



**Regolamento 307 - procedure contrattuali per l'inserimento
lavorativo di persone svantaggiate e disabili
Città di Torino
2005**

Rilevazione 2014 a cura di Jamel Napolitano, Progetto "Monitoraggio delle politiche del lavoro e diffusione delle conoscenze" - Italia Lavoro S.p.A.



INDICE

INFORMAZIONI GENERALI DI PROGETTO	3
TITOLO	3
COMMITTENTE	3
PROMOTORE	3
DURATA	3
TIPOLOGIA DI POLICY	3
SETTORE DI INTERVENTO	3
REFERENTE DI PROGETTO	3
CARATTERISTICHE DEL PROGETTO	4
PROBLEMA AFFRONTATO	4
CONTESTO DI RIFERIMENTO	5
OBIETTIVI ATTESI E RISULTATI PRODOTTI	6
LINEA DI FINANZIAMENTO	8
ATTORI COINVOLTI	8
DESTINATARI DIRETTI E INDIRETTI	8
RACCONTO DELL'ESPERIENZA	9
ATTIVITÀ SVOLTE	9
METODOLOGIE E STRUMENTI UTILIZZATI	9
RATING	12
- INNOVATIVITÀ	12
- RIPRODUCIBILITÀ E TRASFERIBILITÀ	12
- SOSTENIBILITÀ	12
- MAINSTREAMING	12
- VALORE AGGIUNTO	12



INFORMAZIONI GENERALI DI PROGETTO

TITOLO

Regolamento 307 – Procedure contrattuali per l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate e disabili.

COMMITTENTE E PROMOTORE

Città di Torino – Area Sviluppo Fondi Europei Innovazione e Smart City, Servizio politiche per il Lavoro ed Orientamento Professionale.

DURATA

Il Regolamento 307 viene approvato con delibera del Consiglio Comunale nel marzo 2005, diventando esecutivo il mese successivo. La pratica è ormai assurta ad azione di sistema dal momento che il Regolamento è tuttora in vigore dopo le ultime modifiche deliberate nel dicembre 2009.

TIPOLOGIA DI POLICY

Il Regolamento 307 rappresenta una politica attiva del lavoro, promuovendo l’inserimento occupazionale di persone svantaggiate e disabili e la loro regolare permanenza alle dipendenze di ditte e Cooperative vincitrici di appalti pubblici aggiudicati con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa. Insistendo sulla costruzione dell’autonomia, non solo economica, dei soggetti beneficiari, la misura ha inoltre i connotati di una politica di contrasto all’esclusione ampiamente intesa. Le ragioni di scambio previste dal Regolamento n. 307 delle procedure contrattuali per l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate e disabili sono l’interesse pubblico all’acquisizione di beni o servizi mediante l’appalto, e l’interesse pubblico equivalente affinché tale acquisizione avvenga mediante l’inserimento lavorativo di cittadini svantaggiati. Il Regolamento è quindi uno strumento di politica del lavoro che, mediante la previsione della clausola sociale nell’esecuzione degli appalti di beni e di servizi, crea sia le condizioni per favorire l’inserimento dei cittadini più deboli nel tessuto produttivo, evitandone l’esclusione sociale, sia condizioni di sviluppo dell’economia mediante la leva strategica dell’appalto.

SETTORE DI INTERVENTO

Il Regolamento 307 si iscrive nel novero degli interventi di politica attiva che mirano a coniugare sviluppo locale e coesione sociale attraverso l’inserimento lavorativo e sociale di soggetti in condizione di disagio: offre infatti opportunità lavorative a quanti avrebbero difficoltà a trovarne in base alle regole di mercato e insiste sulla progettualità finalizzata all’emancipazione dal sistema pubblico dell’assistenza sociale.

REFERENTE DI PROGETTO

Dott.ssa Elisabetta Carpentieri

SITO WEB DI PROGETTO

<http://www.comune.torino.it/lfs/pag/p2.html>

La maggior parte delle informazioni utilizzate per la redazione della presente scheda sono state acquisite dalla documentazione pubblica del Programma, attraverso la sezione dedicata nei siti web.



