



CITTA' DI TORINO

Divisione Lavoro Formazione Professionale
e Sviluppo Economico
Settore Politiche Sociali per il Lavoro

L'INSERIMENTO LAVORATIVO DEI SOGGETTI SVANTAGGIATI ATTRAVERSO I CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

***Rapporto
sull'applicazione
del Regolamento Municipale 307
nel corso dell'anno 2006***

Città di Torino

Vice Sindaco: [Tom Dealessandri](#)

Direttore Divisione Lavoro Formazione Professionale e Sviluppo Economico: [Sergio Bonis](#)

Dirigente Coordinatore Area Lavoro e Formazione Professionale: [Gianni Giacone](#)

Dirigente Settore Politiche Sociali per il Lavoro: [Paolo Denicolai](#)

Hanno collaborato alle attività di monitoraggio e alla redazione del Rapporto: [Giuseppe Busso](#),
[Patrizia Campo](#), [Paolo Denicolai](#), [Marcella Casalini](#) e [Renata Seren](#)

Hanno collaborato alla sua revisione: [Mariangela Rossato](#) (Direttore del Servizio Centrale Contratti, Appalti Economato), [Monica Sciajno](#) (Dirigente Coordinamento Economato),
[Gianni Rossetti](#) (Staff Vice Sindaco)

Indice

Presentazione	4
Premessa	5
Il Regolamento 307	6
Ulteriori riferimenti normativi e amministrativi	7
1. Il Modello di Monitoraggio adottato	8
1.1. Le diverse fasi	8
1.2. L'attività di monitoraggio: azioni e sviluppi	8
2. I Risultati del Monitoraggio	10
2.1. Caratteristiche degli affidamenti	10
Il numero	10
Spesa complessiva	12
Valutazioni complessive sui controlli effettuati	12
Tipologie dei servizi affidati	12
2.2. Le imprese	14
2.3. I lavoratori svantaggiati	16
I numeri, l'età, il sesso	16
Le tipologie di svantaggio	17
Le tipologie di contratto	18
I servizi inviati	20
Conclusioni e prospettive di lavoro	22

Presentazione

Da oltre dieci anni la Città di Torino è impegnata nel creare le condizioni perché le persone con disabilità (o come diciamo oggi "diversamente abili") o con altri svantaggi, possano usufruire di occasioni di lavoro che permettano a loro e alle loro famiglie di guardare con maggiore serenità al futuro. La Città lo ha fatto utilizzando al meglio un'opportunità offerta dalla legislazione vigente, la Legge 381 del 1991 istitutiva della Cooperazione Sociale, la quale ha offerto alla Pubblica Amministrazione la possibilità di affidare forniture di beni o servizi a Cooperative Sociali di tipo B che si obbligavano all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

L'impegno della Città di Torino si è concretizzato in un primo Regolamento attuativo (il 358, approvato sul finire del 1998) ed in una sua revisione realizzata nell'aprile 2005: il Regolamento 307.

Con tali strumenti si è tentato di andare oltre la legislazione esistente consentendo al Comune di Torino affidamenti con "clausola sociale" anche ad aziende non cooperative impegnandole ad assumere, con uno specifico progetto, persone svantaggiate o disabili.

Il risultato di questo sforzo è riassunto nel Rapporto che qui presentiamo; a distanza di due anni dall'approvazione del nuovo Regolamento, possiamo dire di aver raggiunto due risultati importanti: essere vicini all'obiettivo del 3% della spesa per servizi affidati secondo questa procedura ed avere con ciò garantito una vera occupazione ad oltre 270 svantaggiati o disabili che diversamente ben difficilmente avrebbero avuto un'occasione di lavoro.

Queste persone, prima in carico ai Servizi Sanitari o Socio-assistenziali ora "restituiscono" in qualche modo alla comunità almeno parte dell'attenzione goduta perché si pongono come soggetti attivi in una condizione di "possibile" indipendenza e nuova integrazione sociale.

Il Rapporto è stato realizzato con il concorso delle diverse strutture appaltanti e i suoi contenuti suggeriscono anche riflessioni e valutazioni che potranno costituire il punto di partenza per migliorare il Regolamento e per aumentare le possibilità di inserimento lavorativo e sociale delle persone più in difficoltà.

Si tratta di miglioramenti e sviluppi che proporremo con l'ampia partecipazione di tutti i soggetti sociali ed economici che ci hanno accompagnato in questi anni.

Tom Dealessandri

Vice Sindaco di Torino

Premessa

Questo Rapporto presenta i risultati del monitoraggio svolto nel 2006 sull'applicazione del "Regolamento delle procedure contrattuali per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e disabili" n. 307 della Città di Torino che impegna l'Amministrazione a vincolare una quota dei servizi affidati all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e disabili.

Le informazioni contenute consentono un primo bilancio di un Regolamento relativamente giovane che tuttavia appare aver conseguito buoni risultati. Al tempo stesso l'analisi dei dati e delle attività suggeriscono riflessioni e valutazioni utili a migliorarne l'efficacia e a contribuire all'attuale dibattito circa le prospettive di sviluppo di politiche di inclusione sociale e lavorativa.

Per meglio valutare i risultati del monitoraggio è opportuna una breve sintesi dei contenuti del Regolamento 307 e del contesto normativo nel quale si colloca.

Nell'ambito dei provvedimenti attuativi della Legge 381/91 e della L.R. 18/94, il Comune di Torino approvò alcuni provvedimenti tesi a favorire l'inclusione lavorativa di persone in condizioni svantaggiate. Tra gli altri vanno in particolare ricordati per l'attinenza al Regolamento 307:

- ▶ la deliberazione del Consiglio Comunale 22.5.1995 n. 151 che prevedeva di destinare il 5% della previsione di spesa del Comune di Torino per l'acquisizione di beni e servizi, mediante convenzioni con cooperative sociali di tipo B;
- ▶ i Protocolli d'Intesa del 1995 e del 1996 tra la Città, le associazioni della cooperazione sociale e le A.S.L. cittadine che impegnavano queste ultime a favorire l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati;
- ▶ il Regolamento Municipale del 22.12.1998 n. 258 che definiva le modalità di effettuazione delle procedure di affidamento delle forniture di beni e servizi attraverso l'inserimento lavorativo delle fasce deboli del mercato del lavoro;
- ▶ la deliberazione del Consiglio Comunale 5.3.2001 (n. mecc. 01006/23) che impegnava i rappresentanti del Comune nelle Aziende partecipate a proporre atti capaci di recepire lo spirito e la lettera della deliberazione del Regolamento Municipale n. 258.

Il Regolamento 307

Nel 2004, sulla base delle esperienze sviluppate e dopo ampie consultazioni con tutti i soggetti interessati, si avviarono le procedure per l'aggiornamento del Regolamento 258 sia per migliorarne l'efficacia, sia per recepire alcune modificazioni intervenute nel diritto del lavoro.

Nel 2005 (deliberazione del Consiglio Comunale 31.3.2005) fu così approvato il nuovo "Regolamento delle procedure contrattuali per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e disabili" n. 307.

Nello stesso anno furono approvate (deliberazione Giunta Comunale 28.12.2005) le "Linee Guida per la redazione dei dispositivi di gara realizzati ai sensi del Regolamento n. 307", strumento utile per la predisposizione dei dispositivi e delle procedure concorsuali.

Il nuovo Regolamento rappresenta dunque uno sviluppo della legislazione nazionale e regionale ed ha come principale finalità quella di favorire l'inserimento occupazionale delle fasce di soggetti svantaggiati appartenenti alle tipologie (tra queste i disabili, gli ex detenuti, gli affetti da dipendenze, ecc.) individuate dalla Legge 381/91 e dal Regolamento CE 2204/02 (disoccupati di lunga durata, donne sole, migranti, ecc.) mediante specifiche procedure contrattuali.

In sostanza, il Regolamento stabilisce che almeno il 3% dell'importo complessivo degli affidamenti a terzi per beni e servizi della Città sia destinato a contratti che prevedano, nell'ambito dell'affidamento stesso, l'impiego di persone svantaggiate nella misura di almeno il 30%. E ciò sia che si tratti di affidamenti sopra soglia europea sia effettuati con convenzioni con cooperative sociali.

