

Componenti del gruppo tecnico

Fabio Bonetta	FEDERSANITA' ANCI e ANCI nominato congiuntamente
Elena Bulfone	Federazione nazionale tra le associazioni dei disabili e della Consulta regionale delle associazioni delle persone disabili e delle loro famiglie del Friuli Venezia Giulia nominato congiuntamente
Luca Fontana	Cooperazione sociale
Tamara Feresin/Elena Zearo	Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità
Federica Forgiarini/Federica Morgera	Direzione centrale autonomie locali, sicurezza e politiche dell'immigrazione, Centrale Unica di Committenza regionale
Antonio Feruglio	Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione e famiglia
Milena Grion	Centro di competenza per la Pubblica Amministrazione del Friuli Venezia Giulia
Stefano Patriarca	Direzione centrale autonomie locali, sicurezza e politiche dell'immigrazione, Centrale Unica di Committenza regionale
Elena Pitton	Azienda regionale per il coordinamento della salute
Giada Pozzetto	Cooperazione sociale
Virgilio Toso	referente nominato congiuntamente da UIL, USR CISL, CGIL
Luca Tracanelli	referente nominato congiuntamente da UIL, USR CISL, CGIL
Emiliano Visentini/Letizia Nisco	Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità
Michela Vogrig	Cooperazione sociale
Ranieri Zuttion/Sari Massiotta	Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità

INDICE

INTRODUZIONE

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

ANALISI DEL CONTESTO

- I bisogni dei destinatari
- Le finalità
- L'analisi swot

PROPOSTA PERCORSO DI ATTUAZIONE

- La promozione della qualità dei servizi offerti dalla cooperazione sociale in ambito sociale, socio-sanitario, educativo e socio-assistenziale
- La promozione e il supporto degli inserimenti lavorativi attraverso la cooperazione B

INTRODUZIONE

La valorizzazione della dimensione sociale degli appalti pubblici è un obiettivo rilevante in ambito europeo, tant'è vero che la normativa, prima orientata a disciplinare gli appalti per regolare la concorrenza e la paritaria partecipazione delle imprese europee al mercato, in linea con i successivi indirizzi della Commissione europea, ha poi puntato a realizzare una graduale integrazione dei criteri sociali nella regolamentazione degli appalti pubblici.

La disciplina degli appalti pubblici diviene così uno strumento per la realizzazione di finalità sociali, ambientali e di utilità generale.

La Strategia Europa 2020 ha poi esplicitamente chiamato gli Enti pubblici a concorrere alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, garantendo, contemporaneamente, un uso efficiente delle risorse finanziarie, da cui deriva la stringente necessità di perseguire un uso strategico della spesa pubblica, da orientare, il più possibile, verso forme di "investimento" nei territori e di produzione di valore aggiunto (sociale).

Inoltre l'attuale quadro obbliga ad un'azione sempre più consapevole e stringente di governo delle risorse a fronte di una domanda segnata da una costante evoluzione/espansione (quadro demografico ed epidemiologico, fenomeni socio-economici) e della conseguente necessità di razionalizzare, ottimizzare, riconvertire, innovare e "fare sistema".

Alla Pubblica Amministrazione oggi viene chiesto di agire, come protagonista, in questo contesto. Fondamentale a tal fine si rivela una conoscenza approfondita dei processi coinvolti in tale azione e padronanza degli strumenti a disposizione.

Alla conoscenza e competenza specifiche deve tuttavia essere affiancata oggi anche una diversa capacità organizzativa. Varietà e variabilità della domanda, necessità di ricercare "valore aggiunto" nelle scelte per poter meglio gestire la scarsità di risorse richiedono la capacità di sviluppare reti, gestire processi in cui fondamentale diventa la fase di programmazione, e soprattutto capacità di saper generare e promuovere il "sistema".

Il presente documento partendo da un approfondimento normativo descrive i principali elementi che sono stati citati (contesto, domanda, esigenze, attori, azioni) come risultato di un approfondimento, riflessione e discussione avviato fra i principali soggetti partecipanti al sistema.

Il gruppo di lavoro vista la partecipazione dei diversi attori del sistema (Direzione centrale salute politiche sociali e disabilità, Direzione centrale autonomie locali, sicurezza e politiche dell'immigrazione, Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione e famiglia, Cooperazione sociale, sindacati - *UIL, USR CISL, CGIL*-, Azienda regionale per il coordinamento della salute, Federazione nazionale tra le associazioni dei disabili e Consulta regionale delle associazioni delle persone disabili e delle loro famiglie del Friuli Venezia Giulia, Federsanità ANCI e ANCI, Centro di Competenza per la Pubblica Amministrazione) è stato un luogo privilegiato per leggere correttamente i fenomeni in atto e per delineare proposte di percorso per il miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla cooperazione sociale nell'ambito della funzione di supporto complessiva legata ai bisogni delle persone fragili che ricevono servizi e per la promozione degli inserimenti lavorativi delle persone portatrici di svantaggio.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- **Legge regionale 72/1980**, Disciplina delle funzioni per la tutela della salute mentale, con particolare riferimento all'art. 11;
- **Legge regionale 57/1982**, Tutela della salute dei tossicodipendenti, con particolare riferimento all'art. 10;
- **Legge 381/1991**, Disciplina delle cooperative sociali;
- **Legge regionale 41/1996**, Norme per l'integrazione dei servizi e degli interventi sociali e sanitari a favore delle persone handicappate ed attuazione della legge 5 febbraio 1992, n. 104 << Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate >>, con particolare riferimento all'articolo 3, comma 1, lettera l);
- **D.Lgs. 04.12.1997 n. 460**, Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), parzialmente abrogata dal d.lgs. n. 117/2017 Codice del Terzo settore;
- **Legge 328/2000**, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi Sociali, con cui è stato definito un sistema di servizi e interventi sociali in cui responsabilità pubbliche e private possono integrarsi, proponendo un modello di stato sociale nel quale gli enti appartenenti al terzo settore vengono chiamati a svolgere un ruolo attivo e responsabile;
- **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2001** (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'articolo 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328);
- **Legge regionale 23/2004**, Disposizioni sulla partecipazione degli enti locali ai processi programmatori e di verifica in materia sanitaria, sociale e sociosanitaria e disciplina dei relativi strumenti di programmazione, nonché altre disposizioni urgenti in materia sanitaria e sociale, con particolare riferimento all'articolo 2;
- **Legge regionale 18/2005**, Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro;
- **Legge regionale 6/2006**, Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale;
- **Decreto legislativo 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), abrogato dal D.lgs. n. 50/2016;
- **Legge regionale n. 20/2006**, Norme in materia di cooperazione sociale in particolare gli artt. 22 e 23, in materia di convenzioni di cui all'art. 5 della L. 381/1991 e l'art. 24, che individua i "Criteri per la selezione delle cooperative sociali con cui concludere le convenzioni di cui all'art. 5, comma 1 della L. 381/1991";
- **Determinazioni dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici e sui Lavori** (n. 2 del 23.1.2008 "Indicazioni operative sugli appalti riservati"; n. 3 del 1/8/2012 "Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n.381/1991" e n. 4 del 10/10/2012 "Bando tipo" Indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis e 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti pubblici);
- **Risoluzione del Parlamento Europeo del 19 febbraio 2009** sull'economia sociale, n. 2008/2250 (INI);
- **Delibera della Giunta Regionale FVG n. 2643 del 26 novembre 2009**, Linee per la gestione del Servizio Sanitario Regionale per il 2010 e Delibera della Giunta Regionale FVG n. 2384 del 25 novembre 2010, Linee annuali per la gestione del servizio sanitario regionale, anno 2011, dove si prevedono particolari azioni per l'inserimento nel mondo del lavoro delle persone svantaggiate attraverso il ruolo della cooperazione sociale;
- **D.P.R. n. 207 del 05/10/2010** Regolamento attuativo del Codice dei Contratti Pubblici, per la parte ancora in vigore;
- **Decreto del Presidente della Giunta regionale Friuli Venezia Giulia 1032 del 01/06/2011**, Atto di indirizzo riguardante le modalità di affidamento dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto dall'articolo 35, comma 5, della legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), con cui è stato approvato definitivamente: l'Atto di indirizzo riguardante le modalità di affidamento dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto dall'articolo 35, comma 5 della legge regionale 31 marzo 2006 n. 6

(Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale)", in particolare, tra l'altro, il punto: "5.2 Le disposizioni speciali in materia di appalti a favore delle cooperative sociali: le convenzioni in deroga alla disciplina dei contratti pubblici e gli appalti riservati"

- **Legge 7 agosto 2012, n. 135**, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, con particolare riferimento all'articolo 4, commi 6, 7, 8 ed 8 bis;
- **Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle pari opportunità del 20.3.2013**, in tema di individuazione lavoratori svantaggiati;
- **Regolamento UE n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014**, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (sostituisce il regolamento 800/2008);
- **Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014**, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in particolare (66) "Possono essere oggetto dei criteri di aggiudicazione o delle condizioni di esecuzione della concessione anche misure intese alla tutela della salute del personale coinvolto nel processo di esecuzione della concessione, alla promozione dell'integrazione sociale di persone svantaggiate o di membri di gruppi vulnerabili nel personale incaricato dell'esecuzione della concessione o della formazione nelle competenze richieste per la concessione in questione, purché riguardino i lavori o i servizi oggetto della concessione";
- **Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014** sugli appalti pubblici, direttiva che abroga espressamente la direttiva 2014/18/CE;
- **Parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione AG 39/2015/AP**, Convenzione per l'acquisto di beni e servizi - affidamento a cooperative sociali di tipo b) ai sensi della l. 328/1991 [recte: l. 381/1991];
- **Autorità Nazionale Anticorruzione, Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016**, Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali.
- **Parere Consiglio di Stato n. 2052 del 20.8.2018**;
- **D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50**, Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, detto anche Codice dei contratti pubblici;
- **Autorità Nazionale Anticorruzione, Linee Guida n. 2, di attuazione del D.Lgs. 17 aprile 2016, n. 50**, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa", approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 1005, del 21 settembre 2016;
- **Regolamento U.E. n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014** che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato;
- **D.lgs 50/2016 "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE** sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; si tratta del cd. nuovo "Codice degli appalti"; In particolare, Articolo 35 del D.lgs. 50/2016 che stabilisce la soglia di rilievo comunitario per gli appalti di servizi sociali in euro euro 750.000 (dal 1° gennaio 2018, così come determinata dal Regolamento (UE) 2017/2366 del 18 dicembre 2017);
- **Legge 30 dicembre 2018, n. 145** che modifica il limite della deroga prevista all'articolo articolo 1, comma 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 per gli acquisti di beni e servizi, innalzandolo a 5.000 euro;
- **D.lgs 3 luglio 2017, n. 112** "Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106";
- **D.lgs 3 luglio 2017, n. 117** "Codice del terzo settore, a norma dell'art. 1, c. 2, lett. b, della L. 106/2016".

Si ritiene utile approfondire in che misura la modifica della disciplina relativa agli "appalti riservati" dell'art. 112 del D.lgs. 50/2016 introduca strumenti nuovi, utili all'inserimento lavorativo di persone in condizione di svantaggio ed i rapporti tra questa normativa e le normative di settore (specificatamente articolo 5, commi 1 e 4, della legge

381/1991), che hanno rappresentato sino ad ora gli strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per conseguire l'occupazione di persone in condizione di svantaggio, attraverso commesse pubbliche. In particolare:

- art. 5, comma 1, della legge 381/1991 che dà agli enti pubblici la possibilità di affidare, in deroga alla normativa sugli appalti, forniture di beni e servizi il cui valore sia inferiore alla soglia comunitaria a cooperative sociali affinché attraverso questa commessa inseriscano al lavoro persone in condizione di svantaggio;
- art. 5, comma 4, della legge 381/1991 che ha introdotto la possibilità che, sopra soglia, i bandi possano prevedere una "condizione di esecuzione" che impegna l'aggiudicatario – qualsiasi impresa, senza restrizioni legate alla forma giuridica – ad assumere una quota di lavoratori svantaggiati.

Secondo la giurisprudenza prevalente, l'articolo 5 della legge 381/1991 ha carattere derogatorio ("in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione...") e dunque non può essere utilizzato al di fuori dell'ambito di applicazione da esso esplicitamente citato ("la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi"). Gli appalti riservati, invece, sia nella precedente formulazione del D.lgs. 163/2006 che nell'attuale dell'art. 112 del D.lgs. 50/2016, non hanno limiti di questo tipo.

L'articolo 112 del D.lgs. 50/2016, inoltre, prevede due possibili modalità di applicazione: la prima mirata alle cooperative sociali di tipo B e alle imprese sociali il cui oggetto sia l'inserimento di lavoratori svantaggiati, la seconda aperta invece a qualsiasi impresa inserisca al lavoro grazie alla commessa almeno il 30% di lavoratori svantaggiati. L'articolo 5 comma 1 della 381/1991 riguarda le sole cooperative sociali, cosa che da una parte ha permesso una chiara caratterizzazione di questo tipo di affidamenti, ma dall'altra ne ha confinato l'applicazione a materie limitate e importi sotto soglia, spazi al di fuori dei quali tale riserva è stata considerata lesiva dei diritti di partecipazione di altre imprese. Il comma 4 dello stesso articolo è invece aperto a tutte le imprese, così come la precedente formulazione degli appalti riservati.

Ancora, l'articolo 112 del D.lgs. 50/2016 prevede la possibilità di configurare l'inserimento lavorativo sia come "riserva di partecipazione" (possono quindi partecipare alla gara solo le imprese la cui finalità principale sia l'inserimento lavorativo) sia come "condizione di esecuzione", formulazione che prevede che chiunque possa partecipare, ma l'aggiudicatario debba poi assumere la quota di persone in condizione di svantaggio richieste. Il meccanismo dell'art. 5, comma 1 della legge 381/1991 era in sostanza una riserva di partecipazione esplicitamente "finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate", mentre l'art. 5, comma 4 della stessa legge era necessariamente configurato come mera condizione di esecuzione, una sorta di "onere" cui l'impresa si impegna ad adempiere ex post in caso di aggiudicazione.

In conclusione l'articolo 112 del D.lgs. 50/2016 rappresenta una leva utile a favorire l'inserimento lavorativo di persone in condizione di svantaggio; non ha le limitazioni settoriali della legge 381/1991 e si può applicare ad affidamenti di beni, servizi, lavori, servizi pubblici locali, concessioni, di importi inferiori e superiori alle soglie previste dall'art. 35 del Codice, e la sua applicazione può interessare – oltre alle cooperative sociali, loro consorzi ed alle imprese sociali – anche tutte le imprese, beninteso nei limiti indicati dalla stessa disposizione.

L'ANALISI DEL CONTESTO

Con riferimento alla normativa, dalla seconda metà degli anni novanta si registra un'accresciuta sensibilità delle istituzioni comunitarie per i temi della coesione sociale e dello sviluppo sostenibile. Si è affacciata l'idea che la politica degli appalti pubblici potesse essere attuata perseguendo, al contempo, anche obiettivi di politica sociale. Negli ultimi anni a livello europeo si sono registrate iniziative a livello di imprenditoria sociale della Commissione Europea del 2011, che hanno messo in evidenza il ruolo delle imprese sociali come motore occupazionale in particolare per l'inserimento lavorativo delle fasce deboli di popolazione.

