

## **L'INSERIMENTO LAVORATIVO TRAMITE COOPERATIVA SOCIALE QUALE PRESTAZIONE SOCIALE COMUNALE IN LOMBARDIA**

### **L'inserimento lavorativo di persone svantaggiate**

Per inserimento lavorativo s'intende l'insieme di attività volte a consentire a determinate categorie di soggetti appartenenti a fasce socialmente deboli, lo svolgimento di una prestazione di lavoro retribuita.

Esso mira a dare effettività al diritto al lavoro sancito dall'art.4 della Costituzione con riguardo a soggetti che per condizione fisica o sociale più difficilmente riuscirebbero autonomamente a svolgere un'occupazione lavorativa stabile.

Le prestazioni complessivamente riconducibili all'inserimento lavorativo possono essere sinteticamente individuate nelle seguenti:

- progettazione intervento mirato alle capacità della persona interessata;
- individuazione dell'occasione di lavoro e del percorso formativo necessario per introdurre la persona interessata;
- avviamento al lavoro accompagnato da personale qualificato
- monitoraggio dei risultati conseguiti

Dell'inserimento lavorativo si è occupato in diversi modi il legislatore sia con interventi di tutela quali ad esempio il collocamento obbligatorio o mirato (l.68/1999), che di promozione dell'occupazione dei soggetti svantaggiati attraverso la concessione di incentivi economici (artt.13 e 14 l.68/1999; art.4 l.381/1991) o la disciplina di favore nella contrattualistica pubblica (appalti riservati, clausole sociali, affidamenti in deroga a cooperative sociali che si occupano di inserimento lavorativo ecc..).

I soggetti destinatari dell'inserimento lavorativo sono quelli individuati dall'art.4 della legge nr.381/1991 e cioè:

“ gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli 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. Si considerano inoltre persone svantaggiate i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni.”.

Più recentemente, l'art.2 del d.lgs nr.276/2003 ha ampliato la categoria dei possibili destinatari, definendo lavoratore svantaggiato: “qualsiasi persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai

sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento (CE) n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002 della Commissione”

Quest'ultima disposizione comunitaria fornisce il seguente elenco di persone svantaggiate:

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

Quanto ai soggetti istituzionalmente preposti ad intervenire in materia d'inserimento lavorativo, l'attuale panorama normativo offre diverse sfaccettature..

Con riguardo all'inserimento lavorativo dei soggetti disabili(cd.collocamento mirato),l'art.2 della legge nr.68/1999 attribuisce tale compito agli organismi(cd. uffici competenti) individuati dalle singole Regioni.

In Lombardia, tali organismi s'identificano con le Province. L'art.4,2°co lett.d) della legge regionale nr.22 del 28-9-2006, pone, infatti, in modo esclusivo in capo a tali enti l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di collocamento mirato.

L'art.10,poi,della legge regionale nr.13 del 4-8-2003.estende all'inserimento delle persone svantaggiate,la disciplina prevista dalla medesima legge per il collocamento mirato.

Dal coordinato disposto delle predette disposizioni regionali,sembrerebbe risultare che in Lombardia le Province debbano essere considerate gli unici soggetti legittimati a svolgere prestazioni sociali pubbliche in favore dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Dalla lettura dell'art.4 della legge regionale nr.13 del 4-8-2003 si evince come tali prestazioni si concretizzino essenzialmente nell'insieme degli interventi volti ad individuare l'occasione di lavoro corrispondente alle capacità della persona interessata ed ad introdurla,anche con incentivi economici, nel mondo del lavoro. Per l'impiego di persone svantaggiate,le Province possono trovare quali importanti interlocutori le cooperative sociali perchè istituzionalmente dedicate a tale scopo (art.1,1°co lett.b legge nr.381/1991).

In materia,tuttavia,un ruolo di rilievo potrebbe essere assunto anche dagli enti pubblici,tra i quali i Comuni,in quanto,utilizzando la specifica legislazione di favore,derogatoria del principio della *par condicio* nella conclusione di contratti pubblici(art.5 legge nr.381/1991;art.52,d.lgs nr.163/2006:appalti riservati),potrebbero divenire committenti di beni e servizi delle cooperative sociali ed in conseguenza consentire a queste ultime di poter praticare l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate in sinergia con la Provincia.