CARATTERISTICHE DEL PROGETTO

PROBLEMA AFFRONTATO

Sin dagli anni '90, il mercato del lavoro torinese presentava importanti criticità: si registravano bassi tassi di occupazione presso le coorti d'età estreme e un importante peso delle componenti meno scolarizzate entro il bacino complessivo della disoccupazione. In quel periodo, le proiezioni relative ai decenni successivi lasciavano presagire un'espansione delle forze lavoro adulte¹, con il conseguente aumento della pressione da parte di un segmento dell'offerta di lavoro verosimilmente sbilanciato verso profili a bassa scolarizzazione. La condizione di fragilità occupazionale iniziava quindi, ben prima dell'irrompere della crisi economica, a interessare fasce sempre più ampie della popolazione: alle categorie tradizionalmente più deboli (persone disabili, con problemi di disagio psichico e di dipendenze patologiche, ex detenuti) si aggiungevano lavoratori maturi, disoccupati di lungo periodo, adulti soli con figli a carico.

Sin dagli ultimi decenni del secolo scorso, infatti, la Città di Torino si era trovata di fronte al tipico problema delle aree ad alto tasso di industrializzazione in un'epoca di riconversione della produzione verso settori "knowledge intensive", piuttosto che "labour intensive", e di espansione del terziario. Le occasioni di lavoro create sul territorio comunale nel 2004, ad esempio, erano state circa 100 mila: di queste, solo 1 su 5 si era aperta nel settore industriale (20,9%, mentre il peso dell'industria rimaneva significativo in Provincia)². Un tempo noto in tutto il mondo come la città dell'auto, il capoluogo piemontese ha dovuto affrontare un radicale riadattamento al nuovo scenario post-industriale, il cui impatto non poteva che incrementare i rischi di disoccupazione di lunga durata e permanente esclusione dal mercato del lavoro delle fasce di popolazione più a rischio, con conseguente presa in carico da parte del sistema pubblico di welfare, in particolare assistenziale.

Come leggiamo dal sito dell'Osservatorio Lavoro di Torino, "Sono in età di lavoro (2005) il 64,2% degli abitanti della città (578 mila persone), mentre il 11,7% sono sotto i 14 anni (105 mila) e il 24% sono sopra i 64 anni (216 mila)". A fronte di un tasso di attività più basso di circa 2 punti della media provinciale, a Torino i disoccupati immediatamente disponibili al lavoro erano circa 12 mila e la coorte più consistente era quella di età compresa tra i 30 e i 49 anni (più di 6 mila unità, pari al 52% del totale)³. Il problema principale rimandava quindi a tassi di occupazione piuttosto bassi (60% circa, contro il 63% a livello provinciale), spiegati dalla "maggior presenza, tra i residenti, di soggetti che faticano a collocarsi sul mercato del lavoro". Ancora il sito sopra richiamato metteva in evidenza una polarizzazione molto accentuata, nella popolazione nel suo complesso e nelle forze lavoro più specificamente. All'interno di queste ultime, infatti, si rilevava "una presenza maggiore di profili deboli, con difficoltà di collocazione sul mercato del lavoro", la cui fragilità era prodotto della combinazione di due caratteristiche correlate tra loro: l'età e la scolarità, che per gli adulti era complessivamente più bassa e difficilmente innalzabile⁴. In Città era quindi significativa la disoccupazione matura, quella a maggior rischio di esclusione sociale e di ingresso e permanenza nella cosiddetta "trappola della povertà"; per scongiurare tutto ciò, erano pertanto necessarie misure apposite, implementate da un sistema specialistico e ben

¹ L. Abburrà (1999), *Il mercato del lavoro giovanile a Torino negli anni '90 e (2000), Tra ripresa economica e mutamenti demografici: il mercato del lavoro torinese nel prossimo futuro.*

² Osservatorio su formazione e lavoro di Torino (Ottobre 2006), *Scheda sintetica di analisi della città.*

³ <http://www.comune.torino.it/osservatoriolavoro/dati/citta-sintesi/offerta-lavoro.shtml#a5>.

⁴ Osservatorio su formazione e lavoro di Torino (Ottobre 2006), *Scheda sintetica di analisi della città.*



coordinate tra loro: adeguate politiche attive, sostegno al reddito, supporto della dimensione socio-relazionale.

In sintesi, conclusasi la lunga fase caratterizzata dalla capacità della grande impresa di assorbire manodopera a tutti i livelli, uno dei principali problemi che Torino ha dovuto affrontare era rappresentato dalla ampiezza di quel bacino di forza lavoro difficilmente occupabile, ossia in condizioni di svantaggio. Il progressivo scivolamento del tessuto produttivo locale in direzione post-industriale non era infatti riuscito ad assicurare continuità lavorativa a figure professionali che nell'epoca precedente erano richieste dal classico settore metalmeccanico ma che a inizio 2000 finivano con l'assumere strutturali connotati di debolezza: ancora per tutto il 2003 e il 2004, ad esempio, manovali e altri lavoratori non qualificati nelle attività industriali e assimilate rappresentavano di gran lunga il profilo maggioritario tra i lavoratori immediatamente disponibili al lavoro⁵. Questo bacino di disoccupati prevalentemente maturi, scarsamente qualificati o addirittura in condizioni di disabilità sarebbe stato difficilmente assorbito dai settori più dinamici che stavano trainando la conversione del tessuto produttivo cittadino.