Le Direttive europee 31 marzo 2004, n. 18/CE e n. 17/CE hanno introdotto i primi strumenti quali gli appalti riservati e le clausole sociali e, importante, il superamento del solo principio di economicità (il principio di economicità possa

essere "subordinato ai criteri previsti dal bando ispirati a esigenze sociali"). Quanto disciplinato dall'art. 19 della citata direttiva europea 2004/18/CE è stato recepito con l'art. 52 del Codice dei contratti pubblici.

La Direttiva n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici e n. 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione nascono nel contesto di una strategia per una crescita intelligente sostenibile e inclusiva che punta sull'uso strategico degli appalti pubblici per promuovere un'economia efficiente e sostenibile. Le due nuove Direttive prevedono che le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto, purché collegate all'oggetto dell'appalto. Dette condizioni possono comprendere anche considerazioni legate ad esigenze sociali o relative all'occupazione.

La normativa relativa alla cooperazione sociale del Friuli Venezia Giulia è iscritta all'interno della doppia legislazione del 1992 (LR 7/92 Disciplina ed incentivazione in materia di cooperazione sociale), immediatamente successiva all'approvazione della legge 381/1991, e del 2006 con la vigente LR 20/2006 "Norme in materia di cooperazione sociale".

Gli artt. 22 e 23 della LR 20/2006 prevedono l'approvazione degli schemi di convenzione per i rapporti tra le cooperative sociali e le amministrazioni pubbliche operanti in Friuli Venezia Giulia (FVG), per la fornitura di beni e servizi di cui all'art. 5 della legge 381/1991.

Con la LR 6/2006 (sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale) all'art. 35 la Regione sancisce che, in caso di affidamento dei servizi al sistema integrato, si procede all'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenuto conto dei diversi elementi di qualità dell'offerta. È esclusa in tal senso l'aggiudicazione basata esclusivamente sul criterio del prezzo più basso.

A seguire con la DGR 1032/2011 è stato approvato l'Atto di indirizzo riguardante le modalità di affidamento dei servizi integrato di interventi e servizi sociali previsto dall'art. 35 della LR 6/2006 che prevede, tra l'altro disposizioni speciali in materia di appalti a favore delle cooperative sociali.

Il nuovo Codice degli Appalti e le modifiche alla legislazione regionale in Friuli Venezia Giulia hanno cambiato positivamente il quadro delle norme che riguardano gli affidamenti alle cooperative sociali.

Particolare rilevanza rivestono gli articoli 101-103 della legge regionale 9 dicembre 2016, n. 21, che adeguano la legge regionale al nuovo Codice degli appalti (decreto legislativo 50/2016), sulla base delle indicazioni europee (direttive UE 23, 24 e 25 del 2016).

In particolare, in forza dell'articolo 102, risulta ampliato il quadro degli affidamenti alla cooperazione sociale, attraverso innanzitutto la conferma delle normative preesistenti sugli affidamenti particolari dei servizi sociali (legge 328/2000, LR 6/2006 e conseguenti atti regolamentari, per quanto riguarda gli affidamenti di servizi sociali, sanitari ed educativi; art. 5 della legge 381/1991, LR 20/2006 e conseguenti atti regolamentari, per quanto riguarda gli affidamenti di attività di lavoro, servizi e forniture a cooperative sociali di inserimento lavorativo).

L'inserimento, attraverso l'art. 112 del D.lgs. 50, della possibilità di riservare procedure di affidamento, anche oltre la soglia comunitaria, attraverso due canali.

Il primo è la possibilità di riservare affidamenti a cooperative sociali di tipo B, o ai tipi corrispondenti di imprese previste dagli ordinamenti degli altri paesi europei o, alle nuove imprese sociali di inserimento lavorativo previste dall'art. 2, c. 2, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155. Chiarendo, rispetto anche a questo nuovo tipo specifico di imprese di inserimento, che le categorie dei soggetti svantaggiati – che debbono comunque costituire il 30% minimo dei lavoratori occupati – sono le stesse della cooperazione sociale (cfr. art. 4 legge 381/1991).

Il secondo canale è la possibilità – simile a quella delle "clausole sociali" ex legge 381/1991 sopra richiamate, ma più vincolante – di affidare ad imprese, anche diverse dalle cooperative ed imprese sociali, che però si impegnino ad inserire non meno del 30% di persone in condizione di svantaggio.

In altre Regioni italiane sulla base della normativa esistente sono stati elaborati atti di indirizzo che definiscono la percentuale minima di appalti che vanno riservati all'inserimento lavorativo di persone in condizione di svantaggio. Si ricorda anche a livello regionale l'esempio della Provincia di Udine, che aveva fissato l'obiettivo per gli enti del Friuli centrale al 10%.

Oltre alla riforma del Terzo settore, anche il Codice dei contratti pubblici contiene previsioni che possono potenzialmente avere effetti molto significativi nei rapporti tra enti pubblici ed Enti di Terzo settore.

Pertanto si è riscontrata la necessità di approfondire il rapporto tra le predette discipline, anche alla luce del parere espresso dal Consiglio di Stato n. 2052 del 20/08/2018.

La cooperazione sociale in FVG è presente in una gamma ampia di servizi affidati dalla pubblica amministrazione, siano essi servizi alla persona erogati attraverso operatori sociali e socio-sanitari (i servizi che compongono un welfare sempre più esternalizzato) che di altro tipo (pulizie, manutenzione del verde, servizi cimiteriali, ecc.). Una gamma che è venuta ampliandosi nel tempo e che riserva probabilmente una possibile ulteriore espansione.

I bisogni dei destinatari

Il perseguimento dell'interesse generale della comunità, l'emancipazione delle fasce deboli, la costruzione di reti sociali, il sostegno allo sviluppo della comunità locale, cui partecipano gli Enti istituzionalmente preposti in sinergia con il territorio e gli altri soggetti non istituzionali, si declina, per quanto concerne la funzione svolta dalla cooperazione sociale:

- nel supporto complessivo alla comunità legato ai bisogni delle persone fragili che ricevono servizi socio-sanitari ed educativi;
- nella promozione dell'inclusione sociale attraverso le attività di inserimento lavorativo di persone portatrici di svantaggio.

Nell'ambito della promozione dell'inclusione sociale lo sviluppo di programmi e strumenti in grado di affermare ed articolare reali processi di inclusione rappresenta ormai questione imprescindibile per i sistemi di welfare, a partire dalle principali aree di integrazione socio-sanitaria, sia per quanto attiene all'area dei fruitori dei servizi alla persona, sia per quanto riguarda l'area dei beneficiari di percorsi di formazione e inserimento lavorativo.

Basti richiamare il vero e proprio cambiamento di paradigma sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che riconosce il diritto alla piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società di ciascun soggetto in quanto "titolare di potenzialità, il cui apporto umano, sociale ed economico alla collettività può contribuire ad incrementare il senso di appartenenza generale alla stessa".

Oggi il riconoscimento dei diritti di cittadinanza - a partire dalle persone più fragili e vulnerabili - e la ricerca di soluzioni rispondenti ai bisogni complessi, attraverso l'utilizzo di risorse e di strumenti (anche amministrativi) diversificati e innovativi, la costruzione di partnership territoriali composite, finalizzate a garantire l'integrazione e l'intersettorialità degli interventi (salute e benessere, abitare, lavoro, socialità, formazione, inclusione...) e processi di empowerment e capacitazione dei singoli e delle comunità, sono alcuni tra i principi che provano ad orientare una trasformazione complessiva dei sistemi di welfare.

Non si tratta tanto di individuare di volta in volta strumenti specifici o categoriali, quanto di attivare e orientare coerentemente tutte le risorse e "fare sistema", promuovendo forme di collaborazione rivolte al raggiungimento di condizioni di maggior salute e benessere per tutti ed alla realizzazione di contesti concreti di inclusione attiva, tesi a "garantire un reddito adeguato, costruire un mercato del lavoro inclusivo e garantire la possibilità di accedere a servizi di qualità" (Raccomandazione 2008/867/EC dell'Unione Europea).