L'offerta dei concorrenti alle gare d'appalto è valutata, oltre che per l'offerta tecnica ed economica, in base al progetto sociale presentato. Il documento deve indicare il numero e la tipologia dei soggetti svantaggiati da inserire, gli obiettivi da raggiungere, le modalità organizzative del lavoro, le mansioni e le condizioni contrattuali dei lavoratori inseriti, le metodologie di reclutamento e di accompagnamento, le attività formative previste e le occasioni di integrazione sociale (attività extra lavorativa) offerte.

Per ogni soggetto deve poi essere predisposto un progetto individuale di inserimento che, tra le altre cose, indica il tipo di svantaggio, il servizio inviante, il contratto applicato, le mansioni svolte e le azioni tese ad integrarlo nelle attività. Ai soggetti inseriti deve essere assicurato l'inquadramento nel contratto collettivo nazionale della categoria di riferimento stipulato con le organizzazioni sindacali più rappresentative e in caso di subentro ad un'altra impresa, deve essere garantita l'assunzione dei precedenti soggetti svantaggiati.

Sono tutti accorgimenti che consentono di rispondere ad una delle difficoltà maggiori delle politiche del lavoro: la stabilità e la continuità, nei limiti del possibile, del lavoro successiva all'assunzione.

Per favorire e controllare queste procedure, tutti i servizi che si intendono appaltare utilizzando il Regolamento 307, devono essere comunicati alla Divisione Lavoro che affianca le altre strutture comunali nelle procedure d'appalto ed effettua il monitoraggio degli affidamenti.

Ulteriori riferimenti normativi e amministrativi

In questi ultimi anni l'applicazione del Regolamento municipale 307 si è dimostrata congruente e in qualche modo anticipatoria sia con la normativa nazionale e regionale, sia con le azioni e gli indirizzi perseguiti dalla cooperazione sociale.

Un ultimo esempio è rappresentato dalla D.G.R. 22.05.06 n. 79-2953 che detta gli indirizzi per regolamentare i rapporti tra Enti Pubblici e Terzo Settore, rimarca l'importanza del ruolo svolto dalla Cooperazione Sociale B e invita le Amministrazioni Pubbliche ad un più ampio utilizzo degli affidamenti previsti dalla L. 381/91 e dalla L.R. 18/94.

Sul terreno della riflessione e della valutazione progettuale, va ricordato il progetto europeo "RETIQUAL"¹ al quale la Città di Torino partecipa e che mira alla costruzione di finalità e linguaggi comuni, strumenti e metodologie di lavoro condivise ed efficaci.

Tra gli obiettivi del progetto vi sono la rilevazione del "valore aggiunto" della cooperazione sociale, la certificazione dei processi di inserimento lavorativo sotto l'aspetto delle procedure e delle metodologie adottate, l'analisi qualitativa delle ricadute dell'inserimento lavorativo sui beneficiari finali.

A tal proposito va ricordata la sperimentazione della "riclassificazione dei bilanci" finalizzata a valutare il valore aggiunto creato dall'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e restituito direttamente a loro e indirettamente alla collettività.

¹ Il progetto RETIQUAL è finanziato dall'Iniziativa Comunitaria "EQUAL - II Fase". È gestito da un partenariato composto da *Provincia di Torino, Comunità Montana Bassa Val di Susa e Cenischia, Forum del Terzo Settore in Piemonte, ConfCooperative (Unione Provinciale di Torino), Lega Regionale Cooperative e Mutue, L'Agenzia per la promozione della cooperazione sociale*. Il capofila della Partnership è l'ATI Reti.Qu.A.L. composta da *Centro di Iniziativa per l'Europa del Piemonte (CIE), Self - Consorzio regionale della Cooperazione sociale e Unioncoop*. Il progetto Reti.Qu.A.L. ha, inoltre, previsto la costituzione di una Rete di progetto per assicurare il massimo coinvolgimento di tutte le realtà locali e regionali nell'implementazione delle sperimentazioni e delle attività di sensibilizzazione e diffusione dei risultati del progetto. Hanno aderito alla Rete i seguenti soggetti: *Comune di Torino, Comunità Montana Val Pellice, Comunità Montana Chisone e Germanasca, Comunità Montana Pinerolese Pedemontana, Associazione Provinciale di Protezione Civile, ATL 2 Montagne Olimpiche*.

1. Il Modello di Monitoraggio adottato

1.1. Le diverse fasi

Le modalità attuative del monitoraggio sono definite dallo stesso Regolamento 307 e da altri atti² della Divisione Lavoro in una logica di **condivisione, congruità, efficacia, sostenibilità** sia per le strutture appaltanti sia per le imprese. L'attuale modello segue il processo di affidamento dal suo inizio fino alla sua conclusione e, condotto da un Servizio del Settore Politiche Sociali per il Lavoro, prevede differenti fasi:

- a) La prima consiste nella **consulenza offerta** dal Servizio nella formulazione dei dispositivi di gara (lettere di invito e capitolati) per renderli coerenti con quanto disposto dal Regolamento 307 e dalle Linee Guida. Un esperto del Servizio partecipa poi alla **valutazione dei Progetti sociali** in sede di Commissione di gara.
- b) Concluso il procedimento, la struttura appaltante trasmette al Servizio la documentazione necessaria alle attività di verifica (capitolato d'appalto, richiesta d'offerta, Progetto sociale ecc.) dell'impresa aggiudicataria la quale deve comunicare le **informazioni relative ai soggetti** impiegati nella specifica commessa.
- c) Da questo momento inizia il vero e proprio **monitoraggio** che prevede uno o più incontri con ogni singola impresa affidataria durante i quali:
 - ▶ si analizza la relazione che la Cooperativa deve produrre sulla gestione complessiva dell'attività;
 - ▶ si verifica la coerenza dei dati riportati sul Progetto sociale con i dati desunti dai Progetti Individuali;
 - ▶ ci si confronta sulle eventuali criticità insorte nella gestione dell'attività per individuare possibili soluzioni.
- d) I **risultati** del monitoraggio, compresi gli eventuali problemi riscontrati, sono comunicati alle strutture appaltanti con le quali si mantiene per tutta la durata dell'affidamento un rapporto costante per affrontare insieme eventuali criticità nell'affidamento. In tal modo si integrano tra loro i controlli e le valutazioni sull'inserimento sociale e quelle sulla qualità del servizio.
- e) Tutti i dati dei monitoraggi effettuati sono inseriti in un **database** che consente di effettuare elaborazioni quantitative e qualitative sugli affidamenti (quote impegnate, tipologie di attività, ecc). Si controlla così anche il percorso lavorativo delle persone inserite in riferimento sia agli obiettivi definiti nel progetto individualizzato, sia alla loro situazione contrattuale, evidenziando anche eventuali percorsi di mobilità dei lavoratori svantaggiati da un'impresa all'altra per effetto di avvicendamenti tra cooperative nella gestione delle attività affidate.
- f) Il rapporto conclusivo che ne deriva da un lato restituisce a tutti i soggetti interessati (Amministrazione, strutture appaltanti, centrali cooperative, organizzazioni sindacali, associazioni, media, ecc.) informazioni e valutazioni complessive su questo tipo di politica, dall'altro contribuisce alla predisposizione del documento di previsione circa i nuovi affidamenti che si intendono realizzare utilizzando il Regolamento 307.

1.2. L'attività di monitoraggio: azioni e sviluppi

Il complesso delle azioni svolte è riepilogato nella scheda A) ma va sottolineato come l'attività di monitoraggio (strettamente connessa ad altre azioni) si sia dimostrata anche strumento di promozione delle politiche di inclusione sociale. Per promuovere l'applicazione del Regolamento 307, il Settore si è impegnato in un lavoro di confronto con le strutture appaltanti, la cooperazione sociale, i partner del Progetto RETIQUAL e l'AMIAT. In questo quadro va intesa anche la consulenza alle stazioni appaltanti che ha assunto la connotazione di attività di "service" descritto sopra.