CONTESTO DI RIFERIMENTO

Come la storia recente ha avuto modo di dimostrare, il polo produttivo italiano per eccellenza, la cui crescita era stata chiaramente trainata dall'industria automobilistica e dall'indotto che essa aveva creato a beneficio dell'intera comunità, autoctona o immigrata, ha raccolto positivamente la sfida del cambiamento, fino a configurarsi come un vero e proprio "laboratorio sociale"⁶ al cui interno sono state compiute scelte di policy inclusive e coraggiose. È in questo contesto innovativo che va letta, in risposta alle esigenze di una ingente componente della forza lavoro raramente richiesta dai comparti economici in espansione, la scelta pionieristica del Comune di Torino di farsi promotore diretto di sviluppo, prevedendo espressamente nel Regolamento 307 che almeno il 3% degli stanziamenti annuali di bilancio per gli appalti di beni e di servizi fosse destinato ad appalti "labour intensive", per la cui esecuzione le imprese aggiudicatrici si fossero impegnate ad impiegare almeno il 30% di lavoratori in condizioni di svantaggio.

Sostenuto da un contesto normativo nazionale favorevole, in particolare l'approvazione nel 1991 della Legge 381 – la prima e più innovativa nel suo genere che prevede un sistema di compartecipazione tra la Pubblica Amministrazione e le Cooperative sociali di tipo B per la promozione, l'agevolazione (da parte della PA) e la creazione di opportunità di lavoro "vero", oltre alla conseguente gestione dell'inserimento lavorativo delle fasce più deboli e svantaggiate della popolazione, altrimenti a rischio di permanente esclusione soprattutto per disabilità di natura psichica e/o fisica o per condizioni sociali e sanitarie molto deprivate – sin dalla metà degli anni '90 il Comune di Torino ha messo in campo misure a sostegno della domanda di lavoro per soggetti svantaggiati mediante la leva delle convenzioni e degli appalti. Nel 1995 il Consiglio Comunale ha deliberato infatti di destinare il 5% dei fondi municipali per l'acquisto di beni e servizi tramite convenzioni con Cooperative di tipo B. Ancora nel 1995 viene firmato il Protocollo d'Intesa, rinnovato anche l'anno successivo, tra la Città, gli attori della cooperazione sociale e le A.S.L. per l'impiego di lavoratori svantaggiati nei servizi di pulizia delle scuole.

⁵ Osservatorio su formazione e lavoro di Torino (Analisi 2002-04), *Lavoratori e lavoratrici disponibili al lavoro*.

⁶ P. Brusa, *How does it work? An overview of the social clause in public procurements in Italy*, http://www.multipolis.eu/uploads/documenti/2013_brusa_how_does_it_work_overview_of_social_clause_in_IT.pdf



Infine, nel 1998 viene deliberata dal Consiglio Comunale l'approvazione di un "Regolamento per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate appartenenti alle fasce deboli"⁷. A partire dalle modifiche apportate a quest'ultimo per armonizzarlo con alcune pronunce della Magistratura e con l'entrata in vigore del Codice degli Appalti, nel 2005 il Comune è pervenuto all'adozione, mediante delibera, del Regolamento 307 per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e disabili. Coerentemente anche con la circolare del Ministero del Welfare n. 41 dell'ottobre 2004⁸ che definisce l'applicazione delle misure finalizzate all'inserimento e reinserimento al lavoro mediante politiche attive, il Regolamento 307 del 2005 ha, fra l'altro, adottato un'ampia definizione di svantaggio, come si vedrà nella sezione che elenca i destinatari indiretti dell'intervento, coerente con le caratteristiche più diffuse presso il bacino della disoccupazione torinese. Come si ricava dalle Linee Guida della Città, "La clausola sociale di inserimento lavorativo prevista negli appalti è pertanto uno strumento di una politica pubblica che persegue obiettivi di coesione sociale ed inclusione dei cittadini più deboli scarsamente spendibili nel mercato del lavoro, nonché interessi collettivi; in particolare la clausola si connota quale strumento di politica attiva del lavoro finalizzata all'inserimento nel tessuto produttivo locale delle fasce più deboli della popolazione e ad evitarne il rischio di esclusione sociale"⁹.

