Qualità del lavoro e dei servizi alla persona

La Regione Umbria approva una legge innovativa in materia di welfare e inserimento lavorativo delle persone con disabilità e svantaggiate

Andrea Bernardoni, | 18 marzo 2024

Il 20 febbraio 2024 l'Assemblea Legislativa della Regione Umbria ha approvato con il voto unanime dei presenti la legge regionale n. 2 del 2024 denominata "Qualità del lavoro e dei servizi alla persona". Questo provvedimento segue la legge regionale n. 2 del 2023 "Disposizioni in materia di amministrazione condivisa" e completa il percorso di riforma del modello di regolazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche ed enti di Terzo settore avviato dalla Giunta Regionale e dall'Assemblea Legislativa nell'estate del 2022.

Un vero cambio di paradigma

Negli ultimi decenni del secolo scorso l'Umbria è stata un laboratorio di innovazione in ambito sociale, in cui i rapporti tra gli attori pubblici, le prime cooperative sociali e gli anti di Terzo settore erano guidati da un approccio collaborativo fondato sulla fiducia e sul riconoscimento delle differenze. Negli anni duemila, invece, le relazioni tra amministrazioni pubbliche e Terzo settore sono state regolate utilizzando, in modo quasi esclusivo, gli strumenti competitivi come le gare di appalto che hanno eroso il capitale sociale costruito nei decenni precedenti, burocratizzato ed impoverito i servizi di welfare. In due decenni gli strumenti competitivi, uniti ai vincoli di finanza pubblica, hanno fatto penetrare la logica del massimo ribasso nel welfare locale della regione, impoverendo i lavoratori e riducendo il livello di qualità e di innovatività degli interventi. L'Umbria, che sul finire degli anni Novanta aveva rappresentato un esempio in materia di welfare sociale anticipando la programmazione sociale di zona e creando un ambiente istituzionale favorevole allo sviluppo della cooperazione sociale, a partire dai primi anni Duemila era divenuta una regione con un modello di regolazione arretrato in cui i dirigenti ed i funzionari di comuni e Usl hanno utilizzato lo strumento delle gare di appalto costruite aderendo alla logica del massimo ribasso, a volte della durata di soli 6 o 12 mesi, per regolare i rapporti con gli enti di Terzo settore che nelle *policy* pubbliche non erano più considerati dei partner coi i quali collaborare ma dei semplici fornitori di servizi, da erogare al minor prezzo possibile.

L'approvazione della legge "Qualità del lavoro e dei servizi alla persona" costituisce un vero e proprio cambio di paradigma perché:

- rimette al centro delle *policy* regionali il perseguimento della qualità e dell'innovatività dei servizi di welfare insieme alle tutele e ai diritti dei lavoratori sociali;
- riconosce un ruolo agli utenti dei servizi di welfare ed ai loro familiari;
- inserisce l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità e svantaggiate tra gli obiettivi da perseguire con la domanda pubblica regionale di beni e servizi;
- ed esprime con chiarezza la preferenza da parte della Regione Umbria degli strumenti collaborativi rispetto a quelli competitivi.

La norma, nata da un disegno di legge bipartisan che ha raccolto alcune sollecitazioni pervenute dalle organizzazioni del Terzo settore, ha anche una grande portata politica essendo stata sostenuta dalla Giunta Regionale e approvata da tutte le forze politiche presenti nell'Assemblea Legislativa Regionale.

Le finalità ed i principali contenuti della legge

La legge è una delle prime norme regionali che declina a livello territoriale i principi definiti dal decreto legislativo N. 36 del 2023 – il nuovo Codice dei contratti pubblici – con l'obiettivo di garantire "*il rispetto dei diritti dei lavoratori, la legalità del mercato del lavoro, la qualità dei servizi di welfare erogati e promuovere l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e con disabilità*" (Art. 1 Comma 4). Per perseguire queste finalità la norma, nel rispetto del D.Lgs. 36/2023:

