

**Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore Gualmini alla clausola valutativa della
l.r. 12/2014 "Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale.
Abrogazione della l.r. 7/1994" (oggetto assembleare 6199/2018)**

A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari

La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare IV, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione dell'Assessore Gualmini, che si allega.

La nota non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La clausola valutativa prevista dall'art. 26 della l.r. 12/2014 prevede che, con cadenza triennale, la Giunta, presenti alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni in risposta a quesiti specifici per valutare attuazione e risultati della legge nel promuovere la cooperazione sociale. Il mandato informativo della clausola è articolato in diversi quesiti che prevedono

- informazioni sull'evoluzione, diffusione e caratteristiche delle cooperative sociali sul territorio, anche in confronto con la situazione nazionale (lettera a)
- quali azioni di raccordo sono state realizzate fra l'attività delle cooperative sociali e l'attività dei servizi socio-assistenziali, sanitari, educativi, didattici, di formazione professionale e permanente e su come hanno contribuito ad incrementare l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e deboli (lettera b)
- come le modifiche introdotte dalla legge in materia di affidamento e le clausole sociali hanno contribuito a sostenere l'attività delle cooperative sociali, evidenziando anche eventuali criticità riscontrate (lettera c)
- i risultati degli interventi previsti al Titolo IV e le risorse stanziare (lettera d).

Di seguito, un'analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione di Giunta.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione

1.1 Procedura di consegna della relazione

La l.r.12/2014 è stata approvata nel mese di luglio 2014 e la Giunta presenta la prima relazione in risposta alla clausola valutativa. La relazione era stata inserita dalla Presidente dell'Assemblea nell'elenco delle relazioni in attesa nel secondo semestre 2017, in attuazione di quanto previsto dall'art. 103 c.3 del Regolamento.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione risponde alla clausola valutativa attraverso una strutturazione in capitoli che richiamano i singoli quesiti, agevolandone quindi la lettura.

Nel primo capitolo, dedicato all'inquadramento sul territorio delle cooperative sociali, anche in confronto alla situazione nazionale (lettera a della clausola), la Giunta evidenzia come il mondo della cooperazione sociale *"in un contesto di criticità del quadro macroeconomico, di tagli e rigidità della finanza pubblica, di difficoltà nel riaggregare i bisogni in domanda collettiva di beni pubblici, di crescente numero di competitor non solo interni ma soprattutto esterni al mondo della cooperazione sociale stessa, è riuscita a incrementare sia il fatturato che l'occupazione"*.

Le tabelle contenute in relazione (fonte dei dati Unioncamere) presentano infatti i dati su numero di cooperative sociali, fatturato e addetti per l'anno 2016, unitamente alla variazione percentuale sul 2015.

I dati sono presentati sia per le regioni italiane che per le province dell'Emilia-Romagna. Nel 2016 le cooperative sociali sul territorio regionale sono 762 (il 6% rispetto al totale nazionale) e occupano 51.116 addetti con un fatturato di 1.935.155 euro, registrando un aumento del fatturato del 6,2% rispetto al 2015 e un aumento degli addetti del 4,8%.

I dati relativi alle 762 cooperative sociali sono inoltre ripartiti, in un'apposita tabella, per tipologia (cooperative sociali di tipo A, di tipo B, ad oggetto misto e i consorzi).

In chiusura del capitolo, la relazione riporta una tabella riferita allo "stato di salute della cooperazione sociale dell'Emilia-Romagna", in confronto con le altre regioni italiane, avvalendosi dell'indicatore KR che misura il rischio di default delle imprese. Trattandosi di un aspetto interessante, la Giunta potrà approfondirne le modalità di calcolo.

Nel secondo capitolo, in risposta alla lettera b) della clausola, la Giunta riporta le azioni di raccordo fra l'attività delle cooperative sociali e le attività socio-sanitarie, educative, di formazione professionale ed educazione permanente e di sviluppo dell'occupazione (previste dal Titolo II della legge) e come hanno favorito l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e in condizioni di fragilità.

Il primo aspetto presentato riguarda il raccordo con la l.r. 14/2015 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari" evidenziando come, nell'attuazione della l.r. 14/2015, ci sia un significativo coinvolgimento della cooperazione sociale, in particolare delle cooperative di tipo B.