Per il sistema dei servizi per la salute, la promozione e la protezione sociale in FVG ha progressivamente adottato modalità organizzativo-gestionali che pongono la centralità delle persone e dei loro contesti come obiettivo principale dell'intervento. Tale approccio è finalizzato ad assicurare alle persone in condizioni di difficoltà concomitanti o conseguenti a patologie fisiche o psichiche, nonché situazioni di grave rischio e/o vulnerabilità psico-sociali, di poter disporre delle risorse umane, professionali ed economiche capaci di garantire o restituire loro la libertà di godere di pari diritti e dignità, sviluppare possibilità di inserimento nel tessuto sociale, costruire legami di comunità. Una trasformazione delle modalità di sostegno e supporto rivolte ai singoli, nella direzione di una sempre maggiore personalizzazione dei percorsi, deve cioè coniugarsi strettamente con strategie generative di

trasformazione dei contesti, sviluppo sociale ed economico del territorio e delle diverse opportunità, presenti o potenziali, pre-formative, formative, laboratoriali, lavorative e relazionali in genere.

Il quadro normativo richiamato al precedente paragrafo evidenzia come attualmente risulti, complessivamente, incentivata la possibilità di mettere in campo strumenti di inserimento lavorativo di soggetti deboli, appartenenti a fasce di popolazione che risultano sempre più ampie e complesse, anche ad esito di una lunga fase di crisi socio-economica.

Coerentemente con la letteratura scientifica in materia di determinanti sociali di salute, lo "svantaggio" viene oggi definito con riferimento a fenomeni ad ampio raggio, ricomprendendo fattori di vulnerabilità sociale di cui sono ormai ben noti i meccanismi e gli impatti sulla salute - in una fase in cui le disuguaglianze sono tornate, anche in Italia, a crescere significativamente. All'azione dei principali determinanti di salute definiti "strutturali" (reddito, istruzione, occupazione, genere, gruppo etnico, classe sociale) sono associati i "determinanti intermedi" e cioè i fattori la cui azione è più direttamente legata all'insorgenza/aggravamento di malattia: condizioni ambientali, fattori psicosociali, comportamenti individuali, coesione sociale, eccetera.

Se per le cooperative sociali di inserimento lavorativo di cui all'art. 1 della legge n. 381/1991, il bacino delle persone svantaggiate è individuato dall'art. 4, comma 1, della medesima legge ed è costituito da "invalidi fisici, psichici e sensoriali, ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, persone detenute o internate negli istituti penitenziari, condannati e internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni" e dalle persone con persone con disabilità ai sensi della legge 68/1999, il recente Decreto ministeriale del 17 ottobre 2017, che abroga e sostituisce il precedente decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 20 marzo 2013, specifica - ai sensi dell'art. 31, comma 2, del D.lgs. n. 81/2015 in conformità al Regolamento UE n. 651/2014 - le condizioni che i soggetti devono avere per essere definiti "lavoratori svantaggiati" e "lavoratori molto svantaggiati".

In sintesi, per essere compresi nella prima categoria i soggetti devono alternativamente:

- non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
- avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni;
- non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito;
- aver superato i 50 anni di età;
- essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico;
- essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
- appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro UE e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile".

Sono invece "lavoratori molto svantaggiati" i soggetti che sono privi da almeno 24 mesi di un impiego regolarmente retribuito e coloro che, privi da almeno 12 mesi di un impiego regolarmente retribuito, appartengono a una delle categorie previste dalle sopraccitate lettere da b) a g) del medesimo Decreto ministeriale.

Ulteriori norme, ad esempio quelle regionali, intervengono ad articolare e "complessificare" l'area dello svantaggio, si prenda ad esempio il recente "Regolamento per l'attivazione di tirocini extracurricolari ai sensi dell'art. 63 della L.R. 18/2005" (DPRReg 57/2018), che include tra i soggetti svantaggiati, oltre ai soggetti di cui alla legge 381/1991 e alle persone con disabilità, le persone in stato o a rischio di emarginazione sociale segnalate dagli enti locali, di cui all'art. 13, comma 1, lettera b), della L.R. 20/2006; i soggetti richiedenti protezione internazionale e titolari di status di rifugiato e di protezione sussidiaria ai sensi del DPR 12 gennaio 2015, n. 21; le vittime di violenza e di grave

sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali e soggetti titolari di permesso di soggiorno rilasciato per motivi umanitari, ai sensi del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286; le vittime di tratta ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.

A fronte dell'evoluzione certamente positiva della comprensione dei fenomeni di vulnerabilità e fragilità, occorre però prestare attenzione a non incorrere nel rischio di riprodurre paradossalmente - entro l'ambito di utilizzo degli strumenti legislativi mirati a promuovere percorsi di inclusione, formazione e inserimento lavorativo - meccanismi di progressiva esclusione (e di espulsione dal mercato del lavoro) dei più fragili, degli "ultimi tra gli ultimi" - di coloro, cioè, il cui "funzionamento sociale" e la cui "produttività" risultino più compromessi.

In questa ottica, il potenziamento di una governance territoriale che consenta di stringere alleanze e individuare strategie condivise, è più che mai indispensabile.

Appare necessario attivare adeguati strumenti di lettura e comprensione dell'evoluzione e della distribuzione territoriale dei bisogni da un punto di vista quali-quantitativo, in modo da coniugare la tutela dei soggetti più fragili con l'attenzione alle esigenze delle aree "emergenti" (giovani, nuove fasce di vulnerabilità), in progetti articolati, in cui l'inserimento lavorativo e sociale dei soggetti deboli non sia disgiunto da obiettivi più generali di sviluppo economico, sociale e culturale del territorio.

Una programmazione maggiormente condivisa fra i diversi Enti, capace di leggere correttamente e tempestivamente i fenomeni in atto, può risultare fortemente utile per aumentare la capacità di progettare iniziative adeguate e quindi agire sul mercato, mantenendo parallelamente l'attenzione sul tema della facilitazione all'accesso alla rete delle opportunità.

Nel quadro di riferimento europeo relativo alle Competenze chiave per l'apprendimento permanente (Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18/12/2006) è indispensabile promuovere i processi di acquisizione delle competenze chiave trasversali di cui "tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione", garantendo adeguate forme di "alfabetizzazione funzionale" sia mirate all'apprendimento di capacità lavorative e professionali specifiche, sia rivolte al recupero di potenzialità ed aspirazioni individuali, alla comprensione della realtà sociale in cui la persona vive, in modo da rimetterla nell'area degli scambi.

Una maggiore apertura alla sperimentazione di interventi in settori diversificati e innovativi è un'interessante prospettiva di sviluppo. Imprescindibile, infine, il tema della valutazione degli interventi realizzati, a partire dalla qualità degli inserimenti e dagli esiti effettivamente conseguiti.

I sistemi di welfare negli anni hanno subito costanti modifiche, vedendo progressivamente l'allargamento degli attori in campo. I dati elaborati da Euricse su dati INPS riportano come le posizioni previdenziali di lavoratori dipendenti nelle cooperative e relativi consorzi sia per il 44.5% inerenti ad attività sanitarie e di assistenza sociale. I dati censuari indicano come le cooperative sociali dal 2007 attive sono quasi raddoppiate. Una dinamica particolarmente significativa specie se paragonata a quelle sia del totale delle imprese che delle altre cooperative. Si evidenzia come siano sempre più numerosi gli osservatori che ritengono che la crisi socioeconomica di questi anni stia determinando mutamenti profondi dell'economia e, in particolare, dell'economia italiana, con conseguenze sia sull'organizzazione della produzione che di carattere sociale difficili da prevedere.

La cooperazione di tipo A riveste un ruolo fondamentale in questo scenario che la vede protagonista in seno ai nuovi modelli organizzativi e quindi impattante sulle figure lavorative coinvolte.