OBIETTIVI ATTESI E RISULTATI PRODOTTI

Il principale obiettivo sotteso all'approvazione e implementazione del Regolamento 307 era l'avviamento al lavoro e la conservazione del rapporto di lavoro di soggetti a bassa occupabilità. Parallelamente, oltre che all'integrazione lavorativa di individui provenienti dall'area del disagio, il Regolamento 307 ha insistito sulla progettualità finalizzata all'inclusione sociale e al rilancio dell'autonomia del singolo. Saldandosi tra loro, l'obiettivo occupazionale e quello attinente alla sfera psico-sociale avrebbero dovuto produrre una riduzione nel numero di individui gravanti sulla spesa pubblica nelle vesti di percettori di misure di sostegno al reddito e/o soggetti in carico ai servizi socio-sanitari. La specificità del Regolamento 307 va quindi rinvenuta nell'utilizzo degli appalti pubblici non solo come fattore di sviluppo economico, ma anche come leva strategica per il conseguimento di obiettivi sociali e occupazionali.

Nel 2006, i lavoratori svantaggiati che hanno partecipato al programma di inserimento lavorativo grazie alla presenza della clausola sociale nei bandi d'appalto sono stati 273 (di cui 50 assunti "ex novo"). La classe d'età maggiormente rappresentata è stata quella che tra i 36 e i 45 anni (112 lavoratori) mentre gli svantaggi prevalenti tra i beneficiari erano tossicodipendenza e disabilità (fisica, intellettuale o psichiatrica), coerentemente con la prescrizione contenuta nel Regolamento 307 e relativa agli inserimenti di disabili, che non potevano essere inferiori al 20% degli inserimenti totali¹⁰.

Poche decine in più gli inserimenti lavorativi nell'anno successivo, la platea si è invece molto espansa nel 2008, anno durante il quale i lavoratori svantaggiati operanti in attività affidate

⁷ CSAPSA, Servizio di monitoraggio e valutazione di buone prassi in materia di azioni innovative per l'integrazione di soggetti svantaggiati, *Report 1997*.

⁸ La Circolare della Direzione Generale degli Ammortizzatori sociali e degli Incentivi all'occupazione metteva ordine in quella che era diventata l'ampia definizione dei «lavoratori svantaggiati» indicando i destinatari delle politiche attive del lavoro con specifico riferimento alla c.d. Riforma Biagi e alle misure in essa previste di incentivazione economica e normativa del raccordo tra operatori pubblici e privati del mercato del lavoro.

⁹ Città di Torino, *Linee Guida per l'Inserimento Lavorativo dei Cittadini Svantaggiati negli Appalti di Beni e Servizi*, Anno 2012, p. 6.

¹⁰ Città di Torino (2007), *Rapporto sull'applicazione del Regolamento Municipale 307 nel corso dell'anno 2006*.



dalla Città di Torino con il Regolamento 307 sono stati 457. Come precisato entro il Rapporto relativo al 2008, "Il numero dei posti di lavoro generati dagli affidamenti per le persone svantaggiate è di 426 per complessive 8.438 ore che, per comprenderne meglio il valore, corrispondono a 216 tempi pieni"¹¹. Inoltre, "Il dato consuntivo del 2008 rileva un'assoluta maggioranza di svantaggiati ai sensi della Legge 381/91, spiegabile con la netta prevalenza tra gli affidatari delle Cooperative sociali di tipo B, che hanno obblighi specifici in merito alle tipologie di svantaggio da assumere [...]. Va tuttavia segnalato un aumento [...] degli svantaggiati ai sensi del Regolamento CE 2204/2002 ai quali si aggiungono [gli] svantaggiati assunti ai sensi del Regolamento CE 800/2008"¹²: si trattava, prevalentemente, di persone sole con figli a carico, migranti e disoccupati di lungo periodo.