Per le strutture i "costi" derivano anche dai tempi e dal personale dedicato nel seguire procedure di appalto

²Si veda, ad esempio, per l'anno 2007, la Determina Dirigenziale n. 29 del 9.1.07 della Divisione Lavoro, nella quale vengono definiti obiettivi ed azioni per il corrente anno.

e di affidamento particolari; per le imprese alcuni “costi” derivano dalle risorse organizzative dedicate all’inserimento delle persone. L’affiancamento dei Servizi per il lavoro alle strutture appaltanti e alle imprese in tutte le fasi della procedura (dalla definizione del capitolato al monitoraggio dell’affidamento) consente di sgravarle almeno di una parte di questi compiti e aiuta a risolvere i diversi problemi che via via si evidenziano.

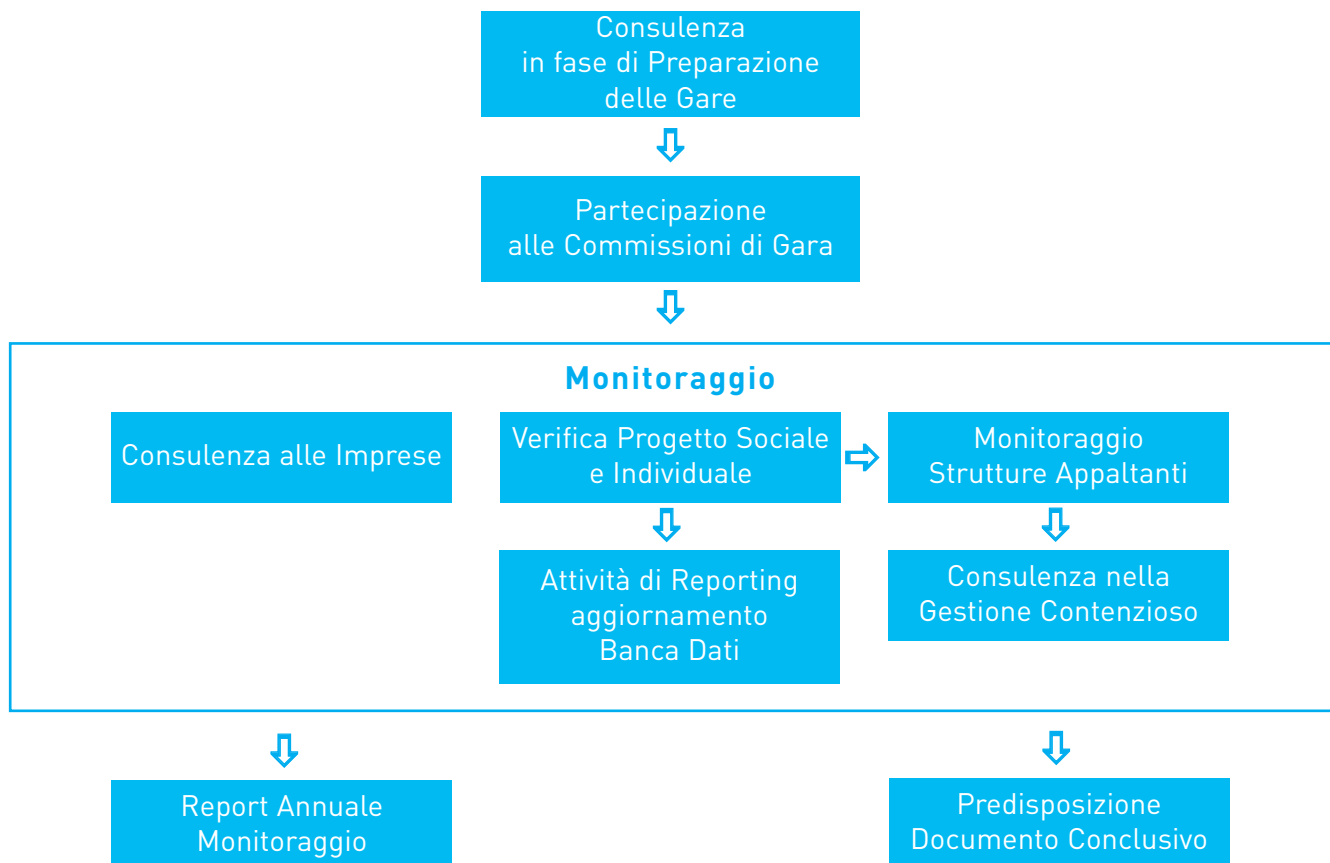
Un altro aspetto sul quale si è lavorato riguarda le [procedure e gli strumenti](#) del controllo.

Come si è accennato sopra, a questo scopo si è avviato il [perfezionamento e la formalizzazione](#) del monitoraggio mediante un atto amministrativo (determinazione dirigenziale 29/2007) che precisa e definisce strumenti, modalità e prassi operative. In secondo luogo, è stato elaborato un “database” in grado di sistematizzare tutti i dati contenuti nei Progetti sociali.

Aspetto fondamentale per l’efficacia delle attività è, come si è detto, il [confronto e la condivisione di prassi e strumenti](#) con le strutture appaltanti, le imprese, il Settore centrali contratti appalti della Città e la Cooperazione sociale nell’ambito di un percorso partecipato. In tal modo l’attività di monitoraggio non ha solo il significato di doveroso controllo e verifica, ma diviene [occasione e stimolo di miglioramento per tutti i soggetti implicati e in particolare per le imprese](#).

Scheda A)

Flusso relativo al Modello di Monitoraggio



2. I Risultati del Monitoraggio

Qui di seguito si sintetizzano le informazioni e i dati raccolti nel corso del monitoraggio riferito all'anno 2006. Essi delineano un quadro complessivo degli affidamenti realizzati che conferma l'impegno della Città nell'applicazione del Regolamento 307 e nell'inclusione sociale delle fasce deboli.

Le tabelle di sintesi rappresentate in questo capitolo lo testimoniano con chiarezza, ma le informazioni raccolte e la loro elaborazione sono soprattutto utili perché consentono riflessioni su numerosi aspetti (quantitativi e qualitativi) e suggeriscono nuove direzioni e prospettive di lavoro.

Tab. 1

Sintesi dei risultati del monitoraggio 2006	
Aspetti considerati	Risultati Monitoraggio 2006
Numero affidamenti attivati negli anni precedenti e in corso nel 2006	50
Numero affidamenti ai sensi del Regolamento 307 attivati nel 2006	54
Quota di budget impegnata nel 2006 dalla Città sugli affidamenti ai sensi del Regolamento 307	euro 7.119.289,75
Numero imprese che gestiscono servizi affidati ai sensi del Regolamento 307 nel 2006	19
Numero lavoratori svantaggiati inseriti e operanti in attività affidate dalla Città di Torino con Regolamento 307	273
Numero lavoratori svantaggiati nuovi assunti nel 2006	50

2.1 Caratteristiche degli affidamenti

Il numero

Le diverse strutture appaltanti della Città di Torino hanno provveduto, nel corso del 2006 ad affidare, ai sensi del Regolamento 307 54 nuove forniture di beni o servizi³.

Gli affidamenti iniziati nel 2005 e nel 2004 di durata biennale e triennale, "attivi" anche nel 2006, sono 50 che sommati ai 54 nuovi affidamenti danno un totale di 104 affidamenti attivi al 31.12. 2006⁴. La maggior parte degli affidamenti realizzati dalla Città nel 2006 si caratterizzano per:

- ▶ un importo inferiore alla soglia comunitaria (nel 2006 la media è di euro 211.129,00);
- ▶ la loro realizzazione in base al Titolo II del Regolamento 307, che consente al Comune di Torino di stipulare convenzioni con Cooperative sociali ai sensi dell'articolo 5 della L. 381/81 per la fornitura di beni e servizi.

³Si vedano le tabelle 2 e 3.