- disciplina le modalità che, all'interno delle procedure di gare relative a servizi alla persona, devono essere utilizzate dalle stazioni appaltanti nel valutare le offerte (Articolo 2);
- definisce in modo dettagliato come deve essere utilizzata la clausola sociale (Articolo 3);
- prevede degli elementi minimi che devono essere tenuti in considerazione dalle stazioni appaltanti nella valutazione

delle offerte pervenute e definisce un parametro oggettivo minimo che deve essere utilizzato per determinare il costo del lavoro nelle procedure di affidamento relative ai servizi alla persona (Articolo 4);
- infine, la norma stabilisce che almeno il venti percento del valore delle procedure di gare espletate nell'anno sono riservate soggetti economici di cui all'Art. 61 del D.Lgs. 36/2023 o alle cooperative sociali e loro consorzi (Articolo 5).[note]La formulazione dell'articolo 5 della legge in oggetto contiene un refuso che sarà corretto nelle prossime settimane dall'Assemblea Legislativa della Regione Umbria, la quale ha già avviato l'iter per modificare la norma.[/note]

La preferenza per l'amministrazione condivisa

La L.R. n. 2/2023 (Disposizioni in materia di amministrazione condivisa) afferma che "*La Regione riconosce, favorisce e valorizza l'autonoma iniziativa delle formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*" (Articolo 1, Comma 1) e "*riconosce il valore della collaborazione fra gli enti del Terzo settore … nel rispetto delle reciproche sfere di autonomia e responsabilità e favorisce, altresì, la libera iniziativa degli enti del Terzo settore nell'ambito dell'amministrazione condivisa*" (Articolo 1, Comma 5).

La legge "Qualità del lavoro e dei servizi alla persona" introduce la preferenza per gli strumenti collaborativi rispetto a quelli competitivi ed afferma che nei servizi alla persona le stazioni appaltanti ricorrono alle procedure di affidamento competitive "*nel caso in cui non sia possibile apprestare modelli organizzativi di amministrazione condivisa, che di norma sono favoriti ai sensi dell'articolo 4 della stessa L.R. 2/2023, con gli enti del Terzo settore*" (Articolo 1, Comma 2).

Per il legislatore regionale nel campo dei servizi alla persona, che è bene ricordarlo è un settore in cui sono presenti forti asimmetrie informative, dove i servizi non sono perfettamente standardizzabili e dove esistono significative barriere all'accesso, le stazioni appaltati devono utilizzare le procedure competitive come le gare di appalto solo dopo aver verificato la possibilità di utilizzare gli strumenti collaborativi tipici dell'amministrazione condivisa, riconoscendo a questi ultimi una maggiore efficacia nel raggiungimento degli obiettivi di interesse generale perseguiti dalle amministrazioni pubbliche.

Il superamento della logica del massimo ribasso nei servizi alla persona

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, confermando le disposizioni presenti nel vecchio, stabilisce che le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione degli appalti relativi alla fornitura di servizi alla persona utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nella pratica, tuttavia, frequentemente le stazioni appaltanti pur effettuando gare di appalto che utilizzano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa adottano la logica del massimo ribasso, utilizzando delle formule per l'attribuzione dei punti relativi all'offerta economica che premiano in modo sproporzionato e, a volte, illogico gli operatori economici che effettuano il ribasso più elevato.

La norma della Regione Umbria supera in modo chiaro la logica del massimo ribasso nei servizi alla persona stabilendo che "*il punteggio attribuito all'offerta economica è calcolato utilizzando una formula che confronti le offerte presentate dai concorrenti e abbia una funzione dissuasiva rispetto ad una competizione eccessiva sul prezzo*" (Articolo 2, comma 4). In applicazione di questa disposizione, quindi, le stazioni appaltanti non potranno confrontare i ribassi effettuati dagli operatori economici per attribuire i punti dell'offerta economica ma dovranno confrontare le offerte presentate dai diversi concorrenti. Questa indicazione è estremamente importante perché il confronto tra i ribassi, e non tra le offerte, rende una gara di appalto che utilizza il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa molto simile a una gara al massimo ribasso, premiando in modo eccessivo le imprese che effettuano il ribasso più alto.