### **L'inserimento lavorativo quale prestazione sociale comunale**

In un siffatto contesto normativo che vede la Provincia quale soggetto istituzionalmente preposto ad occuparsi dell'inserimento lavorativo quale prestazione sociale pubblica,è da chiedersi se il Comune possa legittimamente coinvolgersi nell'esercizio di una tale funzione e non limitarsi a svolgere il semplice seppur importante ruolo di committente delle cooperative sociali.

Una tale domanda è lecito porsi,se si considera come i Comuni non solo ai sensi dell'art.118 della Costituzione(ed art.6 l.328/2000) sono titolari delle funzioni amministrative di rilievo locale, ma di fatto risultano essere i primi interlocutori "pubblici" delle persone socialmente deboli.

Se si ha riguardo alla disciplina delle funzioni prevista dal decreto legislativo nr.267/2000(testo unico enti locali),la risposta alla predetta domanda dovrebbe essere negativa.

Dispone,infatti,l'art.13 di tale provvedimento legislativo che ai Comuni spettano tutte le funzioni concernenti il territorio e la popolazione " ..salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale".

In verità l'art.79 della legge regionale nr.1/1986,attribuisce un analogo compito ai Comuni,ma tale disposizione è da considerare abrogata tacitamente per effetto dello

spostamento di tale competenza alle Province ad opera della legge regionale nr.22/2006.

Tenendo conto,quindi,di quanto disposto dal citato art.13 del d.lgs nr.267/2000, i Comuni lombardi dal 2006 non sarebbero più legittimati a svolgere funzioni amministrative in materia di inserimento lavorativo di persone svantaggiate,in quanto,per i motivi prima esposti, la legge regionale della Lombardia ha posto in capo alle Province la titolarità esclusiva di tali funzioni.

Invero,l'art.6 del d.lgs.276/1997 nel prevedere che anche i Comuni possano svolgere,previa autorizzazione regionale, attività d'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro,consente indirettamente ai medesimi enti la possibilità di svolgere inserimento lavorativo di persone svantaggiate,in quanto l'art.2 dello stesso provvedimento legislativo,considera quest'ultima attività una delle prestazioni offribili con l'intermediazione.

La stessa legge regionale lombarda(nr.22/2006),non esclude la predetta possibilità in quanto contempla all'art.15 le modalità di autorizzazione dei Comuni a svolgere attività di intermediazione.

Tuttavia in questa sede s'intende verificare se un Comune possa occuparsi di inserimento lavorativo quale autonoma prestazione sociale senza,cioè, per questo necessariamente coinvolgersi nella più ampia attività di intermediazione nel mercato del lavoro.

Una tale ipotesi è possibile considerarla,alla luce dei principi di sussidiarietà e di leale cooperazione ai quali dovrebbero essere improntati i rapporti tra gli enti erogatori di prestazioni sociali pubbliche così come previsto dall'art.1,3° comma della legge nr.328/2000.

Un'azione di governo informata ai predetti principi,infatti, comporterebbe un mutuo aiuto nello svolgimento dei compiti di un ente da parte dell'altro ente, quando il primo non fosse in grado di soddisfare sufficientemente il bisogno esistente,di preminente interesse,invece,per il secondo.

Un tale modo di procedere non implica la sovrapposizione tra i due enti nello svolgimento dello stesso compito,ma la complementarietà tra le azioni dei medesimi. Concretamente,in materia d'inserimento lavorativo di persone svantaggiate,un'azione integrata tra Provincia e Comune potrebbe giustificarsi in presenza di un contesto socio-economico a livello comunale dove il bisogno di lavoro delle persone svantaggiate è fortemente preminente e l'opera d'inserimento lavorativo del servizio provinciale risulta deludente rispetto alla domanda.

In un tale contesto l'intervento comunale volto all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate non solo darebbe concreta attuazione ad uno degli scopi cui dovrebbero mirare anche le prestazioni sociali comunali e cioè la riduzione delle condizioni di disagio(art.1 l.328/2000),ma qualificerebbe anche la stessa spesa comunale che non si esaurirebbe nella mera assistenza continua,ma diverrebbe temporaneo sostegno all'autonomia economica della persona.

