



GIUNTA REGIONALE

VICEPRESIDENZA

ASSESSORATO CONTRASTO ALLE DISUGUAGLIANZE E
TRANSIZIONE ECOLOGICA: PATTO PER IL CLIMA, WELFARE,
POLITICHE ABITATIVE, POLITICHE GIOVANILI, COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO, RELAZIONI
INTERNAZIONALI, RAPPORTI CON L'UE

LA VICEPRESIDENTE

ELLY SCHLEIN

BOLOGNA, 15/11/2021
PROT. SEGNATURA.XML

Alla cortese attenzione
Presidente dell'Assemblea Legislativa Emma Petitti
Regione Emilia-Romagna

alafflegcom@postacert.regione.emilia-romagna.it
presassemblea@regione.emilia-romagna.it

OGGETTO: RELAZIONE VALUTATIVA L.R. n. 12 del 17 luglio 2014 “Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale. Abrogazione della legge regionale 4 febbraio 1994 n. 7 Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale. Attuazione della legge 8 novembre 1991, n.381”

Si invia la “RELAZIONE VALUTATIVA L.R. n. 12 del 17 luglio 2014 ”, ai sensi dell’art. 26 della stessa.

Cordiali saluti

Elly Schlein

ALLEGATI NR. 1



Relazione sulla clausola valutativa L.R.n.12/2014

La presente relazione risponde ai quesiti indicati all'articolo 26 della LR 12/2014 "Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale. Abrogazione della legge regionale 4 febbraio 1994 n. 7 Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale. Attuazione della legge 8 novembre 1991, n.381" e si riferisce al periodo 2018-2020, secondo triennio di attuazione della legge.

A) EVOLUZIONE, DIFFUSIONE E CARATTERISTICHE DELLE COOPERATIVE SOCIALI OPERANTI SUL TERRITORIO REGIONALE ANCHE RISPETTO ALLA SITUAZIONE NAZIONALE¹

A fine 2020 le cooperative sociali in attività operanti in Italia erano 13.333², con un fatturato complessivo prossimo ai 15 miliardi di euro e oltre 440mila addetti. Numeri importanti, quasi due persone su 100 che trovano occupazione nelle imprese italiane operano all'interno di una cooperativa sociale. Secondo le analisi del Centro studi e ricerche di Unioncamere Emilia-Romagna, il contributo della cooperazione sociale alla creazione del valore aggiunto nazionale è dell'1 per cento.

La distribuzione territoriale presenta scenari differenti in funzione dell'indicatore analizzato. Se si guarda al numero delle cooperative sociali in termini assoluti la prima regione è la Lombardia, seguita da regioni meridionali, nell'ordine Sicilia e Campania. Per un confronto territoriale omogeneo il numero delle cooperative sociali può essere rapportato alla popolazione di ciascuna regione; complessivamente in Italia vi sono poco più di 22 cooperative sociali ogni centomila abitanti. Sulla base di questo indice la prima regione italiana risulta la Sardegna con oltre 53 coop sociali ogni centomila abitanti, seguita dal Molise con 41 e la Basilicata con 38. Ultime posizioni per Piemonte e Toscana con meno di 16 cooperative sociali ogni centomila abitanti.

La numerosità delle cooperative è importante per valutarne la diffusione sul territorio, tuttavia per misurare l'effettivo impatto sulle dinamiche territoriali, sia in termini sociali che economici, è opportuno considerare variabili legate alla dimensione della società, in particolare il fatturato e l'occupazione. In valori assoluti la dimensione economica premia ancora la Lombardia – quasi 3 miliardi fatturato realizzato dalle cooperative sociali e circa 83mila addetti – seguita dall'Emilia-Romagna con 2,3 miliardi di fatturato per oltre 54mila occupati. Piemonte, Veneto, Toscana e Lazio

¹ Per l'approfondimento degli aspetti legati alle caratteristiche delle cooperative sociali nella nostra regione, e del confronto rispetto al contesto nazionale, si fa riferimento ai dati dei report di analisi sulla cooperazione sociale in Emilia-Romagna, a cura del dott. Guido Caselli, Unioncamere.