Appare fondamentale quindi focalizzarsi sul ruolo della cooperazione sociale di tipo A, ponendo massima attenzione sulle capacità che la cooperazione di tipo A ha di contribuire alla coproduzione dei beni e dei servizi, ed in particolare sulla valutazione della qualità dei servizi e le modalità attraverso cui è possibile rendicontarla e certificarla.

La progressiva affermazione dell'innovazione sociale come "paradigma", o più semplicemente, come matrice per la ridefinizione dei sistemi di protezione sociale rimette al centro la dimensione di giustizia sociale che è all'origine di molte esperienze non profit e di cooperazione sociale (Fazzi, 2015).

Le finalità

Le finalità del sistema degli affidamenti e degli appalti alla cooperazione sociale si declinano:

- sotto il profilo della cooperazione sociale di tipo A per promuovere attività finalizzate alla promozione della qualità dei servizi offerti dalla cooperazione in ambito sociale, socio-sanitario, educativo e socio-assistenziale;
- sotto il profilo sociale nella promozione della cooperazione sociale di tipo B per creare opportunità di lavoro e occasioni di inserimento sociale per persone appartenenti a categorie di svantaggio;
- sotto il profilo economico nel promuovere la creazione di valore nelle comunità, anche attraverso lo sviluppo di reti in grado di attivare il territorio dal punto di vista economico, sociale e culturale;
- sotto il profilo dell'esercizio della funzione sociale sviluppata da Enti pubblici o privati, per favorire interventi mirati a incentivare una maggiore consapevolezza della valenza sociale e dell'economicità complessiva dell'uso di procedimenti di acquisto di beni e servizi, al fine di accrescere gli inserimenti lavorativi delle fasce più deboli della popolazione;
- sotto il profilo dell'innovazione del sistema sviluppando strategie differenziate nella risposta ai bisogni occupazionali delle persone in condizioni di svantaggio, considerando anche le fasce di svantaggio sociale e di vulnerabilità emergenti a livello regionale.

Nell'ambito dei lavori del gruppo tecnico è stato considerato che il perseguimento di dette finalità possono essere favorite a livello regionale dalla promozione di una metodologia di lavoro in rete finalizzata a definire e a perseguire una strategia unitaria regionale innovativa in tema di affidamenti dei servizi in ambito sociale e socio-sanitario. Detta strategia deve partire dalla sensibilizzazione degli Enti pubblici per lo sviluppo di competenze adeguate, per attivare in maniera sistematica modalità di confronto preliminare nell'ambito della programmazione, degli strumenti da utilizzare, della verifica dei risultati e del monitoraggio del sistema integrato.

L'analisi swot

- **Cooperazione di tipo A**

La seguente analisi swot è formulata assumendo come punto di vista quello del mondo della cooperazione sociale di tipo A, con riferimento alla sua organizzazione, strutturazione e bagaglio di competenze e al suo posizionamento nel contesto socio-lavorativo ed economico regionale e alla sua finalità pubblica di perseguimento dell'interesse generale.

Punti di Forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none">• La Centrale Unica di Committenza regionale (di seguito Cuc) e l'Azienda regionale per il coordinamento della salute (di seguito ARCS) nello svolgimento di gare aggregate, utilizzano la suddivisione in lotti territoriali al fine di abbassare i requisiti di accesso e di favorire la partecipazione anche delle realtà locali• In Regione sono presenti buone pratiche di monitoraggio periodico con Enti e soggetti che gestiscono l'appalto (per evitare che le criticità diventino strutturali)• Ricerca in atto di EURICSE: la qualità dei servizi è garanzia di qualità del lavoro per i lavoratori; importanza del monitoraggio (piano di valutazione)	<ul style="list-style-type: none">• Non sempre vengono rispettate le clausole sociali• La qualità dei servizi garantita dalle cooperative sociali non sempre è adeguata• Non sono sempre elaborati parametri adeguati per la qualità dei servizi erogati per la disabilità• Cooperazione A: problematiche collegate al Codice degli Appalti (avalimenti ...)• La costruzione dei capitolati molte volte /spesso risulta troppo generica• Elevato turn over degli operatori (es. settore educativo)• La professionalità non sempre è riconosciuta contrattualmente

<ul style="list-style-type: none"> • Presenza di Associazioni di Categoria attuano un monitoraggio sul sistema delle cooperative che hanno permesso di avere sul territorio dei soggetti con tradizione consolidata e riconosciuta • Dialogo avviato fra Associazione Comuni e Associazioni delle cooperative • Obbligo della progettazione della gara anche per l'affidamento di servizi 	<ul style="list-style-type: none"> • Tema dell'organizzazione del lavoro nei capitolati d'appalto: non si riconoscono gli spostamenti, tempo attivo e tempo passivo • Non viene riconosciuto nei capitolati il lavoro di equipe • La realtà delle piccole cooperative locali non è abituata ad utilizzare alcuni strumenti di partecipazione alle gare, che ne potrebbero garantire una loro maggiore partecipazione alle gare aggregate (avvalimento, indagini preliminari) • Competenze professionali limitate in tema di appalti all'interno dei Comuni • Assenza di CUC territoriali strutturate e non sempre dotate di competenze specifiche e dedicate • Difficoltà da parte delle cooperative a strutturarsi e a creare reti o altre forme di collaborazione che consentano di partecipare a gare anche di maggiori dimensioni • Carenza di strumenti e di risorse per un effettivo monitoraggio dell'applicazione delle clausole sociali • La CUC stipula accordi quadro generali con i fornitori, i singoli contratti di appalto vengono stipulati dai Comuni che sono deputati al controllo sull'esecuzione e alla verifica del rispetto degli obblighi assunti dall'appaltatore. Non sempre gli Enti pubblici hanno strumenti adeguati per controllare. • Sottocapitalizzazione delle cooperative esistenti rispetto a quanto previsto dal D.Lgs 14/2019 che potrebbe mettere in difficoltà le cooperative locali
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> • La normativa e la giurisprudenza nell'ambito degli affidamenti e appalti è molta complessa, talvolta discordante, strumenti di indirizzo regionale coerenti con la normativa vigente potrebbero migliorare la gestione degli appalti in ambito sociale e socio-sanitario • Attivare strumenti per l'individuazione dei contratti applicabili ai singoli appalti, adottando nel contempo modalità di valutazione. • Studiare strumenti di collaborazione tra Regione, Cooperazione, ARCS e CUC per la fase di progettazione degli affidamenti centralizzati e per l'analisi dei costi del lavoro (es. creazione gruppo di monitoraggio, Attivazione di un tavolo per la verifica dei costi del lavoro e per il monitoraggio dell'esecuzione dei contratti quadro e dei contratti derivati. • Formazione specifica al mondo della cooperazione sugli istituti di partecipazione alle gare (indagini preliminari, avvalimento, etc.), anche al fine di tutelare le piccole realtà locali • Promuovere una strategia complessiva di sistema sociale e socio-sanitario, all'interno della quale qualificare la funzione svolta dalla cooperazione sociale. • Opportunità di inserimento di nuova forza lavoro negli Enti pubblici • Sostenere la logica della "progettazione" della gara per l'affidamento di servizi 	<ul style="list-style-type: none"> • La difficoltà di gestire delle modalità di verifica sui contratti applicabili • Aumento dei costi delle imprese non sempre gestibili attraverso meccanismi di revisione dei prezzi adeguati

- **Cooperazione di tipo B**

La successiva analisi swot è formulata assumendo come punto di vista quello del mondo della cooperazione sociale di tipo B, con riferimento alla sua organizzazione, strutturazione e bagaglio di competenze e al suo posizionamento nel contesto socio-lavorativo ed economico regionale e alla sua finalità pubblica di perseguimento dell'interesse generale.