La valutazione dell'offerta tecnica e la definizione del costo del lavoro

L'Articolo 4 Comma 1 della L.R. 2/2024 stabilisce che nella valutazione delle offerte presentate dai concorrenti "*le stazioni appaltanti tengono conto dei seguenti elementi: a) progetto tecnico elaborato per la gestione dei servizi; b) esperienze maturate nel settore; c) capacità di rapporto con il territorio; d) validità del progetto in relazione agli obiettivi riabilitativi o educativi individuati dalla stazione appaltante; e) professionalità e qualificazione dei lavoratori; f) modalità di coinvolgimento degli utenti e dei loro familiari*".

Queste indicazioni rimettono al centro delle procedure di appalto le finalità dei servizi di welfare che sono oggetto della procedura, richiedono ai partecipanti competenze progettuali e professionalità, riconoscono le specificità ed il valore aggiunto che può essere apportato dagli enti di Terzo settore nell'attivare le risorse presenti nella comunità e promuovono forme di coinvolgimento degli utenti e dei loro familiari, elemento essenziale per rendere i servizi di welfare efficaci ed appropriati. Nella sostanza il legislatore regionale ha voluto evidenziare le specificità dei servizi di welfare orientando le stazioni appaltanti

nella costruzione di capitolati di gara fornendo indicazioni chiare che saranno tradotte in delle linee guida approvate dalla Giunta regionale.

Il secondo comma dell'Articolo 4 introduce un parametro minimo che deve essere utilizzato dalle stazioni appaltanti per determinare il costo del lavoro: il tariffario regionale di cui all'articolo 404, comma 1, della l.r. 11/2015. L'articolo 403, Comma 1, della legge regionale N. 11 del 2015 stabilisce che "*La Giunta regionale, con deliberazione da pubblicare nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria, sentita la Commissione regionale della cooperazione sociale, approva il tariffario regionale*" della cooperazione sociale.

Il successivo articolo 404, Comma 1, afferma che "*i contratti e le convenzioni sono stipulati ai sensi dell'*articolo 403*, nonché nel rispetto del tariffario vigente, considerato come elemento minimo al fine di garantire da parte delle cooperative sociali la corretta applicazione dei disposti contrattuali nazionali e anche di quelli raggiunti in sede di contrattazione decentrata. Il tariffario viene aggiornato al rinnovo del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) di settore*".

Con il tariffario regionale la Regione Umbria definisce il costo del lavoro minimo che deve essere riconosciuto dalle amministrazioni pubbliche alle cooperative sociali, il tariffario regionale contiene delle voci di costo aggiuntive rispetto a quelle presenti nelle tabelle del CCNL della cooperazione sociale pubblicate dal Ministero del Lavoro. L'Articolo 4 Comma 2 della l.r. 2/2024 individua il tariffario regionale come parametro di costo per tutti i servizi alla persona.

L'introduzione della clausola sociale

L'Articolo 3 della l.r. 2/2024 è dedicato alla disciplina della clausola sociale stabilendo che "*le stazioni appaltanti prevedono nei bandi di gara e negli inviti concernenti il nuovo appalto, un'espressa clausola sociale volta a promuovere ... la stabilità occupazionale mediate l'assorbimento dei lavoratori direttamente impiegati dall'appaltatore uscente nella prestazione dei servizi oggetto di appalto a condizioni economiche e normative almeno equivalenti a quelle stabilite nel contratto d'appalto cessato, nonché ad assicurare il mantenimento dell'anzianità o i diritti individuali acquisiti o in essere al momento del cambio di appalto*" (Comma 1). "*La mancata sottoscrizione della clausola sociale comporta l'esclusione del concorrente dalla gara*".

Nei servizi alla persona il costo del lavoro costituisce in molti casi il 90% dei costi sopportati dagli operatori impegnati nelle procedure di gara, per questa ragione frequentemente le imprese che effettuano un ribasso lo fanno comprimendo le retribuzioni dei lavoratori. La clausola sociale intende arginare questa pratica che scarica sui lavoratori i ribassi effettuati in sede di gara dalle imprese concorrenti.