Lo stesso legislatore sia statale che regionale,offre spunti favorevoli ad una stretta cooperazione tra Comuni e Province in materia di inserimento lavorativo. Ci si riferisce alla disposizione contenuta all'art.11,5°co della legge nr.68/1999 laddove

prevede che gli uffici competenti all'inserimento lavorativo dei disabili possano concludere convenzioni con soggetti pubblici o privati se contribuiscono a realizzare gli obiettivi postisi dalla stessa legge.

Dello stesso tenore risulta essere la disposizione contenuta all'art.9 della legge regionale lombarda nr.13/2003,quando afferma che la Regione sostiene il raccordo tra la rete dei servizi per il lavoro delle Province ed i servizi socio-assistenziali ed educativi presenti nel territorio al fine di promuovere efficaci azioni di inserimento lavorativo.

Assodata,quindi, nei termini sopra esposti,la legittimità per i Comuni lombardi di erogare,in raccordo con le Province, una prestazione sociale come quella dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate,resta da verificare secondo quali modalità una tale prestazione è possibile configurarla.

### **Le forme di erogazione del servizio sociale comunale inserimento lavorativo**

Come già affermato in precedenza,in questa sede non interessa esaminare l'intervento del Comune quale semplice committente di lavoro per una cooperativa sociale che si occupa d'inserimento lavorativo,ma di come tale ente,in raccordo con la Provincia, possa svolgere a favore delle persone svantaggiate del suo territorio tutte quelle attività che nel loro insieme definiscono il servizio d'inserimento lavorativo.

In presenza di quel particolare contesto socio-economico locale che rende pressante l'intervento comunale ad integrazione di quello provinciale, di fatto il Comune potrà occuparsi di inserimento lavorativo sia per la fase di progettazione degli interventi,che di ricerca di occasioni di lavoro che di accompagnamento allo stesso lavoro,restando alla Provincia il compito amministrativo dell'avviamento al lavoro della persona interessata.

Organizzativamente,il Comune potrà erogare il predetto servizio sia con proprio personale che con il ricorso a società esterne tramite contratti di appalto.

In quest'ultimo caso,trattandosi di contratto avente ad oggetto un servizio sociale indicato all'allegato IIB(cpv 85312510-7 reinserimento professionale) del d.lgs nr.163/2006(codice dei contratti pubblici),lo stesso sarebbe riconducibile ai cd.contratti esclusi(art.20 codice contr.),per i quali l'individuazione del contraente avverrebbe nella forma semplificata prevista dall'art.27 dello stesso provvedimento legislativo.

Un modo ancora più pregnante d'intervento comunale in materia d'inserimento lavorativo è quello di consentire alla persona svantaggiata interessata di concretizzare il suo inserimento lavorativo offrendo ad essa anche l'occasione di lavoro.

Si tratta di una prestazione sociale che potrebbe essere mirata a quelle particolari categorie di persone svantaggiate che a causa della loro condizione fisica(ad es.disabili gravi o psichici) o del contesto sociale del momento(ad es.ex carcerati o tossicodipendenti) più difficilmente riuscirebbero a collocarsi nel mercato del lavoro. In un tale situazione,l'occasione di lavoro offerta dal Comune,costituirebbe un elemento inscindibile dall'attività di progettazione del percorso lavorativo e di

accompagnamento ad esso, in quanto senza di essa la prestazione sociale risulterebbe impraticabile e quindi vana.

Occorre, naturalmente, che il bisogno espresso dalle persone per le quali diventa preminente l'intervento comunale, sia tale che per essere soddisfatto non è sufficiente la fornitura di un posto di lavoro qualsiasi, ma necessita una particolare attenzione sia nell'individuazione del tipo di lavoro che nell'introduzione ad esso della persona interessata.

Il semplice bisogno di occupazione, infatti, il Comune potrebbe contribuire a soddisfarlo con l'utilizzo nella sua attività contrattuale di strumenti quali la clausola sociale (art. 69 cod. contr.), l'appalto riservato per i disabili (art. 52, cod. contr.).