Punti di Forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> • I Comuni sono uno dei soggetti privilegiati con cui si produce possibilità di inserimento lavorativo • La CUC e l'ARCS, attraverso le gare aggregate ha avviato da tempo una modalità di inserimento di clausole sociali che hanno impattato positivamente anche sugli inserimenti lavorativi, grazie a specifiche clausole inserite nei capitolati d'appalto ed a premialità previste nei disciplinari di gara sulle modalità di inserimento dei predetti lavoratori. • La Cuc e l'ARCS nello svolgimento di gare aggregate, utilizzano la suddivisione in lotti territoriali al fine di abbassare i requisiti di accesso e di favorire la partecipazione delle micro piccole e medie imprese. • Il nuovo codice rafforza lo strumento degli appalti riservati. La Cuc è disponibile a proporre alla Giunta regionale la programmazione di un numero sostenibile di appalti riservati su delega, nel rispetto della normativa vigente. • In Regione sono presenti buone pratiche di monitoraggio periodico con Enti e soggetti che gestiscono l'appalto (per evitare che eventuali criticità diventino strutturali) • Ricerca in atto di EURICSE: la qualità dei servizi è garanzia di qualità del lavoro per i lavoratori; importanza del monitoraggio (piano di valutazione) • Presenza di Associazioni di Categoria attuano un monitoraggio sul sistema delle cooperative che hanno permesso di avere sul territorio dei soggetti con tradizione consolidata e riconosciuta • Dialogo avviato fra Associazione dei Comuni e Associazioni delle cooperative • Obbligo della progettazione della gara anche per l'affidamento di servizi 	<ul style="list-style-type: none"> • Manca chiarezza: se l'inserimento lavorativo è un valore dovrebbe essere definita una quota di servizi riservata (clausole sociali, riserva) • La qualità dei servizi garantita dalle cooperative sociali non sempre è adeguata • La costruzione dei capitolati molte volte /spesso risulta troppo generica • Difficoltà da parte delle stazioni appaltanti di reperimento di consulenti tecnici esperti nell'ideazione e nella valutazione dei progetti di inserimento lavorativi di persone in condizione di svantaggio • La costruzione della base d'asta deve considerare il valore aggiunto/costo per l'inserimento delle persone in condizione di svantaggio • Manca un piano di valutazione degli inserimenti lavorativi • La realtà delle piccole cooperative locali non è abituata ad utilizzare alcuni strumenti di partecipazione alle gare, che ne potrebbero garantire una loro maggiore presenza in gare aggregate (avalimento, indagini preliminari) • Competenze professionali limitate in tema di appalti all'interno dei Comuni • Mancanza di coordinamento/collaborazione fra aree all'interno degli enti che può produrre capitolati tecnici non adeguati, poco chiari e incompleti • Assenza di CUC territoriali strutturate e non sempre dotate di competenze specifiche e dedicate • Difficoltà da parte delle cooperative a strutturarsi e a creare reti o altre forme di collaborazione che consentano di partecipare a gare anche di maggiori dimensioni • Assenza di Bilanci sociali da parte degli enti che consentirebbero di "rendicontare" il valore sociale derivante dalla promozione di inserimenti lavorativi per persone in condizione di svantaggio Mancanza di una mappatura formalizzata/definita di attività che possano essere affidate a lavoratori svantaggiati per tipologia di svantaggio • Criticità legate all'esecuzione delle prestazioni in relazione alle persone in condizioni di svantaggio • La CUC stipula accordi quadro generali con i fornitori, i singoli contratti di appalto vengono stipulati dai Comuni che sono deputati al controllo sull'esecuzione e alla verifica del rispetto degli obblighi assunti dall'appaltatore. Non sempre gli Enti pubblici hanno strumenti adeguati per controllare.

	<ul style="list-style-type: none"> • Sottocapitalizzazione delle cooperative esistenti rispetto a quanto previsto dal D.Lgs 14/2019 che potrebbe mettere in difficoltà le cooperative locali
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> • La normativa e la giurisprudenza nell'ambito degli affidamenti e appalti è molta complessa, talvolta discordante, strumenti di indirizzo regionale coerenti con la normativa vigente potrebbero migliorare la gestione degli appalti in ambito sociale e socio-sanitario. • Attivare strumenti per l'individuazione dei contratti applicabili ai singoli appalti, adottando nel contempo modalità di valutazione. • Al fine di creare sistemi virtuosi per gli inserimenti lavorativi è opportuno: lavorare sugli aspetti tecnici del processo; sugli aspetti relativi ai soggetti coinvolti (cooperazione, CUC, ARCS stazioni appaltanti) e sulla base di ciò individuare azioni di miglioramento • Aumentare le competenze dei piccoli Comuni nell'ambito dei percorsi di inserimento lavorativo • Studiare strumenti di collaborazione tra Regione, Cooperazione, ARCS, CUC per la fase di progettazione degli affidamenti centralizzati e per l'analisi dei costi del lavoro • La programmazione PAT e PDZ dovrebbe promuovere presso gli Enti locali e le Aziende sanitarie gli inserimenti lavorativi di persone in condizione di svantaggio • Accompagnamento e formazione agli Enti per effettuare affidamenti con inserimenti lavorativi • Formazione specifica al mondo della cooperazione sugli istituti di partecipazione alle gare (indagini preliminari, avalimento ecc.), anche al fine di tutelare le piccole realtà locali • Possibilità, attraverso le gare aggregate della CUC, di creare: <ul style="list-style-type: none"> -un elemento "strutturale" e diffuso in modo omogeneo su tutto il territorio regionale a favore degli inserimenti lavorativi; -un elemento di miglioramento della qualità dell'inserimento lavorativo per numero di ore/vicinanza territoriale delle attività rispetto ad affidamenti spot che garantiscono poche ore e magari su territori distanti a seconda del comune che attiva la convenzione; -un elemento che, in ragione del miglioramento della qualità dell'inserimento, permette potenzialmente anche un maggior successo a lungo termine (organizzazione più strutturata, maggiori competenze, economie di scala) • L'opportunità dell'inserimento di nuova forza lavoro negli Enti pubblici • Individuazione di nuove tipologie di attività, innovative rispetto ai settori tradizionali della cooperazione sociale (verde, pulizie), da poter affidare in relazione all'attuale situazione dei nuovi bisogni di inserimento lavorativo • Sostenere la logica della "progettazione" della gara anche per l'affidamento di servizi 	<ul style="list-style-type: none"> • Rischio di non attuare modalità di verifica della qualità degli inserimenti lavorativi con seguente inadeguatezza dei percorsi di gestione degli stessi • La difficoltà di gestire delle modalità di verifica sui contratti applicabili • Aumento dei costi delle imprese non sempre gestibili attraverso meccanismi di revisione dei prezzi adeguati

PROPOSTA PERCORSO DI ATTUAZIONE

Nel corso degli incontri, a seguito dell'elaborazione dell'analisi swot si è stabilito di individuare due percorsi distinti per affrontare i temi che seguono.

1. Approfondimento sulle criticità che attengono gli affidamenti e appalti alla cooperazione di tipo A e promozione della qualità dei servizi.
2. Approfondimento e individuazione degli aspetti rilevanti e dei relativi strumenti per garantire la promozione degli inserimenti lavorativi attraverso la cooperazione di tipo B.

La promozione della qualità dei servizi offerti dalla cooperazione "A" in ambito sociale, socio-sanitario, educativo e socio-assistenziale

Stato dell'arte

- Il tessuto della cooperazione sociale in Friuli Venezia Giulia presenta un'impostazione che deriva da un patrimonio culturale e di competenze generalmente riconosciuto, che ha permesso di sviluppare buone pratiche di lavoro e collaborazioni con gli Enti con risposte vicine alle realtà locali.
- La qualità dei servizi offerti dalla cooperazione sociale A non sempre risponde in modo adeguato alle aspettative di qualità di utenza e committenza. Alcuni aspetti critici riguardano:
 - l'elevato *turn over* degli operatori in ambiti di intervento delicati;
 - l'uso massivo del contratto *part time* con conseguente riduzione del numero di ore, della remunerazione e a seguire della fidelizzazione dell'operatore;
 - la professionalità degli operatori spesso non viene riconosciuta contrattualmente;
 - nei capitolati non vengono sempre valorizzati il lavoro d'equipe, il lavoro indiretto ed i trasferimenti, aspetti fondamentali per la qualità degli interventi.
- Il rispetto degli obblighi di riassorbimento del personale (clausola sociale) non viene sempre garantito nel passaggio da un appalto all'altro.
- La difficoltà delle piccole cooperative sociali a utilizzare strumenti che consentano la partecipazione a gare aggregate.
- La necessità di bilanciare la definizione di strumenti di partecipazione alle gare che garantiscano le piccole realtà con l'esigenza di garantire affidabilità di organizzazione e qualità del servizio.