² Le cooperative sociali in questo studio sono state individuate incrociando i dati dell'albo delle cooperative detenuto dal Ministero dello Sviluppo Economico (considerando le sole cooperative classificate come sociali) con i dati del Registro delle imprese – e in particolare l'informazione sullo stato attività e il dato sull'occupazione di fonte Inps - e con la Banca dati Aida (Bureau van Dijk), considerando come effettivamente attive solamente le società che hanno depositato il bilancio in almeno uno degli ultimi due anni (2018 o 2019).

le altre regioni che presentano oltre un miliardo di euro afferente alla cooperazione sociale. Anche in questo caso per una comparazione territoriale omogenea occorre riportare i numeri della cooperazione sociale a quelli del totale dell'economia delle singole regioni. Un primo indicatore è dato dal fatturato della cooperazione sociale rapportato al numero degli abitanti, stima della capacità della cooperazione di generare valore: in Italia tale rapporto è pari a 250 euro. **L'Emilia-Romagna si distacca notevolmente dal resto del Paese con un valore di 508**, per trovare la seconda regione occorre scendere a un valore inferiore a 400, con il 393 del Piemonte. Sopra quota 300 anche Valle d'Aosta, Friuli Venezia-Giulia, Liguria e Umbria. Chiudono la graduatoria regionale, sotto quota 100, Campania e Calabria.

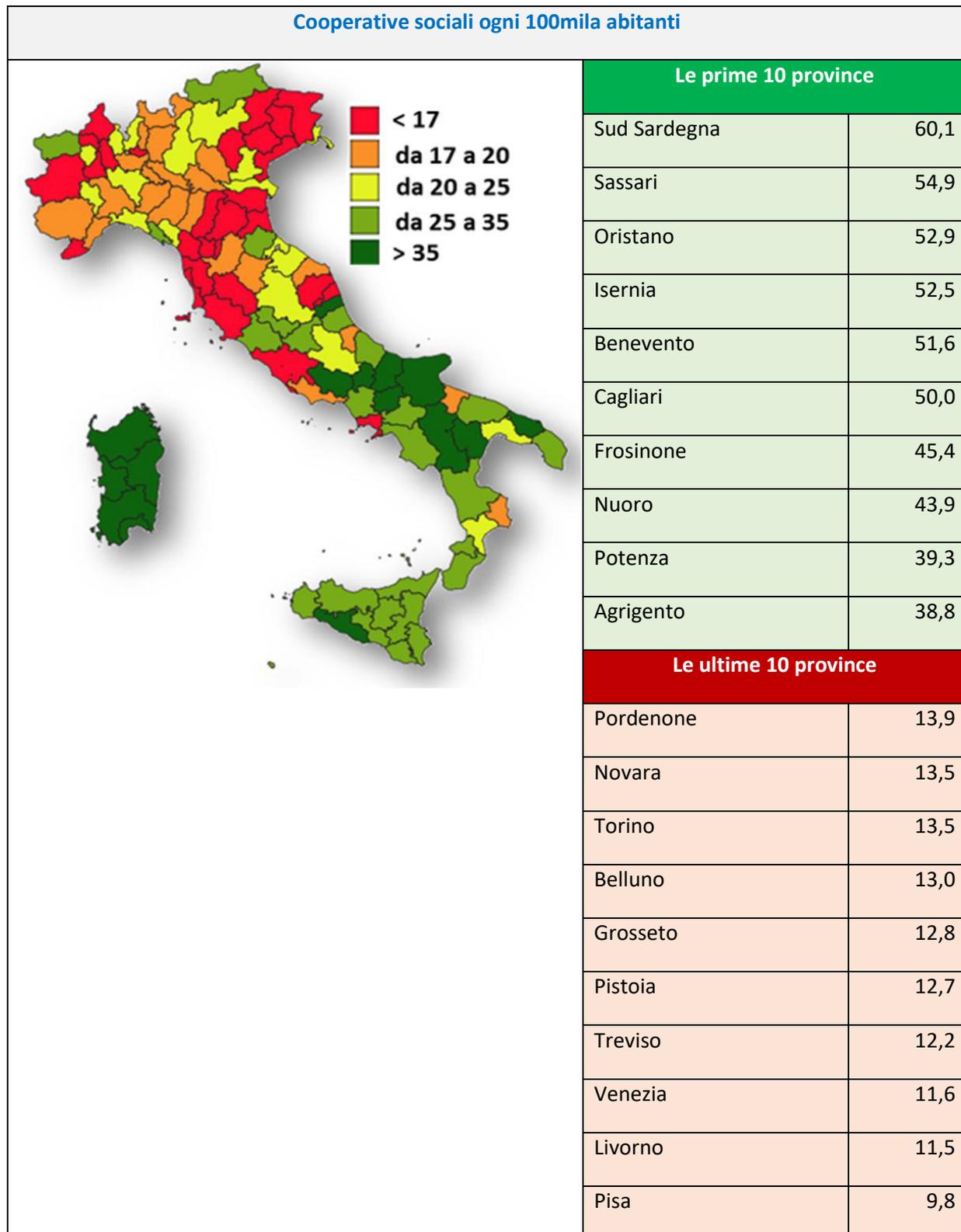
Cooperative sociali per regione. Numerosità, fatturato, addetti e incidenza sul totale economia regionale.