⁴Il numero degli affidamenti è qui calcolato utilizzando come riferimento le determinazioni di affidamento/impegno redatte dalle Stazioni Appaltanti. Nel caso in cui nell'arco dell'anno si concluda l'affidamento di un servizio, la Stazione Appaltante può procedere ad un nuovo affidamento tramite gara o procedura negoziata; in tal caso gli affidamenti conteggiati nell'arco dell'anno saranno due relativi alla stessa tipologia di servizio. Si precisa inoltre che il lavoratore svantaggiato impegnato su più affidamenti distinti relativi alla gestione dello stesso servizio nell'arco temporale che va dal 1.1.06 al 31.12.06, è stato ovviamente conteggiato solo una volta.

Tab. 2 Quote Impegnate per struttura appaltante

Stazione Appaltante	N. Affidam 2006	Quote Impegnate Anno 2006	Tipologia di Attività
Circoscrizione 2	3	396.352,44	Prestazioni integrative al servizio di assistenza domiciliare Fattorinaggio – Manutenzione ordinaria fabbricati, impianti sportivi e aree verdi – Pulizie.
Circoscrizione 3	5	136.898,00	Servizio di pulizia – Facchinaggio – Manutenzione aggiuntiva aree verdi e fabbricati – Prestazioni integrative al servizio Assistenza domiciliare.
Circoscrizione 4	1	336.079,80	Pulizia servizi socio-assistenziali; Manutenzione ordinaria impianti e verde decentrato.
Circoscrizione 5	2	117.926,90	Manutenzione ordinaria fabbricati, impianti sportivi e aree verdi.
Circoscrizione 6	4	117.250,46	Piccola manutenzione fabbricati e impianti, pulizia sedi servizi sociali, prestazioni integrative assistenza domicilio.
Circoscrizione 7	2	155.278,00	Manutenzione ordinaria fabbricati, impianti, piccola manutenzione, aggiuntiva aree verdi.
Circoscrizione 8	3	49.544,00	Manutenzione aree verdi, area cani, fabbricati e impianti, prestazioni integrative assistenza domiciliare.
Circoscrizione 9	-	39.079,00*	Piccola manutenzione fabbricati e impianti e presso domicilio di utenti anziani. * La quota impegnata nel bilancio 2006 si riferisce ad un affidamento attivato nel 2005.
Circoscrizione 10	5	226.628,36	Manutenzione aree verdi, fabbricati e impianti, prestazioni integrative assistenza domiciliare.
Servizio Centrale Contratti Appalti	5	2.946.303,89	Allestimento seggi elettorali – pulizie uffici comunali e giudiziari, pulizia biblioteche.
Divisione Servizi Educativi	9	1.824.974,42	Sorveglianza e pulizie presso scuole d'infanzia – uffici della Divisione – C.O.S.P. – Manutenzione ordinaria.
I.T.E.R.	1	120.204,00	Pulizia ordinaria edifici Servizi Educativi.
Divisione Ambiente Verde	7	652.797,48	Interventi per Olimpiadi, Manutenzione verde pubblico centrale, zone alberate, ecc.
Totale		7.119.289,75	

Spesa complessiva

La Città di Torino nel 2006 ha impegnato complessivamente per gli affidamenti a clausola sociale euro 7.119.289,75 su un importo totale destinato a beni e servizi di euro 262.000.000,00 (fonte: Bilancio di Previsione 2006).

La quota percentuale raggiunta è pari al 2,71% del totale degli affidamenti, valore non lontano dall'obiettivo indicato nel Regolamento Municipale 307 art. 2, comma 1 (3%)⁵.

Valutazioni complessive sui controlli effettuati

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio si è ritenuto opportuno individuare alcuni indicatori di risultato, che correlati agli obiettivi, potessero fornire elementi di valutazione dei risultati raggiunti da un punto di vista sia quantitativo sia qualitativo.

Nel 2006 sono stati monitorati 63 affidamenti distribuiti su 19 Cooperative sociali (di tipo B), una parte dei quali si riferiscono a gare indette nel corso del 2005 o nel 2004. I restanti affidamenti attivi nel 2006 sono stati monitorati nel 2005.

Per individuare gli affidamenti da verificare nel 2006 si sono considerati sia i nuovi affidamenti sia la necessità di avere la situazione aggiornata di gare di durata biennale o triennale. Nel 2005 erano stati verificati 44 affidamenti e nel 2006 si è data priorità nel monitoraggio agli affidamenti mai monitorati e agli affidamenti già controllati, ma dei quali si voleva avere un quadro aggiornato per le dimensioni dell'affidamento stesso e per l'entità dei lavoratori svantaggiati coinvolti.

In estrema sintesi, il monitoraggio effettuato ha permesso di verificare che la durata media degli affidamenti del 2006 si attesta sui 18 mesi ed è leggermente aumentata rispetto al 2005 in cui era pari a 14 mesi.

Inoltre, nel corso del 2006 non sono state accertate significative anomalie suscettibili di specifiche segnalazioni alle stazioni appaltanti in merito alla congruenza tra Progetti sociali presentati in sede di gara e realizzazione degli stessi nell'ambito delle attività effettivamente svolte.

Sono stati invece registrati alcuni cambiamenti importanti nella realtà della cooperazione torinese quali la cessazione di attività o la trasformazione di cooperative sociali B il cui significato andrà valutato con maggiore attenzione.

Infine le attività di monitoraggio connesse alla realizzazione dei Progetti Sociali suggeriscono la necessità di potenziare ancora l'integrazione di questo tipo di controllo con la verifica effettuata dalla stazione appaltante sulla gestione dell'affidamento sotto l'aspetto tecnico (es. verifica sul rispetto della tempistica prevista nella realizzazione degli interventi, sulla qualità del servizio fornito, ecc.).

Tipologie dei servizi affidati

La tipologia delle attività affidate non è cambiata rispetto al 2005 e si confermano i tradizionali ambiti di attività costituiti da:

- ▶ pulizie
- ▶ manutenzione ordinaria e straordinaria dei Fabbricati comunali e degli Impianti sportivi
- ▶ manutenzione delle aree verdi
- ▶ prestazioni integrative all'Assistenza domiciliare.

⁵Il dato relativo al budget impegnato dalla Città si riferisce esclusivamente alla somma delle quote impegnate dalle diverse strutture appaltanti nel bilancio 2006 e non all'importo complessivo dell'affidamento.

Tab. 3 Quote impegnate per tipologie di attività

Tipologia attività	Strutture appaltanti	Quote impegnate 2006
Manutenzione ord. e aggiuntiva aree verdi	Circoscrizioni 2-10 Divisione Ambiente e Verde	1.599.482,94
Prestazioni Integrative all'Assistenza Domiciliare	Circoscrizioni varie	72.956,00
Manutenzione ord. Fabbricati Municipali e Impianti Sportivi	Circoscrizioni 2-10 Divisione Ambiente e Verde, Divisione Servizi Educativi	440.704,64
Pulizie presso Scuole di Infanzia, Uffici Comunali	Circoscrizioni, Divisione Servizi Educativi, Servizio Centrale Contratti e Appalti	4.976.399,37
Altro (fornitura e posa box e diffusione materiale informativo)	varie	29.746,80
Totale		7.119.289,75

Va tuttavia ricordato che sono in corso di perfezionamento due affidamenti di notevole entità (sopra soglia comunitaria), sia per quanto riguarda le risorse finanziarie impegnate, sia per l'ampiezza delle attività affidate. Si tratta di servizi precedentemente gestiti con altre modalità (con personale interno presso le scuole di infanzia) o con altra strumentazione contrattuale.

D'altra parte appare evidente che la prospettiva è quella di [ampliare e diversificare la tipologia dei servizi affidati](#) con clausole di inclusione sociale anche perché molti svantaggiati (si pensi a disabili motori o sensoriali) sono in grado di svolgere mansioni complesse.

2.2. Le imprese

La totalità delle imprese affidatarie ai sensi del Regolamento 307 è costituita da cooperative sociali di tipo B e il panorama delle cooperative che si candidano a gestire servizi e attività attraverso procedure di affidamento nel territorio cittadino ai sensi del Regolamento 307⁶, è simile a quello degli scorsi anni sia per dimensioni sia per l'identità dei soggetti.