Nel corso del 2009, sono stati in totale 431 i lavoratori svantaggiati operanti in attività affidate dalla Città di Torino con il Regolamento 307 prima delle modifiche deliberate a dicembre. "Nel 2009 sono entrate nel "sistema 307" 62 nuove persone svantaggiate o disabili; tra queste abbiamo persone che sono al loro primo impiego e persone che negli anni passati hanno avuto un contratto a tempo determinato e dopo un'interruzione, nel 2009 sono di nuovo state assunte [...]. Le persone che lavoravano già presso un'altra azienda sono 15, quindi i posti di lavoro creati per la prima volta o stabilizzati da esperienze precarie precedenti sono 47, pari al 10,9% della forza lavoro complessiva. I nuovi ingressi sono di 33 uomini e 29 donne, la maggior parte dei quali di età compresa fra i 26 e i 50 anni. Essendo il primo lavoro, il 58,06% è stato assunto a tempo determinato, ma interessante è la percentuale (quasi 42%) di coloro che hanno avuto un'assunzione a tempo indeterminato"¹³. Nel IV Rapporto di monitoraggio si legge inoltre che "La progressiva presenza nel panorama delle imprese di soggetti "profit" sta facendo costantemente lievitare il numero di svantaggiati CE, in quanto le aziende utilizzano la possibilità di annoverare in questa categoria tutti i soggetti senza titolo di studio di scuola media superiore o professionale"¹⁴, tra cui prevalgono le donne. "Per quanto riguarda le classi di età, i dati sono sostanzialmente omogenei con quelli dell'anno precedente e più in generale con il mercato del lavoro torinese: la diminuzione fra i dati 2009 e quelli 2008 ha inciso soprattutto nella fascia 26-50 anni che passa da 379 a 363"¹⁵, rimanendo tuttavia sovra-rappresentata.

Infine, i lavoratori svantaggiati impiegati da ditte e Cooperative vincitrici di appalto indetto ai sensi del Regolamento 307 sono stati, rispettivamente, 515 (di cui 136 neo assunti) nel 2010 e 562 (di cui 52 neo assunti) nel 2011, con un incremento nella componente femminile e con una prevalenza della fascia di età compresa tra i 26 e i 40 anni. Andando a tradurre questo risultato in posti di lavoro prodotti a beneficio di soggetti svantaggiati, come specificato nell'ultimo rapporto di monitoraggio pubblicato, "Le postazioni di lavoro in cui nel 2011 [...] hanno operato i lavoratori svantaggiati erano 614, per 13.005,50 ore settimanali, equivalenti a 333,47 tempi pieni" da 39 ore settimanali¹⁶.

¹¹ Città di Torino (2009), *III Rapporto sull'applicazione del Regolamento Municipale 307. Anno 2008*, p. 18.

¹² *Ibidem*, p. 20. Le specificità dei 2 Regolamenti CE sono puntualizzate nella sezione relativa all'individuazione dei lavoratori idonei all'inserimento lavorativo, che rappresentano quindi i destinatari "indiretti" della misura in esame.

¹³ Città di Torino (2010), *IV Rapporto sull'applicazione del Regolamento Municipale 307. Anno 2009*, p. 32.

¹⁴ *Ibidem*, p. 24.

¹⁵ *Ibidem*, p. 22.

¹⁶ Città di Torino (2012), *V Rapporto sull'applicazione del Regolamento Municipale 307. Anni 2010 e 2012*, p. 22.



LINEA DI FINANZIAMENTO

Nel 2006 e nel 2007 i fondi disponibili ammontavano a poco più di 7 milioni di euro l'anno, rappresentando, sul totale del budget municipale, poco meno del 3% nel 2006 e poco più del 3% nel 2007.

Nel 2008 i fondi che il Comune ha investito in appalti svolti secondo i dettami del Regolamento 307 sono saliti a circa 10 milioni (poco più del 4% del budget municipale) e nel 2009 hanno sfiorato gli 11 milioni di euro, arrivando a rappresentare quasi il 5% del budget municipale¹⁷. Nel biennio successivo, nonostante la contrazione della spesa comunale destinata all'acquisto di beni e servizi, l'importo che la Città ha destinato agli appalti con clausola sociale ha sfiorato i 14 milioni (rappresentando il 5,5% della spesa totale per beni e servizi) nel 2010, e superato i 15 nel 2011, arrivando quasi al 6% dell'importo totale per gli appalti di acquisto di beni e servizi¹⁸.

ATTORI COINVOLTI

L'impianto descritto comporta l'integrazione e il coordinamento di tutti gli attori che intervengono nel processo di gestione della clausola. Il Regolamento 307 ha individuato nell'Area Lavoro – in cui opera un gruppo di lavoro dedicato – l'attore di sintesi di tale coordinamento ed integrazione, che consente un sistema di gestione sostenibile della clausola sociale. Gli attori coinvolti sono:

- Servizio politiche per il Lavoro ed Orientamento Professionale;
- Servizi sanitari e socio-assistenziali;
- Centri per l'impiego;
- Strutture appaltanti della Città di Torino;
- Aziende private e Cooperative di tipo B;
- Organizzazione sindacali;
- Terzo settore;
- Famiglie.