Regione	Coop. Sociali	Fatturato (migliaia)	Addetti	Coop sociali ogni 100mila abitanti	Fatturato per abitante (euro)	Stima sul valore aggiunto regionale
Piemonte	671	1.680.081	46.061	15,7	393,2	1,5%
Valle d'Aosta	39	43.217	1.070	31,5	348,8	1,1%
Lombardia	1.897	2.958.782	82.629	19,0	296,9	0,9%
Trentino A.A.	286	322.392	8.998	26,5	298,9	0,8%
Veneto	777	1.309.169	38.028	16,0	269,8	1,0%
Friuli V.G.	212	400.912	12.248	17,7	334,4	1,2%
Liguria	308	460.291	11.512	20,4	304,9	1,1%
Emilia-Romagna	797	2.259.071	54.264	17,9	508,2	1,6%
Toscana	576	1.045.537	30.347	15,7	285,0	1,1%
Umbria	212	281.094	8.201	24,5	325,0	1,4%
Marche	314	337.348	15.008	20,9	224,7	0,9%
Lazio	1.172	1.136.594	38.075	20,5	198,7	0,7%
Abruzzo	303	174.243	7.038	23,6	135,6	0,6%
Molise	122	61.076	2.499	41,1	206,0	1,1%
Campania	1.407	566.878	19.499	24,8	99,8	0,6%
Puglia	1.126	637.184	21.853	28,7	162,3	1,0%
Basilicata	207	98.406	3.505	37,8	179,7	0,9%
Calabria	547	123.956	5.232	29,1	66,0	0,4%
Sicilia	1.511	527.857	20.092	31,2	109,0	0,7%
Sardegna	849	438.134	15.060	53,1	274,1	1,5%
ITALIA	13.333	14.862.222	441.219	22,5	250,8	1,0%

Fonte: elaborazione Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su fonti varie

Sulla base dei dati di bilancio e dell'occupazione è possibile tentare una stima dell'incidenza della cooperazione sociale sul valore aggiunto regionale, vale a dire quanto contribuisce alla formazione del PIL. Va sottolineato che si tratta di una stima dell'incidenza diretta e che non tiene conto delle ricadute dell'attività della cooperazione sociale su altri settori o sui risparmi generati in altri ambiti, innanzitutto il welfare.

A guidare la graduatoria è l'Emilia-Romagna, l'1,6 per cento del valore aggiunto regionale è attribuibile all'attività diretta della cooperazione sociale. Al secondo posto Piemonte e Sardegna con 1,5 per cento, l'Umbria all'1,4 per cento. Chiude la classifica la Calabria con lo 0,4 per cento.