La Giunta specifica che l'attivazione dei programmi personalizzati previsti dalla l.r. 14/2015 è recente e non si hanno quindi ancora dati a disposizione per dimostrare come questi interventi abbiano contribuito ad incrementare l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, fragili e vulnerabili. Come segnalato anche nella relazione in risposta alla clausola valutativa della l.r. 14/2015 recentemente presentata in V Commissione¹, è prevista un'azione di monitoraggio della legge stessa al fine di evidenziarne i risultati in riferimento all'esito lavorativo.

La relazione evidenzia infatti che il raccordo fra queste due leggi si è verificato già con l'approvazione dello "strumento per la valutazione della condizione di fragilità e vulnerabilità delle persone da parte dell'equipe multiprofessionale" (approvato con DGR 191/2016), individuato nel "Profilo di fragilità". Questa DGR è stata approvata anche con il parere positivo della Consulta sulla cooperazione sociale.

L'accreditamento dei soggetti che possono erogare servizi al lavoro e specificamente la prestazione rivolta agli utenti fragili e vulnerabili è disciplinato con DGR 1959/2016, dove si

¹ Oggetto assembleare 5649/2017.

prevede che le prestazioni dei soggetti che si accreditano siano aggregate all'interno di due aree di accreditamento: l'area di accreditamento 1 rivolta a prestazioni per le persone e prestazioni per i datori di lavoro e l'area di accreditamento 2 che comprende prestazioni per le persone fragili e vulnerabili. Nell'area 2 sono accreditati 49 soggetti, dei quali 14 sono cooperative o Consorzi di solidarietà sociale.

Per quanto riguarda l'assunzione di persone con disabilità la relazione descrive il raccordo con la l.r. 17/2005 che all'art.22 prevede l'assunzione di persone con disabilità per le quali si evidenzia una maggiore difficoltà d'inserimento attraverso i canali ordinari. L'obiettivo è garantire programmi d'inserimento individuali presso cooperative sociali e loro consorzi di persone con disabilità psichica o in condizione di particolare gravità. La relazione segnala l'approvazione, con DGR 439/2017, della Convenzione quadro sottoscritta da Regione e parti sociali interessate, in base alla quale saranno definite le Convenzioni trilaterali fra l'impresa, il Servizio territoriale dell'Agenzia regionale per il Lavoro e la cooperativa sociale che assumerà il disabile e riceverà dall'impresa la commessa. Infatti, a seguito della l.r. 13/2015, le competenze in materia che fino al 2015 erano delegate alle Province sono passate all'Agenzia regionale per il Lavoro e, di conseguenza, anche le Convenzioni ai sensi dell'art.22 della l.r. 17/2005 sono divenute di competenza dell'Agenzia.

La relazione dà conto delle Convenzioni in essere negli anni 2010-2015, quindi quando le Convenzioni previste dall'art.22 della l.r. 17/2005 erano ancora promosse dalle Province, e fornisce i dati al 31/03/2017.

Per quanto riguarda i tirocini, nel periodo gennaio 2014-maggio 2015, 6215 disabili hanno svolto un'esperienza di tirocinio: 3038 erano tirocini di formazione/orientamento e 3177 tirocini di inserimento o reinserimento lavorativo.

La l.r. 14/2015 ha approvato i tirocini di inclusione sociale o di tipo D, finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione in favore di persone prese in carico dal servizio sociale professionale o dai servizi sanitari competenti. La relazione presenta i dati sui tirocini di tipo D e di tipo C.

La relazione prosegue poi illustrando il raccordo con le politiche socio educative, dando conto dell'attività del Tavolo tecnico per la definizione delle direttive in materia di servizi per la prima infanzia in attuazione della l.r. 19/2016 (di cui fanno parte alcuni rappresentanti delle centrali cooperative più rappresentative a livello nazionale) che ha portato all'approvazione della DGR 1564/2017 in materia di autorizzazione di servizi educativi per la prima infanzia. La relazione segnala poi la sottoscrizione di due protocolli: il "Protocollo per l'attuazione del Reddito di solidarietà (RES) e delle misure a contrasto di povertà ed esclusione sociale in Emilia-Romagna" e il "Protocollo di intesa fra Regione Emilia-Romagna Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Bologna, Anci Emilia-Romagna, Forum Terzo Settore Emilia Romagna Cgil-Cisl-Uil, Organizzazioni regionali della cooperazione sociale".