Le strutture della Città hanno affidato le varie attività a 19 diverse cooperative sociali con sede legale prevalentemente a Torino, qualcuna nella provincia; le cooperative coinvolte nel 2006 sono state le seguenti:

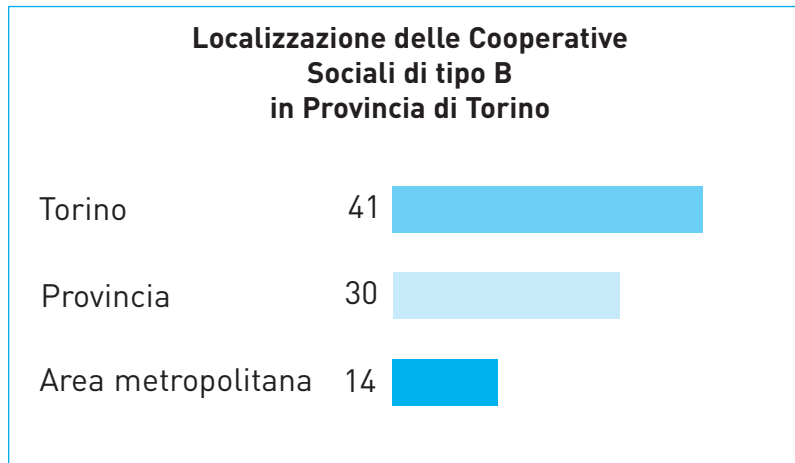
- ▶ Agridea
- ▶ Coala
- ▶ Creattività
- ▶ Ecosol
- ▶ P.G. Frassati
- ▶ Ici - Arca
- ▶ I.C.S.
- ▶ In/contro Produzione e Lavoro
- ▶ La Bottega
- ▶ La Nuova Cooperativa
- ▶ La Rosa Blu
- ▶ Le Radici Due
- ▶ Luci nella Città
- ▶ Marca
- ▶ Mela Cotogna
- ▶ Mosaico
- ▶ Nuova Socialità
- ▶ Piero e Gianni
- ▶ Quadrifoglio Tre



Le Cooperative che operano con la Città di Torino hanno una storia sociale importante sul nostro territorio; alcune di queste hanno caratterizzato precisi indirizzi e scelte di avanguardia nel panorama dell'impegno sociale piemontese. Per valutare l'impatto del Regolamento e l'effettiva quantità e qualità degli inserimenti lavorativi di soggetti svantaggiati è tuttavia opportuno considerare il quadro generale delle cooperative di tipo B operanti a Torino e i servizi a loro affidati dalla Città. Nella sezione provinciale di Torino dell'Albo delle Cooperative Sociali di tipo B sono registrate 85 imprese⁷; la maggior parte delle imprese sono collocate nella Città (41) o nell'Area metropolitana (30), come risulta dal grafico che segue:

⁶ Gli affidamenti sono effettuati ai sensi del Titolo II del Regolamento, che prevede le convenzioni con le Cooperative sociali di tipo B, per importi al di sotto della soglia comunitaria. Il Regolamento prevede anche il Titolo I ed il Titolo III per importi al di sopra della soglia comunitaria ed aperti anche ad altre tipologie di imprese.

⁷ Con un incremento di 10 unità rispetto all'ultimo rilevamento del dicembre 2002.

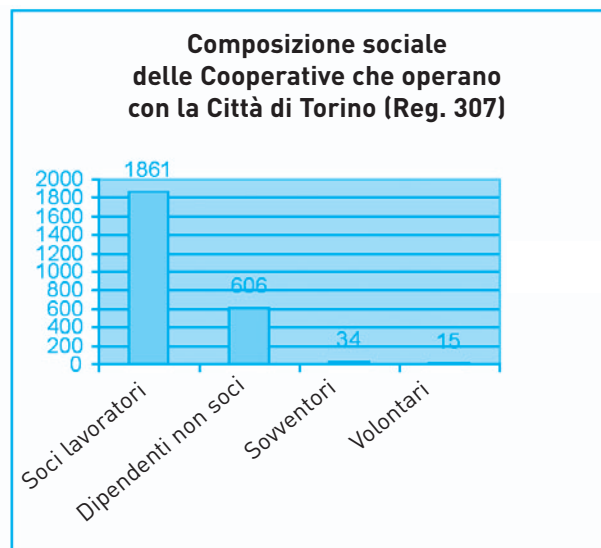


Va ricordato che inserimenti di svantaggiati sono realizzati anche [dalle società partecipate](#) dalla Città di Torino e in particolare, l'AMIAT che, da tempo impegnata nel trasferire nella propria organizzazione le procedure ispirate al Regolamento Municipale 307, ha stabilito una positiva collaborazione con la Divisione Lavoro concretizzata attraverso la consulenza in fase di predisposizione dei dispositivi di gara, in qualità di consulenti, la collaborazione nella fase di monitoraggio.

L'AMIAT ha riservato una quota di rilievo del proprio bilancio per affidamenti mediante contratti di inserimento lavorativo con l'attivazione di 12 affidamenti a 10 imprese. I contratti stipulati hanno permesso di creare posti di lavoro per 165 persone.

In termini più generali le cooperative sociali di tipo B sono in grado di generare numerose occasioni di lavoro e il dato è confermato dalla situazione generale rappresentata dalle Cooperative che lavorano con la Città di Torino in applicazione del Regolamento 307; in queste cooperative operano oltre 2500 persone (dati 2006), di cui 15 prestano la propria opera a titolo di volontariato, 34 come sovventori, 1861 lavorano come soci e sono iscritti al libro matricola, mentre 606 sono assunti come dipendenti non soci ed inseriti nella "produzione".

La composizione sociale delle Cooperative che operano con la Città di Torino e che sono oggetto del presente Rapporto è la seguente:



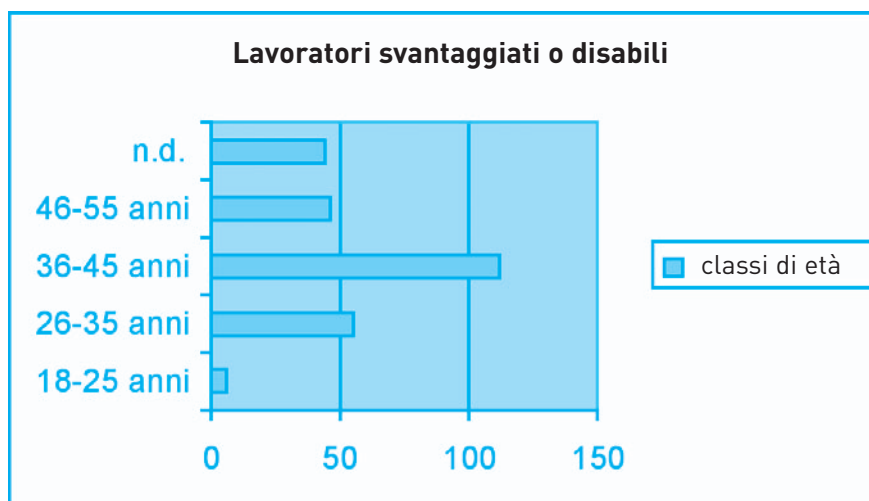
Sono circa 900 le persone con svantaggio che lavorano nelle Cooperative sociali che operano con la Città di Torino con forniture legate al Regolamento 307: la maggior parte di esse sono soci delle stesse.

2.3 I Lavoratori svantaggiati

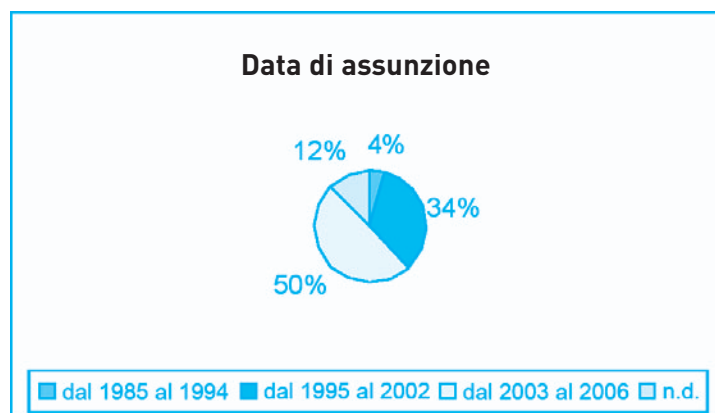
I beneficiari della politica attiva del lavoro e di inclusione sociale perseguita dal Regolamento 307 sono, come detto nelle pagine precedenti, i lavoratori svantaggiati, intendendo per tali sia quelli individuati dalla legge costitutiva della Cooperazione Sociale (L.381/91), sia quelli individuati dalla nuova legislazione sul lavoro (L. 30/03 e D. Lgs. 276/03) che ha recepito la classificazione espressa dal Regolamento CE 2204/2002.