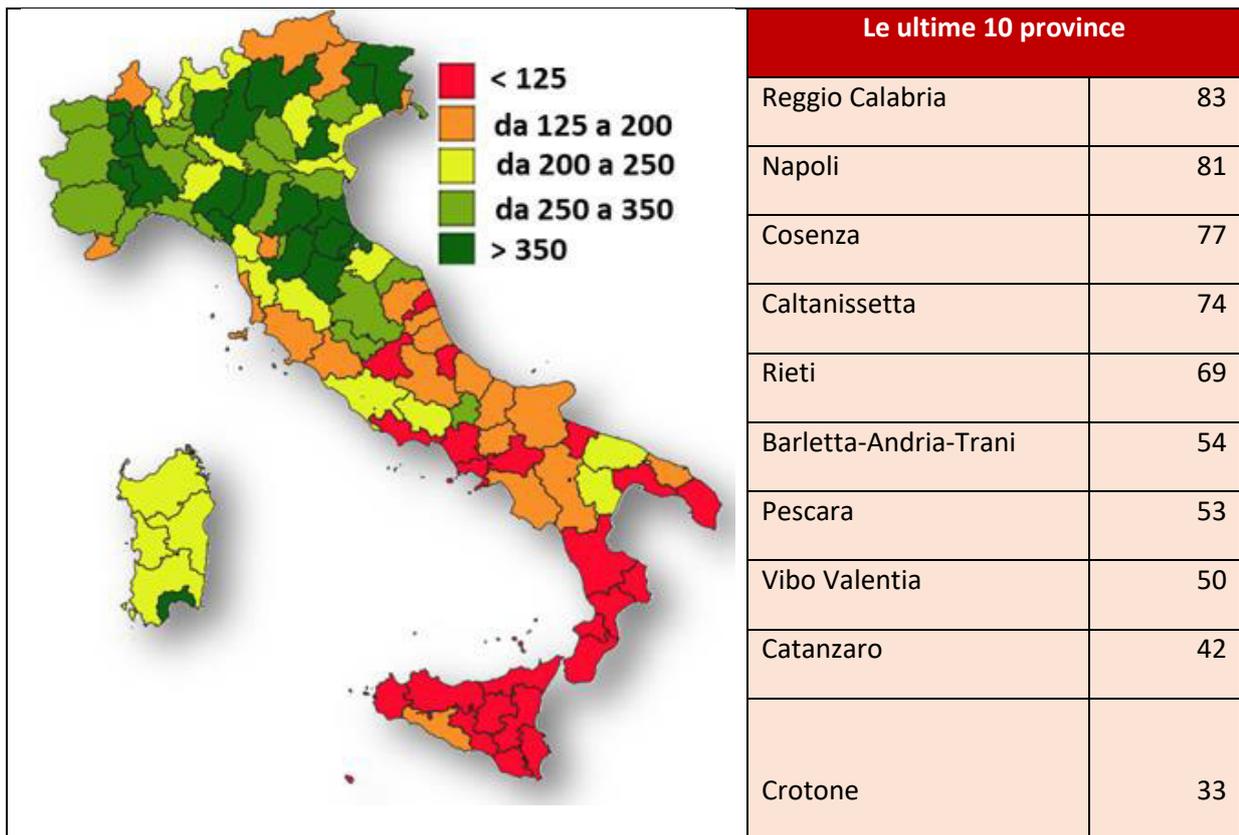
Fonte: elaborazione Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su fonti varie

I dati analizzati per regione evidenziano una forte divaricazione tra Italia settentrionale e Italia meridionale, con la prima al vertice per dimensione economica della cooperazione sociale, la seconda leader per numero di società. Questa differente dinamica emerge con chiarezza dalla rappresentazione cartografica per provincia. Le prime 10 province per numero di cooperative ogni 100mila abitanti sono tutte del Sud del Paese, in testa il Sud Sardegna con 60 cooperative ogni 100mila abitanti, seguita da altre due province sarde, Sassari e Oristano. Oltre alla Sardegna, dalla mappatura provinciale affiora l'area che unisce la Basilicata con la Puglia, la Campania e il Molise. All'opposto la minor presenza di cooperative sociali ogni 100mila abitanti disegna un'area che parte dalla Toscana, attraversa Emilia-Romagna e Veneto fino a raggiungere il Friuli Venezia-Giulia.