Per quanto riguarda la **risposta alla lettera c) della clausola**, volta a comprendere come le modifiche introdotte in materia di affidamento e le clausole sociali abbiano contribuito a sostenere l'attività delle cooperative sociali, la relazione dà conto dell'approvazione di Linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alle cooperative sociali (DGR 969/2016), alle quali ha lavorato un apposito gruppo composto da funzionari degli Enti locali, della cooperazione sociale e dei Servizi Regionali, affiancati da esperti giuridici del settore. La relazione specifica che, trattandosi di una materia così complessa e in evoluzione, il lavoro non può considerarsi concluso.

Si dà infatti conto anche dell'emanazione delle nuove Direttive della Commissione Europea 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione e 2014/24/UE sugli appalti pubblici che introducono novità di rilievo e *"la maggiore attenzione alla dimensione sociale ha portato a cambiare radicalmente le previsioni relative alle clausole sociali e agli appalti riservati, già presenti nelle vecchie direttive, potenziando le opportunità per le stazioni appaltanti"*.

La relazione evidenzia come il recepimento delle Direttive e il nuovo Codice dei contratti pubblici costituisca quindi un'opportunità in più per gli Enti Locali di valorizzare il potenziale delle cooperative sociali di tipo B.

Evidenziati questi aspetti, in chiusura del capitolo, la Giunta precisa che *"la Regione non può al momento avvalersi di dati oggettivi per comprendere l'effettivo incremento che queste stesse linee guida possono assicurare all'incremento dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, fragili e vulnerabili. Ha però sicuramente contribuito a fare un po' di chiarezza sull'enorme groviglio di norme giuridiche e prassi amministrative"*.

L'ultimo capitolo della relazione, in risposta alla lettera d) della clausola, dà conto dell'avvio di un confronto con Anci regionale sul tema del risparmio energetico e dell'acquisizione di cespiti dismessi.

Al momento non sono state stanziare risorse specifiche.

2. Conclusioni

Dalla lettura della relazione emergono alcuni spunti che consentono di segnalare alcuni aspetti in ottica conclusiva.

In coda all'ultimo capitolo della relazione la Giunta evidenzia come la l.r. 12/2014 sia *"una legge innovativa nel recepire i cambiamenti avvenuti in questi ultimi venti anni, risponda pienamente ai principi ispiratori della riforma del Terzo settore attuata con la L. 106/2016 e successivi decreti attuativi"*. Con la riforma del Terzo settore *"c'è stato un ampliamento nei settori in cui possono operare le cooperative sociali ma anche un allargamento di potenzialità di servizio ad altri soggetti di fronte al quale è necessario capire quale può essere il valore aggiunto della cooperazione sociale anche in termini di nuove partnership"*.

Infatti, alla luce dei diversi aspetti in corso di attuazione presentati e visto il forte raccordo con altre leggi regionali, la prossima relazione prevista fra tre anni potrà sicuramente descrivere come è proseguita l'attuazione degli interventi previsti e fornire informazioni sui risultati ottenuti. Ad esempio, a ciò potrà contribuire l'implementazione del sistema di monitoraggio previsto dalla l.r. 14/2015, che dovrà rilevare aspetti sia qualitativi che quantitativi, permettendo di evidenziare i risultati con riferimento all'esito lavorativo, *"consentendo di individuare quali sono le combinazioni tra azioni che massimizzano i risultati per le persone, quali sono le modalità operative più virtuose, quali le risorse utilizzate con maggior efficacia"*.

Anche l'attuazione dei protocolli sottoscritti nell'ambito del raccordo con le politiche socio educative e l'applicazione delle innovazioni introdotte dalla normativa europea, nazionale e regionale in materia di appalti e applicazione delle clausole sociali consentiranno di disporre di dati e informazioni per comprendere l'effettivo incremento dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, fragili e vulnerabili.