DESTINATARI DIRETTI E INDIRETTI

Destinatari diretti dei contratti di appalto sono le imprese aggiudicatrici. I lavoratori svantaggiati ne rappresentano quindi i beneficiari indiretti, dal momento che vengono inseriti con regolare contratto di lavoro dipendente entro le Cooperative o le imprese aggiudicatrici degli appalti. Come accennato, il concetto di svantaggio è andato modificandosi nel tempo, motivo per cui ne sintetizziamo l'evoluzione richiamando i principali riferimenti normativi utili alla qualificazione dei soggetti idonei a beneficiare, indirettamente, delle clausole sociali.

In Italia, è principalmente la già richiamata Legge 381/1991 a indicare le caratteristiche dei potenziali beneficiari di inserimento lavorativo entro Cooperative o aziende che soddisfino le clausole sociali: invalidi fisici, psichici e sensoriali; ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari; soggetti in trattamento psichiatrico; tossicodipendenti; alcolisti; minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare; persone detenute o internate negli istituti penitenziari; condannati e internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno.

A livello europeo, il Regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del dicembre 2002 relativo agli aiuti di Stato per la promozione dell'occupazione forniva una prima panoramica di riferimento per l'individuazione dei diversi tipi di lavoratore svantaggiato: giovani al di sotto

¹⁷ Si vedano i Rapporti di monitoraggio precedentemente richiamati.

¹⁸ Città di Torino (2012), *V Rapporto sull'applicazione del Regolamento Municipale 307. Anni 2010 e 2012*, p. 32.



dei 25 anni in difficoltà rispetto alla ricerca del primo impiego; migranti o appartenenti a minoranze etniche; persone allontanatesi dal mercato del lavoro per motivi di conciliazione; adulti soli con uno o più figli a carico; persone prive di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente; ultracinquantenni; disoccupati di lungo periodo; persone affette da dipendenze; ex detenuti; donne residenti in aree geografiche caratterizzate da alti tassi di disoccupazione. Per quanto concerne lo svantaggio psico-fisico o derivante da dipendenze o esperienza carceraria, il Regolamento CE 2002 rimandava alla normativa nazionale.

Dal momento che il concetto di svantaggio sociale può variare e adeguarsi alle mutate condizioni di un determinato contesto e periodo, a partire dall'agosto 2008 i potenziali beneficiari di inserimento lavorativo presso aziende aggiudicatrici di bandi indetti ai sensi del Regolamento 307 sono stati individuati, oltre che sulla base della 381/1991, sulla scorta del Regolamento (CE) n. 800/2008, che ha sostituito la precedente normativa comunitaria definendo svantaggiato: il lavoratore che non abbia un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi (il disoccupato da più di 24 mesi è considerato invece "molto svantaggiato"); chi non possieda un diploma di scuola media superiore o professionale; gli ultracinquantenni; gli adulti che vivono soli con una o più persone a carico; i lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un alto tasso di disparità uomo-donna; gli appartenenti alle minoranze.

RACCONTO DELL'ESPERIENZA

ATTIVITÀ SVOLTE, METODOLOGIE E STRUMENTI UTILIZZATI

Per l'applicazione della clausola sociale il Regolamento 307 disciplina importanti profili operativi, vincolando alla promozione dell'inserimento occupazionale di lavoratori svantaggiati o disabili una percentuale pari almeno al 3% dell'importo complessivo degli affidamenti a terzi delle forniture di beni e servizi (ad esclusione dei servizi di tipo sociale o educativo) – obiettivo, come si è visto, raggiunto a partire dal secondo anno di implementazione. Le cosiddette "clausole sociali" obbligano le aziende concorrenti, che siano profit o meno, a garantire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate in misura non inferiore al 30% della forza lavoro occupabile per la realizzazione di prestazioni "labour intensive".

Sin dalla sua approvazione, il Regolamento ha rappresentato una misura di sostegno a carattere non assistenziale, consentendo la piena valorizzazione del capitale umano e sociale del territorio attraverso due diversi strumenti: la stipulazione di convenzioni sotto soglia comunitaria con Cooperative sociali di tipo B finalizzate alla creazione di opportunità di lavoro per le persone in condizioni di svantaggio e l'inserimento di clausole sociali in appalti pubblici sopra soglia comunitaria, che prevedano, fra le condizioni di esecuzione del contratto, l'impiego di persone svantaggiate e l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo.