La cartografia per fatturato per abitante restituisce una fotografia quasi opposta a quella precedente, dove le aree forti della cooperazione sociale e quelle deboli si invertono. Un andamento probabilmente attribuibile a un processo di accorpamento avvenuto nell'Italia settentrionale che ha portato molte cooperative sociali a unirsi per raggiungere una dimensione strategica più rilevante, un percorso che nell'Italia meridionale sembra non essersi avviato. **In Emilia-Romagna la dimensione media di una cooperativa sociale è di quasi tre milioni di fatturato per 68 addetti**, in Sardegna il fatturato medio è di 500mila euro, il numero degli occupati è di 18.

Con riferimento al fatturato per abitante la provincia con il valore più elevato è Biella con 977 euro, seguita da Forlì-Cesena con 903 e da Vercelli con 749. Chiudono la graduatoria tre province calabresi, Vibo Valentia (50), Catanzaro (42) e Crotone (40).

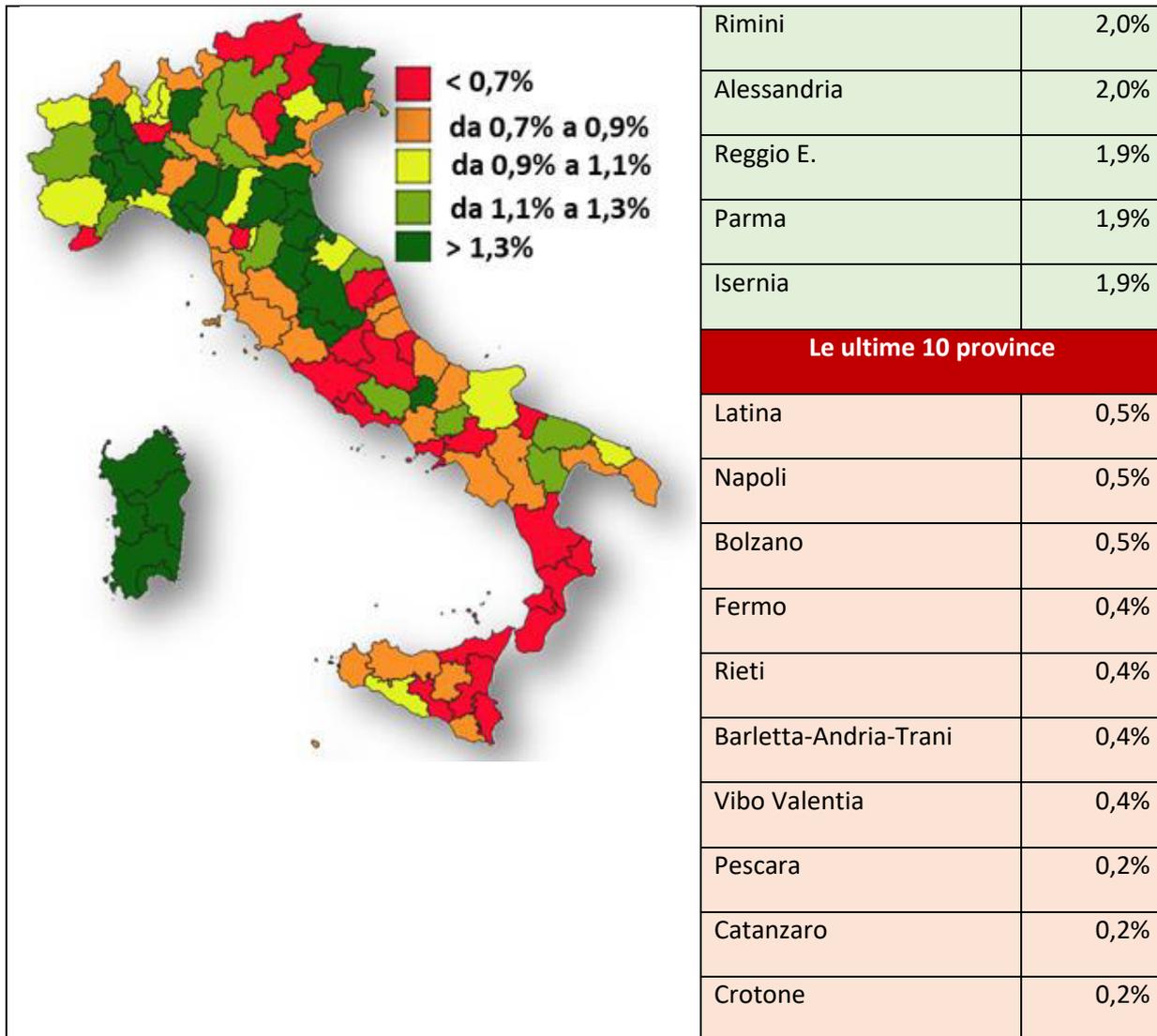
Fatturato delle cooperative sociali per abitante (valori in euro)	
	Le prime 10 province
Biella	927
Forlì-Cesena	903
Vercelli	749
Ravenna	643
Parma	616
Reggio E.	605
Rimini	498
Bergamo	496
Alessandria	493
Asti	479



