti soli con figli a carico.

Tale contesto, reso sempre più instabile dalla crisi economica in corso, richiama ad un impegno collettivo della comunità per garantire condizioni di vita dignitose, promuovendo in primo luogo il diritto al lavoro.

Gli enti locali sono chiamati, da un lato, a promuovere la responsabilità sociale d'impresa delle aziende del territorio, dall'altro, ad agire in modo diretto, dando un chiaro indirizzo sociale alla spesa pubblica attraverso la stipula di convenzioni con cooperative di tipo b e l'inserimento di clausole sociali negli appalti per favorire l'inserimento lavorativo di persone in condizione di svantaggio.

L'adozione di tali misure si configura quale intervento strategico di politica attiva del lavoro, che consente di adottare misure di sostegno a carattere non assistenziale, senza aumentare la spesa pubblica. L'accesso al mercato del lavoro di persone che spesso sono a carico dei servizi territoriali consente infatti la piena valorizzazione del capitale umano e sociale di tutta la comunità e rappresenta la migliore soluzione in termini di rapporto costi/benefici per la collettività¹.

La collaborazione tra servizi territoriali, cooperazione sociale e mondo imprenditoriale ha già dato importanti risultati in termini di inclusione sociale e lavorativa; grazie all'adozione del presente atto sia il lavoro di rete tra servizi che la relazione con le forze produttive può rafforzarsi e dare più risposte ai sempre maggiori bisogni emergenti.

Con l'adozione delle *Linee d'indirizzo per la realizzazione di appalti pubblici che facilitino inserimenti lavorativi delle persone in condizione di svantaggio* si perseguono i seguenti obiettivi prioritari:

- Favorire l'accesso al mercato del lavoro e la stabilizzazione occupazionale di persone disabili, di persone svantaggiate ai sensi dell'art. 4 della Legge 381/1991 e i soggetti individuati come svantaggiati dai Regolamenti vigenti dell'Unione Europea.
- Valorizzare la cooperazione sociale di tipo b, con la consapevolezza dell'importante ruolo di sviluppo economico/sociale svolto nel territorio. L'auspicio è di contribuire ad una ulteriore

¹ Vedi la ricerca condotta dall'Istituzione G. F. Minguzzi in collaborazione con Legacoop e Confcooperative "Il lavoro di rete della cooperazione sociale di inserimento lavorativo di persone svantaggiate".

crescita della cooperazione, in termini di capacità imprenditoriale e di competenza nelle relazioni con enti pubblici e privato profit.

- Promuovere la responsabilità sociale d'impresa attraverso l'introduzione di clausole sociali negli appalti, garantendo un sistema efficace che sappia riconoscere alle imprese più virtuose l'impegno nell'allargamento della cultura dell'inclusione sociale e la competenza nel seguire percorsi individualizzati di inserimento lavorativo, anche in collaborazione con la cooperazione sociale.

L'adozione del presente atto porta a compimento un percorso² che da diversi anni ha visto un sempre maggiore impegno degli enti locali della provincia di Bologna nell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, anche nell'ambito dei Piani di zona per la salute ed il benessere sociale, con la valorizzazione della cooperazione di tipo b e alcuni casi di sperimentazione di inserimento di clausole sociali negli appalti pubblici.

Si tratta di un'importante messa a sistema delle azioni fino ad oggi promosse, che prende spunto da un'analisi comparativa delle migliori buone pratiche a livello nazionale³ e vuole costruire un quadro chiaro e di semplice applicazione, i cui punti di forza sono:

- l'impegno preciso della Pubblica Amministrazione nel destinare ai sensi del presente atto una percentuale minima della propria spesa per affidamenti di beni e servizi;
- l'individuazione all'interno dell'ente dei titolari della responsabilità organizzativa per l'applicazione del presente atto;
- l'indicazione di chiari criteri di valutazione dei progetti individuali di inserimento lavorativo, con la partecipazione di esperti alle commissioni di gara;
- la promozione di un sistema di monitoraggio e controllo dell'esecuzione dei contratti.

L'adozione del presente atto rappresenterà anche un forte momento di diffusione di una cultura dell'inclusione sociale all'interno di tutta la Pubblica Amministrazione: per la piena attuazione delle Linee di indirizzo è necessaria, infatti, l'amplia condivisione dei suoi obiettivi da parte di tutti i settori interessati e la motivazione degli attori coinvolti nel raggiungere i risultati prefissi.