Pertanto, incontrando il Comune il limite del concorso pubblico per l'acquisizione di singole prestazioni di lavoro, l'unico modo per rendere possibile l'erogazione del servizio inserimento lavorativo nella forma più completa ora descritta, sarebbe quello di ricorrere alla cd. esternalizzazione, di ricorrere cioè all'esterno per l'acquisizione di determinati servizi strumentali dei quali ha bisogno e consentire in tal modo alle persone svantaggiate interessate di lavorare..

In questa prospettiva, il ricorso al mercato da parte dell'ente locale non riguarderebbe immediatamente la fornitura del servizio strumentale al funzionamento della sua organizzazione (es.: pulizia uffici) od alla sua attività (es.: manutenzione verde pubblico), ma l'inserimento lavorativo nel suo complesso, ivi compreso, cioè, la fornitura del lavoro alle persone interessate, possibile con lo svolgimento del predetto servizio strumentale.

Il contratto, quindi, che il Comune andrebbe a concludere a tal fine con un'organizzazione d'impresa professionalizzata, avrebbe ad oggetto non la fornitura di un servizio strumentale, ma l'inserimento lavorativo di un predeterminato numero di persone svantaggiate costituito dalle seguenti prestazioni:.

- progettazione dell'intervento;
- accompagnamento al lavoro (tutoraggio, formazione);
- erogazione del lavoro agli interessati;
- fornitura del servizio strumentale.

A fronte delle predette prestazioni, spetterebbe al Comune indicare preventivamente il settore dei servizi strumentali disponibili per il lavoro delle persone svantaggiate interessate (es.: pulizie, elaborazione dati, manutenzioni, archiviazione, ecc..), nell'ambito del quale, il contraente in sede di progettazione dell'intervento dovrebbe individuare, con riguardo alle capacità delle persone interessate, il tipo di servizio idoneo a fornire loro l'occasione di lavoro.

Resterebbe, poi, in capo all'ente locale l'attività di monitoraggio e vigilanza necessaria per valutare l'efficacia del servizio (inserimento lavorativo) esternalizzato.

In quanto il rapporto con gli utenti della prestazione sociale offerta sarebbe immediatamente intrattenuto dal Comune, in tutte le predette ipotesi gestionali il servizio inserimento lavorativo risulterebbe in ogni caso fornito direttamente dal Comune anche se per il tramite di organizzazione d'impresa esterna professionalizzata, anziché esclusivamente con proprie risorse umane e strumentali.

Il rapporto tra il soggetto esterno e l'ente locale troverebbe fonte in un contratto d'appalto mentre, nei confronti dei destinatari del servizio (le persone svantaggiate), risulterebbe responsabile lo stesso Comune quale titolare ed erogatore (per il tramite dell'appaltatore) della prestazione sociale.

Peraltro, l'ipotesi di offrire una tale completa prestazione sociale in forma di concessione del servizio anziché in gestione diretta per il tramite di appalto, sarebbe impraticabile in quanto, svolgendo il concessionario il servizio in nome proprio (anche se per conto dell'ente locale), il Comune risulterebbe estraneo alla fornitura della prestazione sociale ed il suo coinvolgimento per l'occasione di lavoro si appaleserebbe come una vera e propria acquisizione di bene o servizio per la quale valgono le regole generali per la conclusione dei contratti pubblici, ivi compreso le opportunità offerte dall'art.5 della legge nr.381/1991.

Quanto al contratto d'appalto, assumendo ancora una volta ad oggetto la fornitura al Comune di un servizio sociale indicato all'allegato IIB (cpv 85312510-7 reinserimento professionale) del d.lgs nr.163/2006 (codice dei contratti pubblici), lo stesso sarebbe riconducibile ai cd. contratti esclusi (art.20 codice contr.), per i quali l'individuazione del contraente avverrebbe nella forma semplificata prevista dall'art.27 dello stesso provvedimento legislativo.

Quest'ultima disposizione prevede che la scelta del contraente dei contratti pubblici esclusi dall'applicazione integrale del codice dei contratti, avvenga nel rispetto dei seguenti limiti :

- osservanza dei principi di economicità, trasparenza, efficacia, imparzialità, proporzionalità;
- invito rivolto ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto.

Com'è possibile rilevare, in un tale modo di scelta del contraente risulta assente quell'obbligo di pubblicità che ordinariamente porta la p.a. a dover ammettere alla contrattazione chiunque manifesti interesse a concorrere e risulti in possesso dei requisiti di capacità previsti dal bando.