Fonte: elaborazione Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su fonti varie

Biella risulta essere anche la prima provincia italiana per incidenza della cooperazione sociale sul valore aggiunto del territorio con una quota del 3,9 per cento. Valori superiori al 3 per cento anche per Forlì-Cesena e Vercelli, superiori al 2 per cento per Ravenna, Asti, Rimini e Alessandria. All'opposto, valori allo 0,2 per cento per Pescara, Catanzaro e Crotone. Graficamente sono individuabili due direttrici, una che taglia l'Italia orizzontalmente e congiunge l'Umbria con la Romagna e con Bologna; la seconda direttrice parte da Reggio Emilia e raggiunge Biella, unendo province lombarde e piemontesi con l'eccezione di Piacenza.

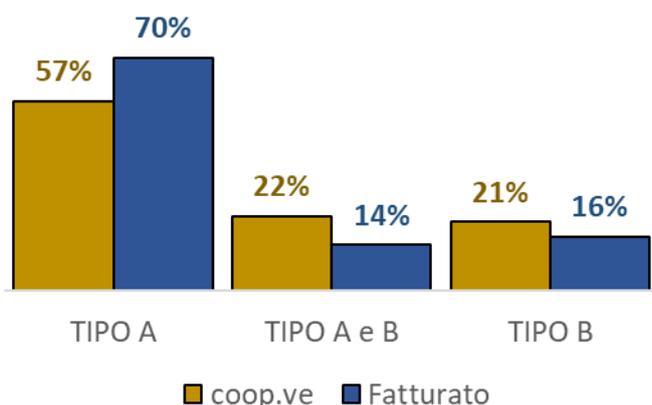
Stima dell'incidenza della cooperazione sociale sul valore aggiunto provinciale	
Le prime 10 province	
Biella	3,9%
Forlì-Cesena	3,2%
Vercelli	3,1%
Ravenna	2,3%
Asti	2,1%



Fonte: elaborazione Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su fonti varie

La cooperazione sociale in Emilia-Romagna

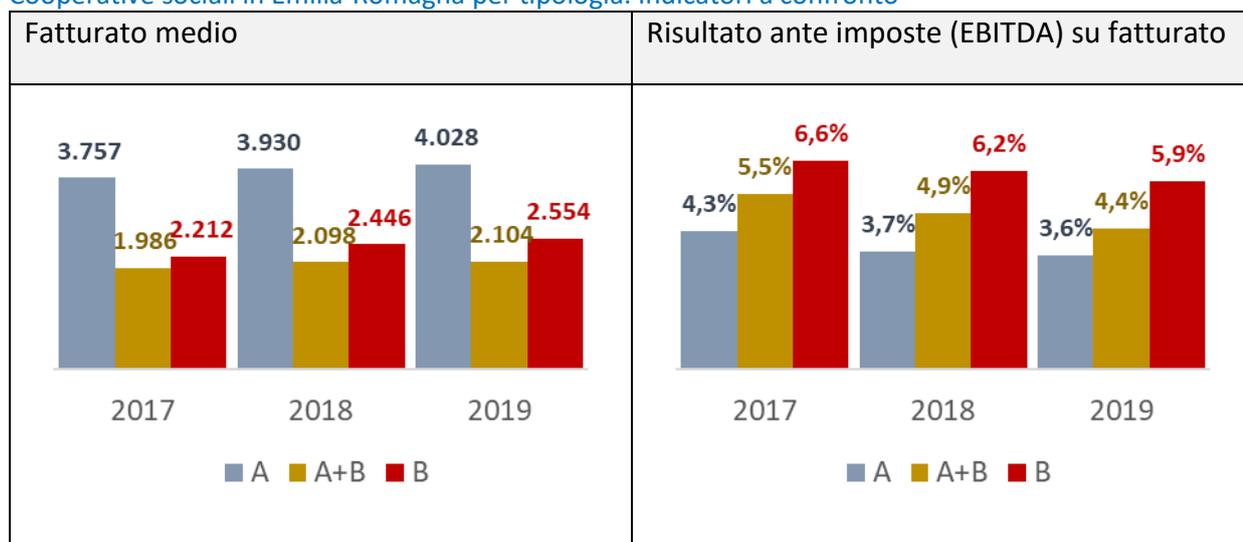
Dal confronto con il resto del Paese emerge come **l'Emilia-Romagna sia la regione nella quale la cooperazione sociale offre il contributo maggiore alla creazione della ricchezza regionale con una quota dell'1,6 per cento**. Il 3,2 per cento degli emiliano-romagnoli con occupazione all'interno di