In entrambi i casi le aziende e le Cooperative sono obbligate a presentare un'offerta tecnica contenente un progetto che illustri le potenzialità di integrazione sociale che si impegnano a garantire in sede di esecuzione del contratto. In particolare, le indicazioni da riportare nell'offerta riguardano¹⁹:

- numero, tipologia e residenza dei soggetti da inserire;
- obiettivi perseguiti con l'inserimento lavorativo e modalità organizzative per il loro raggiungimento;
- modalità di organizzazione del lavoro, sistema di gestione delle risorse umane e monte ore complessivo dei lavoratori inseriti;

¹⁹ Regolamento 307 (2005), art. 7.



- mansioni e condizioni contrattuali dei lavoratori inseriti (tipo di contratto, livello, regime previdenziale, monte ore complessivo per le forniture di beni e settimanale per le forniture di servizi e per l'esecuzione delle prestazioni);
- metodologia applicata nelle fasi di reclutamento, selezione e collocazione dei lavoratori inseriti;
- metodologia di accompagnamento delle persone inserite durante lo svolgimento del lavoro;
- percorsi formativi, con l'indicazione degli obiettivi perseguiti;
- referenti dell'inserimento lavorativo, con i relativi "curricula";
- soluzioni per garantire la continuità del rapporto di lavoro.

Fondamentale strumento di lavoro è il programma individuale di inserimento, predisposto per ciascun lavoratore con informazioni relative al tipo di svantaggio, al servizio inviante, al contratto di lavoro applicato, ai compiti assegnati e alle azioni avviate per potenziarne la capacità di integrazione sul luogo di lavoro e all'esterno. Le imprese alle quali, nel corso di questi anni, la Città di Torino ha affidato servizi o forniture in ottemperanza del Regolamento 307 hanno ricevuto le segnalazioni per le assunzioni prevalentemente dai servizi sociali e socio-sanitari aventi in carico persone in condizioni di disagio per le quali si reputa che l'attività lavorativa e l'emancipazione economica siano parte centrale del più generale percorso di inclusione sociale. Il programma di inserimento lavorativo viene quindi redatto in modo personalizzato allo scopo di sostenere il beneficiario in un percorso di raggiungimento del maggior grado di autonomia possibile e di favorirne la stabilità e la continuità occupazionale: si tratta di un percorso di accompagnamento orientato a consolidare non solo l'autonomia individuale, ma anche ad accrescere nel tempo il grado di occupabilità del lavoratore.

La sostenibilità del processo di gestione della clausola sociale è garantita da attività di monitoraggio e controllo che sono svolte, durante tutta la durata dell'appalto, secondo logiche di condivisione, congruità, efficacia e sostenibilità²⁰ e fondate sulla stretta collaborazione tra i molteplici "attori che intervengono nel processo di gestione della clausola: strutture appaltanti, responsabili dell'esecuzione del contratto, aggiudicatari, lavoratori e loro rappresentanze, servizi sociali e sanitari"²¹. Cruciale il ruolo di sintesi del Servizio Politiche per il Lavoro ed Orientamento Professionale che, oltre ad assicurare la sua consulenza durante la preparazione dei vari bandi e garantire la presenza di un esperto in commissione di gara per la valutazione delle singole offerte, monitora – per tutta la durata del contratto – l'effettiva attuazione da parte delle aziende aggiudicatrici dei singoli progetti di inserimento lavorativo. Tale Servizio svolge anche la funzione di collettore di bisogni solo apparentemente divergenti fra loro: l'esigenza di verificare la coerenza fra il progetto sociale offerto e la relativa attuazione e la altrettanto fondamentale necessità di controllo della qualità della prestazione oggetto del contratto. I risultati del monitoraggio, così come tutti i dati contenuti nei progetti sociali presentati, oltre ad essere trasmessi alle strutture appaltanti, sono raccolti in un apposito database che fornisce elaborazioni quantitative e qualitative sugli affidamenti, consentendo di stendere Rapporti annuali da condividere con l'Amministrazione comunale, le strutture appaltanti, le centrali operative, il sindacato e gli altri "stakeholders" interessati.

Un ulteriore elemento di conferma dell'aspetto autenticamente attivo della misura è l'obbligo previsto nel Regolamento, la cui applicazione viene verificata dal Servizio che gestisce il monitoraggio, di indicare – in sede di presentazione dell'offerta tecnica – lo strumento contrattuale che l'azienda intende applicare ai lavoratori. A seguito di tale disposizione

²⁰ Città di Torino (2007), *Rapporto sull'applicazione del Regolamento Municipale 307 nel corso dell'anno 2006*.