In tale ipotesi, cioè, il legislatore ha inteso rinunciare alla tutela del principio della più ampia concorrenza in favore di una maggior efficacia dell'intervento della p.a. nella situazione concreta.

Peraltro, al venir meno di particolari obblighi di pubblicità, corrisponde una più ampia discrezionalità della p.a., e quindi del Comune, nel decidere i suoi possibili contraenti. Tale discrezionalità giustifica l'"arbitrarietà" in capo al responsabile della procedura contrattuale, in ordine ai soggetti da invitare a negoziare, salvo i limiti derivanti da una particolare disciplina regolamentare comunale "autolimitativa".

In un contesto siffatto, uno spazio preferenziale può legittimamente essere riconosciuto alle cooperative sociali (ex art.1, lett.b l.381/1991)..

Esse, infatti, in quanto create dal legislatore allo scopo di realizzare l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, risulterebbero i soggetti più qualificati a gestire un simile servizio comunale e di conseguenza, una riserva a loro favore nella scelta del gestore sarebbe giustificata per il forte collegamento esistente tra prestazione richiesta e capacità professionale dei concorrenti.

Il rispetto dei principi legali di trasparenza, economicità, efficacia, imparzialità, proporzionalità comporterà, invece, di dar ragione della relazione esistente, nel caso concreto, tra le capacità professionali dei concorrenti invitati ed il contratto da concludere, dei modi di valutazione dell'economicità dell'offerta (comparazione tra più concorrenti o rispetto ad eventuali indagini di mercato), dei motivi dell'eventuale scelta degli stessi concorrenti e delle ragioni delle eventuali esclusioni.

E' appena il caso di precisare che la predetta disciplina semplificata prevista dal legislatore per i contratti esclusi, si applica a prescindere dal valore del contratto in quanto una tale disciplina trova origine nella stessa direttiva comunitaria nr.18/2004. Per lo stesso motivo, nella prospettiva dell'affidamento ad una cooperativa sociale di tipo b) del servizio comunale inserimento lavorativo di persone svantaggiate (comprensivo delle occasioni di lavoro), non trova applicazione l'art.5(1° e 4° co.) della legge nr.381/1991, e quindi le sue limitazioni, in quanto non si è di fronte ad un contratto di fornitura alla p.a. di un bene o servizio strumentale, ma di un servizio sociale la cui scelta del contraente, per le ragioni sopraesposte, è esclusa dagli obblighi di pubblicità del codice dei contratti pubblici.

Al contrario, il ricorso al convenzionamento con cooperative sociali od alla clausola di favore per le persone svantaggiate, per gli acquisti di beni o servizi diversi da quelli socio-assistenziali, troverebbe per il Comune giustificazione nella generica volontà di favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, senza per questo assumerlo quale sua specifica prestazione sociale offerta ai propri amministrati. In altri termini, l'utilizzo delle predette opportunità per il Comune, rappresenterebbe non una risposta ad un bisogno specifico di lavoro di persone svantaggiate del suo territorio, ma un modo di fornirsi di un servizio (generico) facendo nel contempo "del bene".

Per contro nel caso di svolgimento per conto del Comune dell'attività d'inserimento lavorativo, le occasioni di lavoro offerte dall'ente, in quanto strumentali al servizio pubblico comunale erogato, dovranno essere commisurate quantitativamente e qualitativamente alle persone svantaggiate inserite, limitazione, invece, non ricorrente nell'ipotesi prevista dall'art.5 della legge nr.381/1991.

Lo strumento del convenzionamento previsto da quest'ultima disposizione normativa, tuttavia, nel quadro di un rapporto sussidiario pubblico e privato sociale, potrebbe costituire un'ulteriore opportunità colta dal Comune per integrare il rapporto costituito con una cooperativa sociale con oggetto la gestione del servizio inserimento lavorativo.

Mentre infatti il contratto d'appalto concluso con una cooperativa sociale nei modi previsti dall'art.27 del codice dei contratti consentirebbe al Comune di perseguire una sua finalità pubblica, l'inserimento lavorativo di particolari categorie di persone svantaggiate; il convenzionamento ex art.5 della legge nr.381/1991 con la stessa cooperativa, rappresenterebbe per il Comune un semplice modo di acquisire, nei limiti di valore consentiti dal legislatore, un ulteriore servizio strumentale all'organizzazione, che però permetterebbe alla cooperativa di offrire lavoro ad ulteriori soggetti svantaggiati non individuati dallo stesso ente locale.