un'impresa opera in una cooperativa sociale. Per avere un ulteriore elemento di comparazione, con i suoi 54.264 addetti la cooperazione sociale dell'Emilia Romagna conta più occupati dell'intero sistema moda regionale (tessile, abbigliamento e calzature complessivamente danno lavoro a 36.464 persone) e non è lontana dall'industria alimentare (65.538).

Oltre la metà delle cooperative sociali e il 70 per cento del fatturato attengono alle cooperative di tipo A, le società che gestiscono i servizi socio-sanitari, formativi e di educazione permanente. Le cooperative di tipo B, volte all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate rappresentano un quinto delle cooperative, alle quali si aggiunge il restante 22 per cento che rientra in entrambe le categorie, A+B o coop. miste.

Cooperative sociali in Emilia-Romagna per tipologia. Indicatori a confronto

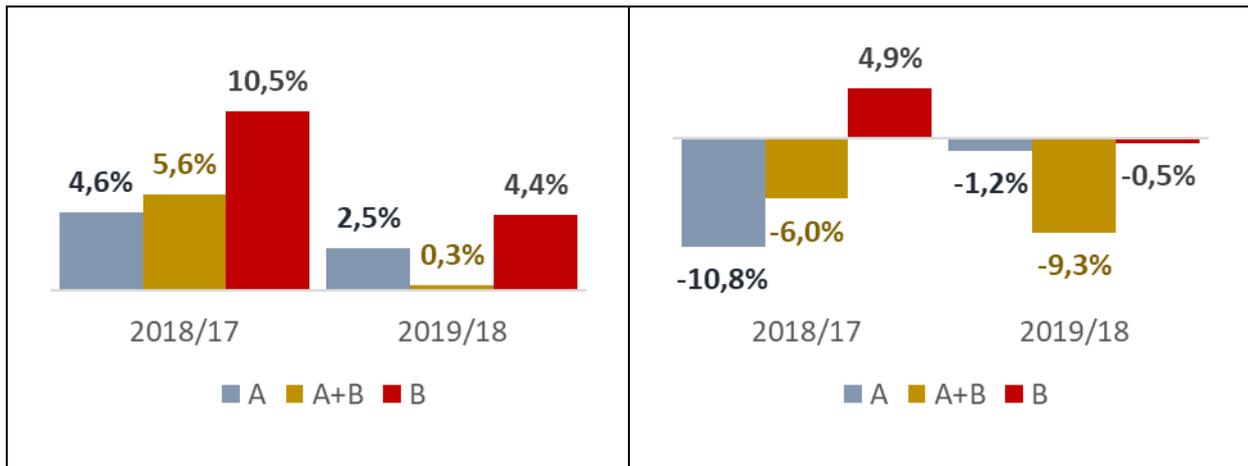


Fonte: elaborazione Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su fonti varie