Programmazione, interventi e strumenti

- **Istituzione e attuazione di una modalità di collaborazione permanente tra tutte le Parti in tema di affidamenti dei servizi in ambito sociale e socio-sanitario**
Si propone la costituzione di un gruppo tecnico di confronto permanente (**Rif. BOX 1**).
- **Valutazione annuale della qualità del servizio (da sviluppare individuando la dimensione, i dati e i soggetti coinvolti)**
Individuazione di indicatori di qualità per ogni tipologia di intervento e definizione linee di indirizzo.

- **Disponibilità del Centro di Competenza per la Pubblica Amministrazione FVG a condividere risorse ed esperienze con la CUC regionale e l'ARCS, finalizzate alle attività connesse allo sviluppo di gare nel sistema Regione Autonomie locali e Servizio sanitario regionale, con modalità da definire.**

La promozione e il supporto degli inserimenti lavorativi attraverso la cooperazione B

Stato dell'arte

- Attualmente è difficoltosa la lettura del fenomeno degli inserimenti lavorativi di persone in condizione di svantaggio nell'ambito degli appalti pubblici
- Le categorie dello svantaggio sono variabili e si declinano anche in diversa intensità di bisogno riabilitativo e quindi in un diverso impegno di tutoraggio (Regolamento UE n. 651/2014, art. 4, comma 1 L. 381/1991, art. 13 LR 20/2006)
- Lo strumento delle convenzioni di cui alla Legge 381/1991 risulta in Regione sotto-utilizzato
- Si riscontrano criticità nel monitoraggio e nella verifica degli interventi oggetto di appalto nella fase esecutiva
- La CUC regionale individua prezzi unitari capienti per garantire la qualità degli inserimenti lavorativi, con la conseguenza che, talvolta, si verificano ribassi della base d'asta anomali, giustificati da parte degli operatori economici anche riferendosi agli sgravi contributivi previsti per gli inserimenti lavorativi di persone in condizione di svantaggio
- Le gare che si prestano ad un maggior numero di inserimenti lavorativi sono realizzate dal settore sanitario (Aziende sanitarie, ARCS).

Programmazione, interventi e strumenti

- **Raccolta dei fabbisogni per la definizione dei criteri premiali di gara**
 Nell'ambito delle gare pianificate annualmente dalla CUC e dall'ARCS si propone di effettuare, nel momento della raccolta dei fabbisogni, un'analisi del potenziale di inserimenti lavorativi (svantaggio sanitario e svantaggio sociale), al fine di poter elaborare, nell'ambito del disciplinare della gara, criteri premiali (finalizzati all'attribuzione del punteggio qualitativo) maggiormente orientati alla qualità dell'inserimento.
 A tal fine si prevedono le seguenti azioni:
 - richiesta numero inserimenti lavorativi (specificando la tipologia in relazione all'intensità riabilitativa e di tutoraggio) attualmente presenti nell'appalto vigente nel singolo Comune;
 - sulla base dei dati acquisiti elaborazione di item di valutazione per l'attribuzione di punteggio nell'offerta qualitativa, maggiormente orientati alla qualità degli inserimenti lavorativi, con attenzione alla promozione dei progetti riabilitativi e di vita delle persone in condizione di svantaggio, alla capacità di fare rete nel territorio di competenza.
- **Istituzione e attuazione di una modalità di collaborazione permanente tra tutte le Parti in tema di affidamenti dei servizi in ambito sociale e socio-sanitario**

Si propone la costituzione di un gruppo tecnico di confronto permanente **(Rif. BOX 1)**.

- **Disponibilità del Centro di Competenza per la Pubblica Amministrazione FVG a condividere risorse ed esperienze con la CUC regionale e l'ARCS, finalizzate alle attività connesse allo sviluppo di gare nel sistema Regione Autonomie locali e Servizio sanitario regionale, con modalità da definire.**
- **Definizione di una libreria di criteri per l'attribuzione del punteggio premiale di gara (RIF. BOX 2)**

Si propone di elaborare una serie di possibili criteri orientati a:

- valorizzare la capacità dell'appaltatore di sostenere gli inserimenti lavorativi già presenti, da assorbire con la clausola sociale;
 - promuovere il graduale inserimento di ulteriori persone in condizione di svantaggio ove possibile;
 - garantire, attraverso modalità organizzative e di supporto, la qualità della prestazione richiesta (ad es. percorsi formativi mirati per le persone in inserimento lavorativo, supporto dell'associazionismo etc...);
 - valorizzare la capacità di lavorare in rete nell'ambito della specifica comunità.
- **Definire strumenti di presidio della qualità degli inserimenti lavorativi nell'esecuzione del contratto derivato (RIF. BOX 3)**

Elaborazione di una *check list* a compilazione periodica obbligatoria dell'aggiudicatario (da rendere ai sensi del DPR 445/2000), indicativa del buon andamento dei progetti di inserimento lavorativo.

BOX 1: Progetto (trasversale cooperazione A e B)

Istituzione e attuazione di una modalità di collaborazione permanente tra tutte le Parti sul tema degli affidamenti dei servizi in ambito sociale e socio-sanitario.

La collaborazione è intesa come attivazione di momenti strutturati di confronto, approfondimento, monitoraggio e valutazione della programmazione e dell'attuazione degli appalti di interesse sociale e socio-sanitario, fermo restando la competenza delle stazioni appaltanti e dei RUP designati a garantire la legittimità delle procedure di gara, della libera concorrenza, avuto riguardo ai diversi ruoli e alle connesse responsabilità.

Strumento

Gruppo tecnico regionale di confronto permanente costituito con atto formale, su designazione dei soggetti sotto indicati.

Composizione del gruppo:

- Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità
- Direzione centrale autonomie locali, sicurezza e politiche dell'immigrazione, Centrale Unica di Committenza regionale (CUC)
- ANCI e Federsanità ANCI FVG
- Azienda regionale per il coordinamento della salute (ARCS)
- Consulta delle associazioni di persone disabili e delle loro famiglie del FVG
- Organizzazioni sindacali con competenze specifiche (3 più rappresentative)
- Associazioni rappresentanza delle cooperative sociali presenti in Regione

Il gruppo potrà essere allargato ad altre Direzioni/Servizi Enti coinvolti a seconda delle procedure

Obiettivi del gruppo tecnico regionale

1. Operare in rete per una strategia unitaria regionale innovativa in tema di affidamenti dei servizi in ambito sociale e socio-sanitario, a partire dalla sensibilizzazione degli Enti pubblici per lo sviluppo di competenze adeguate alla realizzazione delle strategie individuate a livello regionale, alle modalità di confronto preliminare per la programmazione, agli strumenti da utilizzare, fino alla verifica dei risultati e al monitoraggio del sistema integrato.
2. Effettuare, mediante dati acquisiti dall'amministrazione regionale e dagli *stake holder*, monitoraggio e valutazione annuale della qualità dei servizi, attraverso l'individuazione di indicatori per le principali aree di intervento (*ambito ARCS e CUC*)
3. A seguito del piano delle attività elaborato dalla CUC e dall'ARCS, avviare un confronto preliminarmente alla progettazione delle iniziative che potenzialmente rivestono un interesse sociale e socio-sanitario. Per quelle iniziative individuate effettuare approfondimenti su aspetti rilevanti (ad es. sul costo del lavoro, professionalità e titoli da considerare negli specifici settori, resa in presenza di inserimenti lavorativi di persone in condizione di svantaggio, impatto del tutoraggio e altri elementi utili alla valutazione della congruità dei prezzi). Il tutto nell'osservanza dei principi di *par condicio* e massima partecipazione degli operatori economici alle procedure.
4. Valutazione periodica della qualità degli inserimenti lavorativi e dei correlati servizi resi in relazione agli obblighi contrattuali, attraverso l'elaborazione dei dati acquisiti mediante specifica *check list* compilata dagli operatori economici e validata a cura dei servizi inviati., con modalità da definire.
5. Promuovere l'innovazione e l'ampliamento dei settori di attività per l'inserimento lavorativo delle persone in condizione di svantaggio, in coerenza con i nuovi bisogni delineati.