²¹ D. Spessa (2013), *L'uso strategico degli appalti pubblici per l'inserimento lavorativo*, in "Welfare Oggi", pp. 71-76.



regolamentare, dai rapporti periodicamente redatti dal Servizio Politiche per il Lavoro ed Orientamento Professionale è possibile evincere che i lavoratori disabili o svantaggiati delle aziende che nel corso degli anni hanno sottoscritto contratti di fornitura di beni o servizi con la Città di Torino sono stati assunti secondo i criteri del Contratto collettivo nazionale della categoria di riferimento. Nel caso di Cooperative aggiudicatrici, i beneficiari dell'inserimento sono stati inquadrati come soci lavoratori laddove questo non implicasse condizioni retributive e previdenziali peggiorative rispetto a quanto previsto dai CCNL.



RATING

- INNOVATIVITÀ

L'innovatività della pratica sta nell'aver sperimentato il perseguimento di un obiettivo di politica attiva quale l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati facendo ricorso a uno strumento come l'appalto pubblico, contratto con cui la Pubblica Amministrazione realizza opere o acquisisce servizi o beni. L'innovazione principale rimanda quindi alla coniugazione di due interessi pubblici, apparentemente distanti tra loro, ma qui perseguiti congiuntamente. Inoltre, l'insistenza della Pubblica Amministrazione su appalti "labour intensive" che nella fase di esecuzione impiegano un organico parzialmente composto di lavoratori svantaggiati, a cui beneficio viene inoltre steso un progetto formativo e di emancipazione individuale, rappresenta un ulteriore aspetto innovativo di questa politica del lavoro.

- RIPRODUCIBILITÀ E TRASFERIBILITÀ

Negli anni successivi all'adozione della prima versione del Regolamento 307, altri Enti hanno promosso la realizzazione di appalti pubblici che facilitassero l'inserimento di lavoratori svantaggiati. A livello regionale, Piemonte, Lombardia, Umbria, Veneto e Toscana hanno legiferato o promosso intese volte all'adozione delle clausole sociali quando, all'irrompere della crisi, si è iniziato a registrare un incremento nelle espulsioni di lavoratori difficilmente ricollocabili; altrettanto è stato fatto, sempre ancora avendo ad esempio l'esperienza torinese, a livello provinciale o comunale (ad esempio a Venezia, Roma, Milano, Faenza o Bologna).

- SOSTENIBILITÀ

Nonostante la contrazione della spesa pubblica, le disposizioni normative europee e nazionali che, insistendo sul principio di libertà di iniziativa e sulla necessità di maggiore apertura del mercato, hanno obbligato gli Enti Pubblici a bandire sempre più frequentemente gare sopra soglia comunitaria – a discapito di quanto previsto dall'art. 5 della Legge 381/91 (convenzioni con le Cooperative sociali di tipo B) – ed infine il peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro, i dati illustrati confermano la sostenibilità finanziaria di appalti banditi ai sensi del Regolamento 307.

- MAINSTREAMING

La collaborazione tra servizi pubblici, cooperazione sociale e mondo imprenditoriale è coerente con una prospettiva incentrata sulla sussidiarietà, che mostra come sia il lavoro di rete tra servizi che la relazione con le forze produttive possa offrire risposte ai bisogni emergenti, cui gli strumenti tradizionalmente assistenziali non riescono a fare pienamente fronte.

- VALORE AGGIUNTO

Come si legge dalle sopracitate Linee Guida, "Mediante la leva economico-finanziaria dell'appalto, la spesa della Pubblica Amministrazione per l'acquisto del bene o del servizio, oggetto della convenzione, genera due valori: il primo per la relativa fruizione da parte della collettività che domanda tale bene o servizio, il secondo in conseguenza dell'effetto moltiplicatore generato dal reddito percepito dalle ditte fornitrici del bene e dal lavoratore svantaggiato o disabile, il quale, in assenza di tale reddito sarebbe a carico del sistema di welfare pubblico, e ridurrebbe il proprio tasso di benessere" (p. 7). Ulteriore grande valore ha l'autonomia che deriva ai lavoratori dal fatto di essere assunti alle dipendenze di ditte che producono beni o erogano servizi per il Comune: sottesa al Regolamento 307 vi è una politica squisitamente attiva, piuttosto che un intervento simbolico di sostegno al reddito a carattere assistenziale.