I numeri, l'età, il sesso

Al 31.12.2006 la situazione fotografata sulla base dei dati rilevati dal monitoraggio è la seguente: il numero dei soggetti in condizione di svantaggio presenti nelle diverse Cooperative aggiudicatrici di affidamenti della Città di Torino risulta essere di **273** in totale, di cui **50** hanno iniziato il rapporto di lavoro nel corso del 2006. Si tratta di una manodopera con una età distribuita lungo tutto l'arco della vita lavorativa, con una prevalenza persone con età compresa fra i 36 e i 45 anni (112), mentre 55 sono comprese fra i 26 e i 35 anni e 46 dai 46 ai 55 anni.



Il 50% delle persone occupate sono state assunte, come si evince dal grafico che segue, nel corso degli ultimi tre anni: ciò potrebbe essere dovuto al fatto che le assunzioni rilevate erano di fatto passaggi diretti da altre cooperative oppure in molti casi l'inserimento lavorativo viene effettuato nella fase di maturità del soggetto svantaggiato.

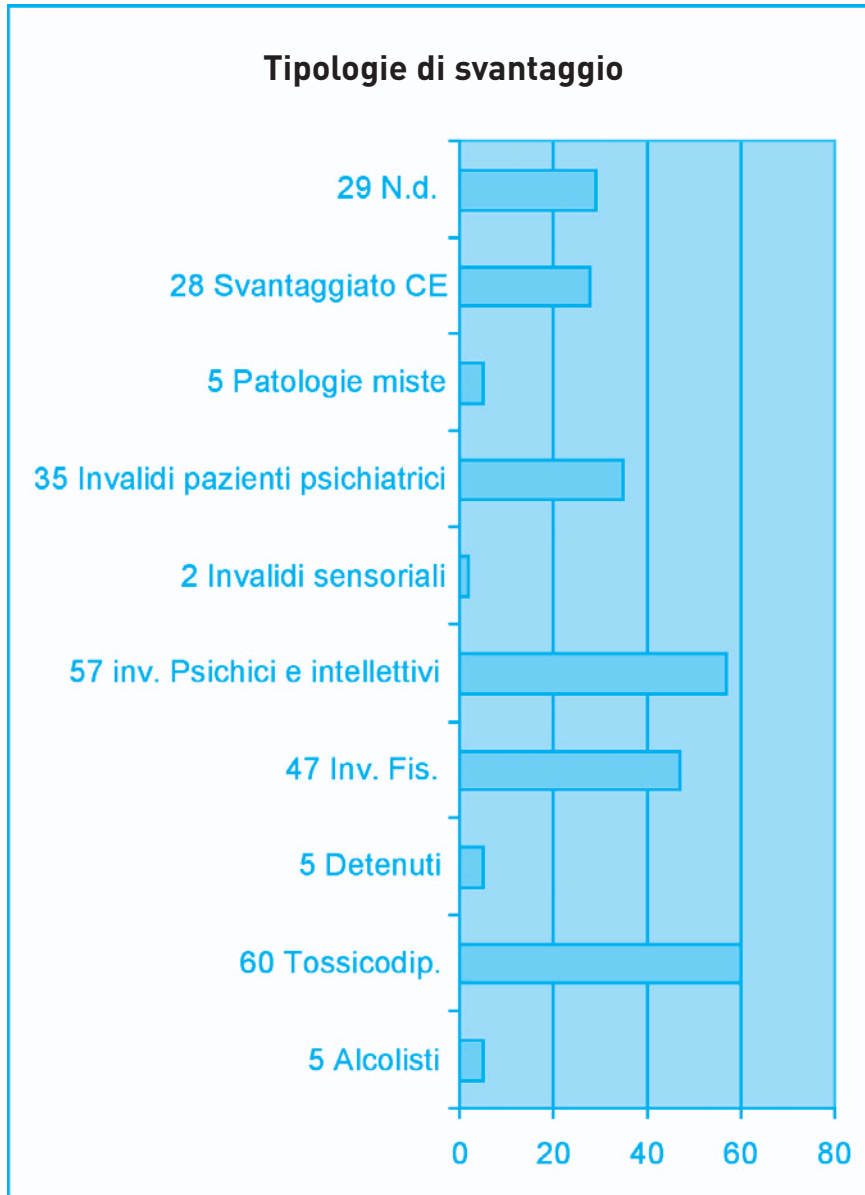


L'analisi dei dati denota una sostanziale omogeneità di genere: **gli uomini superano di poco le donne** (145 a 128) confermando una tendenza presente in tutta la Cooperazione Sociale di tipo B. Per altri versi l'omogeneità consegue dalla tipologia di lavoro proposta negli affidamenti che contribuisce a far crescere la componente femminile della manodopera utilizzata.

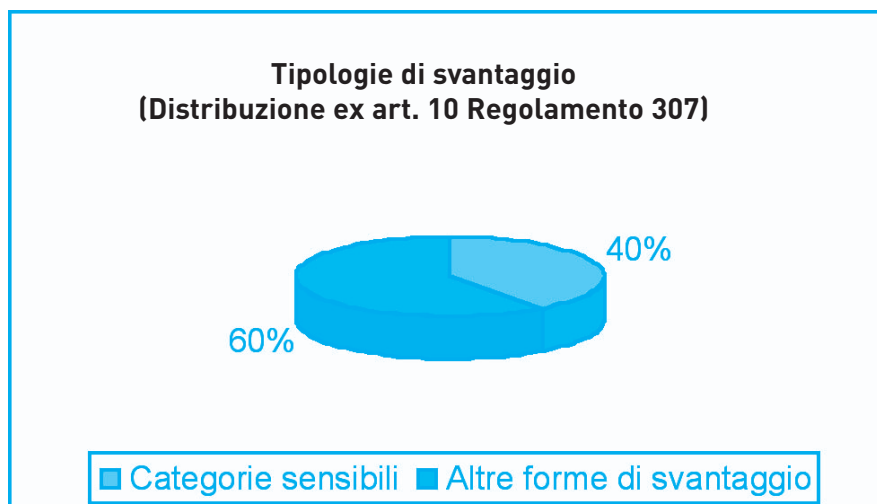
Le tipologie di svantaggio

Il Regolamento 307 sottolinea la necessità di giungere ad un'equa distribuzione fra le varie tipologie di disabilità, con particolare riferimento a quelle maggiormente "problematiche" (patologie intellettive, psichiatriche o fisiche con ridotta autonomia, art. 10, comma 1, lettera d).

In questo senso il monitoraggio conferma il sostanziale rispetto degli indirizzi regolamentari: tra i lavoratori inseriti si constata la prevalenza di tipologie di svantaggio quali la tossicodipendenza e la disabilità intellettiva o psichica (coerentemente con le categorie utilizzate dalla L. 381) seguite dalla disabilità fisica e dalla problematica psichiatrica.



Il controllo sulle categorie di svantaggio sulle quali il Regolamento Municipale pone particolare attenzione (almeno il 20% degli inserimenti deve essere composto da disabili fisici, intellettivi, psichiatrici, cfr. art. 10) ha permesso di rilevare che questa prescrizione è ampiamente soddisfatta: il 40% degli inserimenti è rappresentato da quelle categorie.



Limitato è invece il numero di casi con le tipologie di svantaggio introdotte dal Regolamento CE, costituito prevalentemente da “disoccupati di lungo periodo”, ovvero persone prive di un lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti (25 su 28 in totale).