² Iniziato dagli enti locali nel 2007, nell'ambito del percorso di lavoro che ha portato alla sottoscrizione del "Patto per la qualità e lo sviluppo del lavoro sociale nella provincia di Bologna".

³ Tra i materiali consultati: "Regolamento delle procedure contrattuali per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate o appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro" della Città di Torino, "Linee guida per l'affidamento dei servizi e forniture agli organismi della cooperazione sociale di inserimento lavorativo" del Comune di Roma, "Atto di indirizzo per l'affidamento di forniture e servizi con riserva alle cooperative sociali di tipo B" della Provincia di Udine, "Atto di indirizzo sull'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e persone deboli" della Regione Veneto, "Indirizzi in materia di servizi e approvazione schema tipo di convenzione tra ente pubblico e privato" della Regione Lombardia, "Regolamento Comunale per inserimento lavorativo soggetti svantaggiati" del Comune di Ragusa.

Capitolo 1

Riferimenti normativi

Nella normativa nazionale e regionale, le condizioni di svantaggio sono riconducibili a fattori di natura psichica, fisica, economica o socio-relazionale.

In ambito lavorativo sono stati adottati diversi provvedimenti legislativi volti alla tutela di persone svantaggiate ed alla difesa del diritto al lavoro.

Le presenti linee di indirizzo trovano fondamento giuridico nelle seguenti norme:

- L. n. 381 del 8 novembre 1991, "Disciplina delle cooperative sociali", (art. 4) e circolare INPS n. 109/1993: si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali con un grado di invalidità superiore al 45%; i soggetti in trattamento psichiatrico, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari; i tossicodipendenti e gli alcolisti; i minori in età lavorativa in situazione di difficoltà familiare; persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro esterno.

Con proprio decreto, il Presidente del Consiglio dei Ministri può integrare tale elenco con ulteriori tipologie di svantaggio.

- L. R. n. 7 del 4 febbraio 1994, "Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, attuazione della legge 8 novembre 1991, n. 381" e s.m.i.

- L. n. 68 del 12 marzo 99, "Norme per il diritto al lavoro dei disabili", in base alla quale i destinatari oggetto di "collocamento mirato" sono le persone in condizione di disabilità fisica, psichica e sensoriale, gli invalidi del lavoro ed invalidi di guerra.

Alla normativa nazionale, si affianca la disciplina regolamentare comunitaria.

- Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008: introduce le categorie del lavoratore svantaggiato, del lavoratore molto svantaggiato e del lavoratore disabile.

- D. L. n. 70 del 13 maggio 2011, convertito con modificazioni in L. n. 106 del 12 luglio 2011, definisce infine lavoratori svantaggiati i lavoratori privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, ovvero privi di diploma di scuola media superiore o professionale, ovvero che abbiano superato i 50 anni di età, ovvero che vivano da soli con una o più persone a carico, ovvero occupati in professioni o settori con elevato tasso di disparità uomo donna, ovvero membri di minoranze nazionali. Per lavoratori molto svantaggiati si intendono lavoratori privi di lavoro da almeno 24 mesi.

- D. Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006, "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e

forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE" e relativo regolamento di attuazione.

Capitolo 2

Strumenti per la realizzazione degli inserimenti lavorativi

L'Amministrazione _____ e le aziende da essa controllate, promuovono l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate attraverso i contratti di fornitura di beni e servizi e, laddove possibile, di lavori.

L'Amministrazione e le aziende da essa controllate, compatibilmente con le esigenze dei servizi, destinano a tale scopo una percentuale pari ad almeno il 5% degli importi complessivi annui degli affidamenti a terzi delle forniture di beni e servizi⁴.

Tale obiettivo viene annualmente confermato dalla Giunta della Amministrazione in occasione dell'approvazione del Piano esecutivo di gestione. I singoli Settori dell'Amministrazione dovranno conseguentemente procedere ad una valutazione in merito sia all'adeguatezza della percentuale, sia alla definizione dell'elenco di beni e servizi e, laddove possibile lavori, che potranno rientrare fra quelli oggetto delle procedure indicate nelle presenti linee di indirizzo⁵ ai fini della promozione dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

La Giunta, inoltre, qualora lo reputi opportuno, può procedere contestualmente a determinare le categorie di svantaggio da privilegiare nell'inserimento lavorativo, in riferimento al contesto economico ed occupazionale del momento.