Questa norma, è bene ricordarlo, intende tutelare il lavoratore in caso di un "cambio appalto" tuttavia la presenza della clausola sociale non obbliga il lavoratore a cambiare datore di lavoro. Si moltiplicano infatti, a livello nazionale, le situazioni in cui i soci lavoratori di cooperative sociali, in caso di un appalto perso dalla loro cooperativa, decidono di rimanere nella propria cooperativa cambiando attività svolta.

I contratti riservati

La direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, sulla scia delle comunicazioni interpretative della Commissione Europea ("Gli appalti pubblici nell'Unione Europea" dell'11 marzo 1998, seguita dalle due comunicazioni del 2001 sugli aspetti ambientali e sociali), ha introdotto per la prima volta gli "appalti riservati", ovvero quei contratti che perseguono il duplice obiettivo: da un lato, di tutelare particolari situazioni soggettive di svantaggio, promuovendo l'accesso al mercato del lavoro; dall'altro, di riconoscere la possibilità di partecipare alle competizioni fuori da logiche di concorrenza pura. Il nuovo Codice dei contratti pubblici – d.lgs. 36/2023 – dedica l'Articolo 61 ai contratti riservati, confermando sostanzialmente la disciplina presente nel vecchio codice offrendo alle stazioni appaltanti e agli enti condenti la possibilità "*di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e quelle di concessione ... a operatori economici e a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate, o possono riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando almeno il 30 per cento dei lavoratori dei suddetti operatori economici sia composto da lavoratori con disabilità o svantaggiati*" (Articolo 61, Comma 1, d.lgs. 36/2023).

La Regione Umbria, con l'Articolo 5 della L.R. 2/2024, disciplina a livello regionale la possibilità individuata dall'Articolo 61 del Codice dei contratti pubblici e riserva il diritto di partecipazione ad almeno il venti per cento del valore delle procedure di gare espletate nell'anno solare ai soggetti economici che hanno le caratteristiche previste dall'Articolo 61 e a cooperative sociali e loro consorzi. Questa scelta, che inserisce il supporto all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità e svantaggiate tra gli obiettivi perseguiti con la domanda pubblica di beni e servizi anche, risulta essere particolarmente innovativa perché crea

un ambiente competitivo favorevole all'inclusione lavorativa e, senza costi aggiuntivi per le casse pubbliche di Comuni, USL ed altri enti locali, incentiva tutte le imprese al perseguimento di obiettivi sociali.

Il percorso di attuazione

Le disposizioni contenute nella L.R. 2/204 sono auto-applicative e sono già cogenti per le stazioni appaltanti, la norma tuttavia prevede che nei successivi novanta giorni dall'approvazione la Giunta regionale dovrà approvare delle linee guida al fine di facilitare l'applicazione delle nuove disposizioni.

L'economista Federico Caffè, nel libro *La solitudine del riformista*,[note]Caffè F., *La solitudine del riformista*, Bollati Boringhieri, Torino,1990.[/note] mette in guardia contro le difficoltà che devono affrontare i riformisti derisi da chi "*prospetta future palingenesi, soprattutto per il fatto che queste sono vaghe, dai contorni indefiniti e si riassumono, generalmente, in una formula che non si sa bene cosa voglia dire*". Le significative novità introdotte dalla L.R. 2/2024 avviano un processo complesso che riforma il modello di regolazione del welfare locale, regola in modo innovativo i rapporti tra amministrazioni pubbliche ed enti di Terzo settore e integra la domanda pubblica di beni e servizi nelle politiche di welfare quale strumento per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone disabili e svantaggiate. Sono riforme che dovranno essere accompagnate e sostenute da un adeguato supporto tecnico, da interventi formativi volti a generare un cambiamento culturale ed organizzativo e da un continuo impegno politico. Nei prossimi mesi sarà importante non lasciare soli i riformisti.