La definizione delle attività puntuali del gruppo tecnico regionale sarà oggetto di successiva proposta definita dallo stesso organismo nel corso del primo incontro.

BOX 2: Progetto		
Definizione di una libreria di criteri per l'attribuzione del punteggio premiale di gara, al fine della valorizzazione degli inserimenti lavorativi		
Ipotesi di criteri di valutazione rivolti a favorire l'inserimento lavorativo, da cui è possibile scegliere quelli maggiormente pertinenti al contratto che si intende realizzare		
	SUB CRITERI	CRITERIO MOTIVAZIONALE
ORGANIZZAZIONE IMPRESA	Descrizione della struttura organizzativa con specifico riferimento alla modalità con cui le singole funzioni aziendali danno attuazione alle politiche di presa in carico degli inserimenti lavorativi (organigramma e descrizione dei compiti e dei ruoli del personale coinvolto nell'appalto - indicare il nr. max di facciate)	Da valutare con maggior favore: 1. la presenza di una funzione all'interno dell'organizzazione aziendale finalizzata a presidiare i processi di presa in carico dell'inserimento lavorativo; 2. la presenza di personale sul territorio di competenza della SA che svolga la funzione sub 1 3. monte ore del personale sub 2 dedicato alla funzione
ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO	Descrizione delle modalità organizzative e operative che possono favorire i nuovi inserimenti lavorativi, sia il mantenimento al lavoro delle persone in condizione di svantaggio già inserite.	Da valutare con maggior favore: 1. L'adeguatezza di progetti, strumenti e processi per l'inserimento lavorativo con riferimento alle specifiche categorie di svantaggio. 2. Presenza delle sedi operative sul territorio di riferimento 1. Mantenimento dell'inserimento occupazionale stabile
PERSONALE IMPIEGATO	Descrizione del personale impiegato nel processo di inserimento lavorativo, sia quello che svolge funzioni interne all'organizzazione aziendale, che quello impiegato direttamente nell'esecuzione dei servizi (cantieri di lavoro).	Da valutare con maggior favore per il personale che svolge funzioni interne all'organizzazione: 1. Anni di esperienza nella specifica funzione 2. Formazione specifica documentabile nell'area inserimenti lavorativi acquisita negli ultimi cinque anni (Organizzatore, denominazione del corso, contenuti e monte ore) 3. Titolo di studio Da valutare con maggior favore per il personale impiegato direttamente nell'esecuzione dei servizi (cantiere) 1. Anni di esperienza nella specifica funzione 2. Formazione specifica documentabile nell'area inserimenti lavorativi acquisita negli ultimi cinque anni (Organizzatore, denominazione del corso, contenuti e monte ore)
PERSONALE IMPIEGATO	Descrizione delle azioni e degli interventi volti a prevenire/limitare il <i>turn over</i> del personale svantaggiato	Da valutare con maggior favore le modalità di supporto alla persona svantaggiata, ai fini di limitare/prevenire il <i>turn over</i> .

FORMAZIONE GARANTITA	Descrizione delle azioni e degli interventi volti a prevenire/limitare il <i>turn over</i> del personale coinvolto nell'attività di tutoraggio	Da valutare con maggior favore gli strumenti di presidio della qualità del lavoro ai fini di limitare/prevenire il <i>turn over</i> delle persone dedicate all'attività di tutoraggio.
	Descrizione del piano formativo specifico per il personale coinvolto nell'attività di tutoraggio	Da valutare la formazione specifica documentabile nell'area inserimenti lavorativi che l'operatore economico si impegna ad erogare per l'intera durata dell'appalto, suddiviso per annualità (Organizzatore, denominazione del corso, contenuti e monte ore annuo). Non verrà valutata la formazione obbligatoria per legge.
	Descrizione delle opportunità formative rivolte al personale	Da valutare le opportunità di formazione specifica offerta al personale
RAPPORTI CON IL TERRITORIO	Descrizione delle modalità di raccordo e collaborazione con il territorio finalizzate a migliorare l'efficacia dei percorsi di inserimento lavorativo, in essere o da attivare.	Da valutare con maggior favore: <ol style="list-style-type: none"> 1. la conoscenza della rete di riferimento 2. capacità di attivazione di accordi e sinergie con realtà locali o soggetti istituzionali 3. la modalità di confronto periodico per la valutazione degli inserimenti lavorativi con i servizi invianti
SISTEMA DI MONITORAGGIO E VERIFICA DEGLI INSERIMENTI LAVORATIVI	Descrizione della metodologia di monitoraggio e valutazione degli inserimenti lavorativi	Da valutare con maggior favore la congruità rispetto al servizio oggetto di appalto e la capacità di differenziare in base alla tipologia di svantaggio
PROPOSTE MIGLIORATIVE	Descrizione di proposte migliorative legate agli inserimenti lavorativi	Da valutare con maggior favore ulteriori elementi che impattano positivamente sugli inserimenti lavorativi (da valutare per congruità rispetto al servizio oggetto d'appalto, realizzabilità e verificabilità)

BOX 3: Progetto**Definire strumenti di presidio della qualità degli inserimenti lavorativi nell'esecuzione del contratto derivato (da testare da 0 a 5 accompagnato dal significato)**

La seguente scheda, utilizzata nell'ambito della valutazione dei tirocini formativi, potrebbe essere un valido supporto nella valutazione degli inserimenti lavorativi. Lo strumento dovrebbe essere compilato annualmente dagli operatori economici insieme al Servizio inviante della persona svantaggiata e includere l'indicazione della categoria di svantaggio.

AREA	CAPACITÀ	GRADO DI RAGGIUNGIMENTO ¹⁴ (punteggio da 0 a 3 oppure non valutabile)		
		Ex ante (prima dell'inizio)	In itinere (metà percorso)	Ex post (fase conclusiva)
RELAZIONALE	Relazioni con i pari ¹⁵			
	Relazioni con figure di riferimento (operatori, tutor, datori di lavoro)			
	Relazioni nell'organizzazione (orientamento e rispetto regole/ruoli nei servizi e al lavoro)			
	Gestione delle frustrazioni			
PROFESSIONALE ¹⁶	Puntualità e costanza negli impegni			
	Proattività (essere autonomi e propositivi)			
	Svolgimento mansioni assegnate			
	Lavoro di gruppo			
	Rispetto luoghi e strumenti lavoro			
AUTONOMIA	Igiene e cura personale			
	Autonomia negli spostamenti			
	Gestione economica			

Definire una scheda di reportistica complessiva e riepilogativa annuale per ARCS, CUC, Stazione appaltante e Servizio cooperazione sociale

La reportistica può riportare:

- numero utenti portatori di svantaggio avviati;
- numero utenti avviati per tipologia di svantaggio (dal punto di vista del servizio di presa in carico);
- numero cessazioni (abbandono, licenziamento, conclusione naturale del contratto);
- elementi di valutazione della qualità degli inserimenti lavorativi (sulla base delle schede pervenute potrà essere elaborata una lettura complessiva della qualità degli inserimenti).