Gli Uffici, nel procedere agli affidamenti delle forniture di beni e servizi, dovranno individuare lo strumento giuridico più opportuno, in relazione alla tipologia ed all'importo del contratto. I competenti Servizi potranno dunque attivare:

- **per contratti di importo complessivo inferiore alla soglia comunitaria:** convenzione con cooperative sociali di tipo B), iscritte al registro regionale delle cooperative sociali, istituito ai sensi della L. 381/91 e delle L.R. 7/94 e 6/97;
- **per appalti di importo complessivo superiore alla soglia comunitaria:** procedure di affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che prevedano l'inserimento di specifiche clausole sociali;

Gli Uffici possono altresì attivare, in presenza di particolari specifiche situazioni, appalti riservati di cui all'art. 52 del codice dei contratti.

⁴ Tale percentuale può essere conseguita anche attraverso l'inserimento di clausole sociali negli appalti, di importo superiore alla soglia comunitaria, per l'affidamento di lavori.

⁵ A puro titolo esemplificativo l'elenco dei beni e servizi potrebbe ricomprendere i seguenti servizi ad alta intensità di manodopera: manutenzione, pulizia, facchinaggio e trasporti, custodia e sicurezza, servizi informatici e grafica, logistica, stampa, verde, catering,...

Paragrafo 1

Le Convenzioni con cooperative di tipo B per contratti di importo complessivo inferiore alla soglia comunitaria

Nel rispetto di quanto disposto dalla L. 381/91, per importi inferiori alla soglia comunitaria, l'Amministrazione _____ e le aziende dalla stessa controllate potranno procedere alla stipula di convenzioni con cooperative sociali di tipo B) impegnate in attività diverse (agricole, industriali, commerciali e di servizi - esclusi i servizi socio-sanitari ed educativi), a condizione che tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti sotto soglia della Pubblica Amministrazione.

Le cooperative sociali di tipo B) devono essere iscritte al registro regionale in cui hanno sede legale.

Per contratti di importo superiore ai 40.000,00 Euro e fino alla soglia comunitaria, la scelta della cooperativa sociale cui affidare la fornitura avviene mediante invito a partecipare alla gara informale rivolto ad almeno 5 cooperative sociali con competenza nel settore di riferimento.

Per contratti di importo inferiore ai 40.000,00 Euro si può procedere con affidamento diretto in caso di particolare unicità del contraente ovvero, qualora l'Amministrazione lo ritenga opportuno, mediante sondaggio esplorativo fra almeno tre cooperative con competenza nel settore di riferimento.

Trattandosi di esternalizzazione di servizi effettuate ai sensi della l. 381/91 e L.R. 7/94 e 6/97, le categorie svantaggiate di riferimento sono quelle specificate dalla norma stessa, così come riportate al precedente art. 1 delle presenti linee.

Paragrafo 2

Inserimento di clausole sociali in appalti di importo superiore alla soglia comunitaria

Per gli appalti sopra soglia, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente, la stazione appaltante può richiedere particolari condizioni per l'esecuzione del contratto, che possono anche essere di natura sociale.

Al fine di sostenere l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, l'Amministrazione _____ e le Aziende dalla stessa controllate, negli appalti per fornitura di lavori, beni e servizi, introducono fra i criteri di aggiudicazione le c.d. "clausole sociali", cioè l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego di persone svantaggiate e con l'adozione di specifici programmi di inserimento lavorativo. Le norme di riferimento per la definizione dello svantaggio sono: la l. 381/91 e la normativa regionale di riferimento 7/94 e 6/97 e le direttive della comunità europea.

La Giunta dell'Amministrazione _____ e le Aziende dalla stessa controllate possono - in sede di approvazione del bilancio preventivo, in relazione al contesto economico ed occupazionale del momento - definire la tipologia di svantaggio a cui dare priorità nella programmazione degli interventi di inclusione lavorativa, formulando indicazioni in merito ai criteri di valutazione ed ai punteggi da assegnare nella valutazione dell'offerta tecnica.