Occorre osservare che un tale modo di procedere dell'ente locale, benevolo verso la cooperazione sociale, non contrasta con le finalità di interesse pubblico che il medesimo ente deve perseguire, laddove si consideri che lo stesso legislatore, creando le cooperative sociali, ha assegnato loro una finalità (perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini art.1, l.381/1991), simile a quella attribuita al Comune (art.3 d.lgs nr.267/2000 "Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo")

Nell'individuazione del procedimento amministrativo che possa legittimamente consentire al Comune di praticare l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, è esiziale stabilire l'organo competente ad assumere gli atti necessari a permettere l'erogazione della prestazione.

Vertendosi in materia di servizio pubblico comunale, l'organo comunale di riferimento è ai sensi dell'art.42, 2° co. lett.e) del d.lgs nr.267/2000, il consiglio comunale.

Trattandosi di servizio da organizzare in raccordo con la Provincia, l'atto strumentale a tale collaborazione sarà costituito da una convenzione da concludere ai sensi dell'art.30 del predetto provvedimento legislativo.

Con la stessa deliberazione di approvazione della convenzione, il consiglio comunale stabilirà le modalità di offerta del servizio comunale se offerto a tutte le persone svantaggiate od ad alcune categorie di esse, definendo anche le ipotesi ricorrendo le quali l'intervento comunale concernerà anche la fornitura di lavoro agli interessati. Lo stesso organo con il medesimo atto definirà la forma organizzativa del servizio in gestione diretta, se integralmente con proprio personale o con il ricorso a cooperative sociali, necessariamente quest'ultimo caso ove trattasi di prestazione comprensiva della fornitura di lavoro.

In quest'ultima ipotesi spetterà al dirigente dare attuazione alla disposizione consiliare, procedendo alla scelta nei modi previsti dall'art.27 del codice dei contratti pubblici.

Tenendo conto di quanto fin qui esposto è possibile sinteticamente concludere che, stante l'attuale contesto normativo statale e regionale, i Comuni lombardi possono:

- a) occuparsi di inserimento lavorativo di persone svantaggiate nell'ambito della più generale attività d'intermediazione tra la domanda ed offerta di lavoro, se debitamente autorizzata dalla regione, oppure sotto forma di autonoma prestazione sociale offerta ai propri abitanti interessati, ma in raccordo con la Provincia;
- b) l'inserimento lavorativo quale prestazione sociale comunale in presenza di un particolare contesto socio-economico, può comprendere per particolari soggetti anche la fornitura di lavoro per il tramite di occasioni di lavoro offerte dallo stesso Comune con il ricorso all'esternalizzazione di servizi strumentali;
- c) nella precedente ipotesi, l'esternalizzazione non riguarderebbe il solo servizio strumentale all'organizzazione comunale, ma lo stesso inserimento lavorativo offerto in modo integrale (progettazione, accompagnamento, lavoro).

In quanto integrata al servizio sociale offerto, l'occasione di lavoro comunale dovrà essere quantitativamente e qualitativamente proporzionata al numero ed al tipo di soggetti da inserire;

d) la ricerca del contraente per concludere il contratto d'appalto del servizio inserimento lavorativo (o più propriamente reinserimento professionale), potrà avvenire nei modi previsti dall'art.27 del codice dei contratti senza alcuna limitazione in ordine al valore del contratto.

Non prevedendo la predetta disposizione alcun obbligo particolare di pubblicità, sarà possibile riservare il contratto alle sole cooperative sociali abilitate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (quelle di tipo b), per la specifica capacità tecnico-organizzativa in materia ad esse riconosciute dal legislatore;

e) il rapporto contrattuale in corso con una cooperativa sociale per la gestione del servizio di cui alla precedente lett.c), può essere legittimamente integrato con il ricorso al convenzionamento ex art.5 l.381/1981 per consentire alla stessa cooperativa sociale l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate altrimenti individuate.

Dott. Giacomo Andolina