L’analisi dei progetti sociali e il confronto con le cooperative evidenzia tuttavia alcuni aspetti di criticità. Permane intanto un’eterogeneità da parte delle Cooperative sociali nella definizione dello specifico tipo di svantaggio all’interno della categoria generale di “persone svantaggiate” a cui si riferisce l’art. 4 della L. 381/91. Questa categoria comprende al suo interno tutti i tipi di disabili riconosciuti invalidi oltre ai tossicodipendenti, agli alcolisti e ai condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione. Vi è spesso confusione terminologica soprattutto per i soggetti con disabilità intellettiva e psichica che vengono tuttora definiti in modi diversi dagli operatori dei differenti servizi.

Un altro elemento che dovrà essere valutato è connesso alla introduzione delle tipologie di svantaggio ex Regolamento CE, che per ora, come si evince dai dati esposti nelle pagine precedenti, sono ancora limitate, ma in prospettiva, potranno porre il problema del “peso” attribuito loro in sede di valutazione di offerta⁸. Se su questi aspetti, riflessioni e correttivi possono svolgersi nell’ambito dell’applicazione del Regolamento 307, la questione ha tuttavia rilievi più ampi e coincide con il dibattito in corso circa le **categorie con maggiori difficoltà occupazionali** e alle quali quindi garantire maggiori agevolazioni.

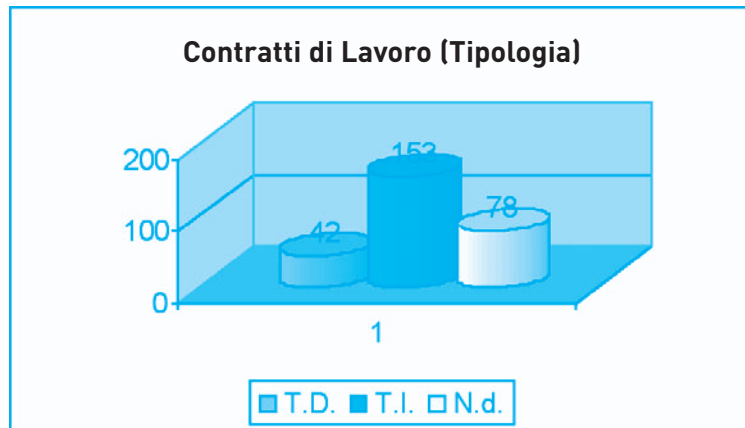
Le tipologie di contratto

Le forme di lavoro utilizzate sono in massima parte costituite dalle formule contrattuali del **tempo determinato** e, in misura maggiore, del **tempo indeterminato**.

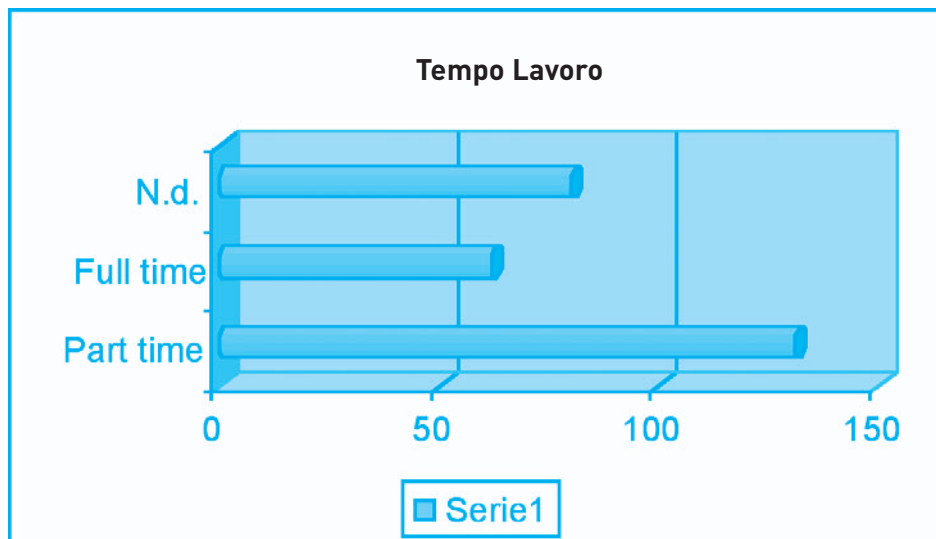
I contratti a tempo determinato rappresentano strumenti di flessibilità che l’azienda si dà per gestire i picchi di produzione e, nella fattispecie, i cambi di appalto. Sono inoltre a volte usati come periodo propedeutico per il lavoratore svantaggiato in attesa di consolidare il rapporto con l’assunzione a tempo indeterminato.

La maggior parte dei contratti di lavoro esistenti nelle cooperative che hanno rapporti con la Città di Torino sono a tempo parziale: gli orari in genere vengono concordati con i Servizi invianti che valutano le reali possibilità operative delle persone impiegate e prospettano un piano di assorbimento graduale nella struttura lavorativa. Spesso succede che contratti inizialmente previsti per 15-20 ore settimanali si trasformino in orari più lunghi che, tra l’altro, permettono di prospettare una maggiore autonomia economica.

⁸ Attualmente il punteggio assegnato ai sensi dell’art. 8 del Regolamento 307 non differenzia fra le diverse tipologie di svantaggio (soggetti svantaggiati ai sensi della L. 381/91 quali disabili, soggetti a dipendenze, ecc.).



I contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) prevalentemente adottati dalle Cooperative considerate, sono rispettivamente quello “Multiservizi” e quello delle Cooperative Sociali, anche per le prescrizioni che provengono dal Regolamento Municipale e dai Capitolati d’oneri emanati dall’Amministrazione Comunale⁹.



⁹ Il Regolamento 307 prescrive, all’art. 3, che il personale operante nelle Cooperative Sociali affidatarie di forniture alla Città di Torino, debba essere inquadrato con l’applicazione del CCNL di riferimento stipulato con le OO.SS. comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Nei dispositivi di gara poi, quanto alla congruità dei costi esposti nelle offerte economiche, viene citata la Legge 327/2000 (ora sostituita dal nuovo Codice degli Appalti – artt. 86-87-88-89). Le tabelle di riferimento sono quelle prodotte periodicamente dal Ministero del Lavoro e pubblicate sul sito dello stesso Ministero (<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreeTematiche/tutela/analisiCcosto>).

I Servizi invianti

Per Servizi invianti si intendono le strutture socio-sanitarie o socio-assistenziali che hanno in carico le persone con difficoltà di vario tipo e che organizzano per queste percorsi di inclusione sociale fra i quali l'inserimento lavorativo come forma di integrazione nella società.

Si tratta di servizi, in genere pubblici, che fanno riferimento ai Comuni, alle Aziende Sanitarie o ad altri enti. Questi servizi, accertata la possibilità di utilizzare il lavoro come strumento per l'integrazione sociale del soggetto, provvedono a contattare le imprese predisponendo insieme a loro un piano individualizzato di inserimento lavorativo. Le imprese alle quali la Città di Torino ha affidato servizi o forniture con la "clausola sociale", ricevono le segnalazioni per le assunzioni da servizi in gran parte collocati nel territorio del Comune di Torino e appartenenti per lo più a: servizi comunali (Servizi sociali territoriali, Servizio di Educativa Territoriale Handicap, Comunità residenziali, Servizio Adulti in difficoltà, Ufficio Stranieri e Nomadi, Centri diurni per soggetti diversamente abili, ecc.), Provincia di Torino (Centro per l'Impiego), Aziende Sanitarie Locali con i propri Servizi di Salute Mentale e Servizio Tossicodipendenze, il Ministero di Grazia e Giustizia (attraverso l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna). Anche operatori privati (agenzie formative, Caritas diocesana, Pio Istituto San Paolo, ecc.) segnalano lavoratori svantaggiati da loro seguiti per vari motivi.

Infine poche persone si presentano direttamente alle cooperative proponendosi per una collaborazione o una assunzione.

L'analisi del grafico seguente induce ad alcune riflessioni. La percentuale più elevata (il 27%) di inserimenti lavorativi riguarda persone segnalate dai servizi delle ASL cittadine, mentre solo il 26% deriva dalle segnalazioni di tutti i servizi (sociali e del lavoro) del Comune di Torino.