La stazione appaltante potrà indicare nel bando il numero minimo di lavoratori ovvero la percentuale minima di monte ore totale di lavoro da svolgere con l'impiego di personale svantaggiato per quella specifica attività. Le offerte dovranno contenere uno specifico progetto di inserimento lavorativo.

Al fine di garantire il prosieguo dell'esperienza lavorativa delle persone svantaggiate, l'Amministrazione potrà infine inserire fra i criteri di valutazione l'impegno delle eventuali imprese subentranti ad assumere persone svantaggiate utilizzate dall'impresa precedente.

Capitolo 3

Procedure e criteri di valutazione delle offerte

La valutazione delle offerte sarà effettuata da apposite commissioni di gara, di cui farà parte anche un esperto di inserimenti lavorativi di soggetti svantaggiati, scelti tra gli operatori dei servizi preposti.

L'offerta sarà valutata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

All'offerta tecnica sarà assegnato un punteggio pari ad almeno 70 punti, di cui almeno 40 dedicati alla valutazione del progetto di inserimento lavorativo.

Ogni offerta dovrà contenere un progetto di inserimento lavorativo per la cui valutazione si terrà conto dei seguenti criteri: numero di persone svantaggiate inserite ovvero percentuale del monte ore totale di lavoro svolto da soggetti in condizione di svantaggio, tipologia di svantaggio, mansioni assegnate e condizioni contrattuali, modalità di reclutamento, modalità di organizzazione del lavoro, formazione, modalità di sostegno e tutoraggio e qualifica del personale incaricato, sviluppo e stabilizzazione del rapporto di lavoro, raccordo con servizio di presa in carico, occasioni di integrazione sociale, eventuale disponibilità dell'impresa subentrante ad assumere persone svantaggiate impiegate dall'impresa precedente.

Capitolo 4

Compiti e ruoli dell'Amministrazione

La Giunta dell'Amministrazione _____ inserirà tra gli obiettivi annuali previsti nel PEG il livello di applicazione del presente atto di indirizzo nei settori di competenza dei singoli dirigenti e potrà tener conto dei risultati conseguiti al fine della qualificazione ed erogazione dell'indennità di risultato,

secondo le risultanze del sistema di valutazione adottato.

Il Direttore Generale/Segretario comunale, sulla base degli indirizzi espressi dalla Giunta, procederà a pianificare congiuntamente ai Dirigenti/Direttori d'Area dell'Amministrazione, le modalità per favorire l'inserimento lavorativo onde conseguire, nell'anno di riferimento, l'obiettivo minimo del 5% degli importi complessivi degli affidamenti a terzi delle forniture di beni e servizi.

Il monitoraggio dell'applicazione delle linee di indirizzo è a cura del servizio addetto al controllo di gestione, mentre la valutazione del conseguimento del risultato sarà a cura del Nucleo di valutazione dell'Amministrazione.

Capitolo 5

Monitoraggio degli inserimenti lavorativi e controllo

Allo scopo di verificare l'andamento applicativo delle presenti linee di indirizzo sul territorio provinciale, l'Amministrazione _____ e le aziende controllate provvederanno a rilevare le eventuali criticità, i volumi di affidamento, la riserva applicata, il numero e la tipologia di persone svantaggiate inserite.

Al fine di verificare la correttezza da parte delle cooperative/aziende affidatarie dell'esecuzione dei contratti, l'impresa aggiudicataria invierà alla stazione appaltante - entro 3 mesi dall'avvio dell'attività - l'effettivo progetto di inserimento lavorativo e una relazione annuale.

Le stazioni appaltanti segnaleranno agli Uffici di Piano o direttamente alla Commissione Provinciale gli affidamenti effettuati con convenzioni ai sensi della L. 381/91 a cooperative di tipo B e gli affidamenti realizzati con inserimento di clausole sociali. Ogni tre mesi gli Uffici di Piano invieranno i dati ad una Commissione Provinciale appositamente costituita (composta da funzionari della Provincia, dei Comuni e dell'Ausl).

La Commissione dovrà, di norma, effettuare almeno un controllo a campione al mese per verificare l'effettiva applicazione del progetto di inserimento lavorativo delle persone svantaggiate.