Se pure molte persone segnalate dai servizi sanitari risultano essere in carico anche ai servizi sociali e del lavoro comunali, il dato sottolinea la necessità di **individuare modalità di raccordo operativo** tra le possibilità offerte dal Regolamento 307 nell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e le segnalazioni di persone in difficoltà provenienti dai servizi sociali e del lavoro.

E ciò non solo per utilizzare al meglio lo strumento offerto dagli affidamenti a causa mista **quale mezzo per contenere gli interventi e le spese assistenziali** della Città, ma soprattutto nel quadro di una maggiore **connessione e integrazione tra politiche socio-assistenziali** e del lavoro.

Inoltre, appare necessario prevedere un maggior coinvolgimento dei servizi inviati nella **verifica e valutazione dei risultati attesi** previsti per ciascun progetto individuale d'inserimento.

Conclusioni e prospettive di lavoro

I dati e le informazioni del monitoraggio confermano che in questi anni di applicazione il Regolamento 307 si è dimostrato un efficace mezzo per favorire l'occupazione stabile di persone in gravi difficoltà, capace di incidere su molti degli aspetti connessi all'occupazione e inclusione sociale di fasce di popolazione particolarmente deboli nel mercato del lavoro.

E ciò non solo perché, come si è visto, ha consentito **l'occupazione stabile e una propria collocazione sociale di un elevato numero di persone** in condizioni di particolare svantaggio, ma anche perché la sua applicazione va nella direzione della connessione tra aspetti di sviluppo (quali sono i servizi e i lavori affidati dalle stazioni appaltanti) e obiettivi di inclusione sociale.

L'applicazione del Regolamento 307 di fatto rappresenta per il Comune di Torino la concreta applicazione di indirizzi spesso dichiarati, ma altrove frequentemente disattesi: la congruenza e la connessione delle politiche sociali e del lavoro con le politiche di sviluppo locale.

In questo senso va anche interpretata **l'accresciuta sensibilità** delle strutture appaltanti della Città di Torino nell'utilizzo del Regolamento 307 per le procedure di affidamento che ha permesso di portare la quota degli affidamenti al 2,71%, a fronte di un obiettivo fissato dal Regolamento del 3%.

Inoltre i contenuti del Regolamento e lo stesso monitoraggio (se condiviso e adeguatamente condotto) orientano le imprese a migliorare la qualità delle prestazioni e dei servizi offerti dalle stesse e inducono ad una concorrenza virtuosa. Per rafforzare quest'indirizzo l'esperienza suggerisce di pensare a modalità che consentano di attribuire valore, in positivo o in negativo, alle prestazioni rese e alla capacità di realizzare il Progetto Sociale presentato in sede di gara.

Ma accanto a questi lati positivi, occorre evidenziare anche alcuni aspetti che rischiano di ridurre l'efficacia e l'estensione di queste politiche.

Una prima **criticità** è di **carattere finanziario**. La Città di Torino e, in generale, le Pubbliche Amministrazioni, si trovano in questi anni a dover fronteggiare una situazione di progressiva erosione della loro possibilità di spesa e hanno a disposizione risorse sempre più limitate anche per gli affidamenti di servizi.

D'altra parte l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati è considerato un elemento di positività sociale e nel contempo di "alleggerimento" della spesa sociale che il sostegno agli stessi comporta.

Ma ciò avviene a fronte dei costi sostenuti dalla Pubblica Amministrazione per contratti di questo tipo.

È evidente la necessità di individuare parametri socio-economici e strumenti analitici capaci di produrre una rendicontazione puntuale sul valore sociale ed economico generato da questo tipo di interventi e, quindi, sui vantaggi prodotti dalla loro applicazione.

A questo argomento sono peraltro strettamente collegati elementi di contesto più generali nei quali si colloca l'applicazione del Regolamento 307.

Strumenti simili al Regolamento 307 ma anche le stesse normative e indirizzi nazionali e regionali (e in primo luogo la L. 381/91 e la L.R. 18/94) sono infatti poco e scarsamente utilizzati in Piemonte e da altri enti diversi dal Comune di Torino.

È una situazione che appare difficilmente sostenibile nel tempo perché non può essere solo la Città di Torino ad attuare strumenti di questo tipo. In un panorama di generale diminuzione delle risorse economiche disponibili, esiste il concreto pericolo di un "ritirarsi" dei soggetti imprenditoriali da altre realtà territoriali e il loro concentrarsi a Torino con la conseguente eccessiva esasperazione della concorrenza per la restrizione del mercato. La sostanziale differenza dei prezzi praticati nella Città (dove si ottempera ad un indirizzo sociale per l'inserimento di svantaggiati) e quelli praticati nel territorio regionale (dove invece poco sono applicati gli indirizzi regionali) rischia di determinare un costo aggiuntivo per la Città che di fatto avvantaggia gli altri enti, genera un "doppio mercato" e una concentrazione di tensioni nella città.

La principale prospettiva di lavoro è dunque l'estensione e il trasferimento dei modelli proposti in **altri ambiti** e ad **altri enti**.

Appare in primo luogo necessario prevedere l'estensione della tipologia di contratti a causa mista in ambiti diversi da quelli tradizionalmente sfruttati (le pulizie, la manutenzione, i servizi alla persona) che rischiano la saturazione. In questo senso la Città ha già iniziato il confronto per verificare e valutare i servizi che possono prevedere l'inclusione di soggetti svantaggiati e si sono avviati costruttivi rapporti con le aziende partecipate. In secondo luogo si è avviata la promozione per diffondere il modello sperimentato ad altri soggetti istituzionali anche attraverso il progetto Equal RETIQUAL.

È palese infatti come l'applicazione del Regolamento 307 e tutte le altre azioni tese all'inclusione lavorativa di persone svantaggiate possono avere prospettive di continuità ed efficacia solo se accompagnate dalla diffusione di azioni simili sul territorio regionale, se sostenute da forti indirizzi e normative regionali e provinciali, se connesse con altri strumenti di politica attiva del lavoro.

Un altro aspetto evidenziato dal monitoraggio che vale la pena richiamare riguarda le modalità di raccordo e integrazione tra le politiche del lavoro e quelle del welfare. Il Regolamento prevede che servizi sociali e sanitari intervengano nell'attuazione del progetto individuale d'inserimento lavorativo e ciò suggerisce scenari di collaborazione tra servizi per il lavoro, imprese, strutture appaltanti e servizi sociali tesi a stabilire, sperimentare e consolidare i rapporti tra i diversi soggetti.

Sotto questa luce una prospettiva aperta dal Regolamento 307 riguarda le modalità di incontro tra domanda e offerta specificatamente dedicato alle fasce svantaggiate. Ciò potrebbe consentire a servizi sociali e ASL di predisporre per i loro clienti sbocchi di uscita dai circuiti assistenziali.

Infine, come si è già rilevato, il monitoraggio ha evidenziato altri aspetti ed elementi che obbligano ad una revisione del Regolamento 307 per migliorarne l'efficacia e ad adeguarlo ai nuovi scenari socio-economici e normativi.

Altre revisioni regolamentari sono rese necessarie dall'analisi dei dati, dall'esperienza ma anche da nuove normative (si veda ad esempio il Testo Unico degli appalti¹⁰). Tra le più significative revisioni, alcune riguardano le tipologie delle persone svantaggiate da privilegiare, i criteri e le modalità di valutazione dei progetti sociali, gli stessi strumenti del monitoraggio e il loro raccordo con quelli sulla qualità del servizio.

Questo rapporto intende proprio essere l'occasione per iniziare, con tutti i soggetti interessati, discussioni e confronti capaci di migliorare l'efficacia del Regolamento 307 e delle altre azioni finalizzate all'inserimento lavorativo di persone in difficoltà.

¹⁰ Tale esigenza si è fatta particolarmente sentita se si considera il problema sorto a seguito della emanazione della Circolare 1° marzo 2007 della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella quale viene esclusa la possibilità di poter assegnare un punteggio, in fase di valutazione delle offerte, all'esperienza pregressa (prevista nel Regolamento 307 art. 8, comma 4, lettera a).

info

www.comune.torino.it/lfs