Le cooperative di tipo A sono, mediamente, di dimensioni maggiori, circa 4 milioni di fatturato per oltre 100 addetti. Nell'ultimo triennio sia il fatturato che il numero degli addetti sono risultati in crescita, a testimoniare un incremento delle attività svolte, in larghissima parte legate a commesse pubbliche, e un maggior impiego di risorse umane. Alla crescita del fatturato non si è associato un miglioramento dei risultati economici; il margine operativo lordo (EBITDA) è un indicatore di redditività che evidenzia il reddito di un'azienda basato solo sulla sua gestione operativa, quindi senza considerare gli interessi, le imposte, il deprezzamento di beni e gli ammortamenti. Negli ultimi tre anni il valore dell'Ebitda rapportato al fatturato è risultato in diminuzione ad indicare come le maggiori entrate siano state inferiori all'aumento dei costi necessari per lo svolgimento delle attività, dal costo del lavoro all'acquisizione di materie prime e servizi. Semplificando, per le cooperative di tipo A nel 2019 per ogni 100 euro di servizi erogati ne residuano 3,6 dopo aver coperto tutti i costi; nel 2017 il residuo era di 4,3, ad indicare un calo di quasi il 18 per cento in due anni.

Cooperative sociali in Emilia-Romagna per tipologia. Indicatori a confronto

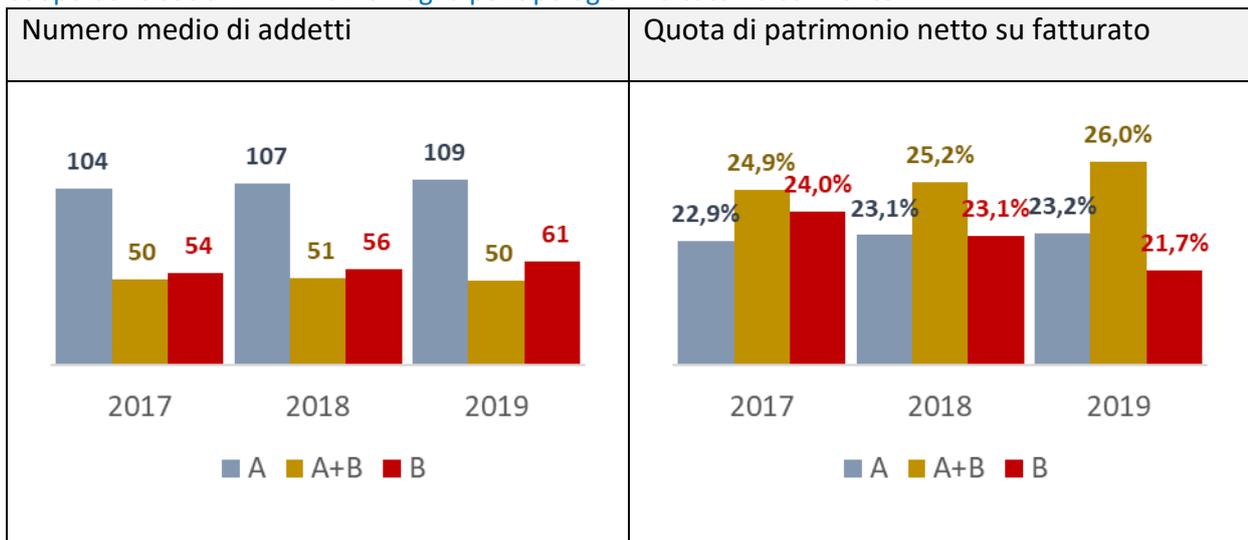
Variazione del fatturato	Variazione risultato ante imposte (EBITDA)



Fonte: elaborazione Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su fonti varie

Le cooperative di tipo B hanno un fatturato medio di 2,5 milioni e contano circa 60 addetti. Anche in questo caso fatturato e addetti risultano in aumento e, come per le cooperative di tipo A, il rapporto Ebitda/fatturato risulta in diminuzione. Tuttavia, la quota di fatturato residua al netto dei costi sostenuti è più sostenuta rispetto alle sociali di tipo A, attorno al 6 per cento.

Cooperative sociali in Emilia-Romagna per tipologia. Indicatori a confronto

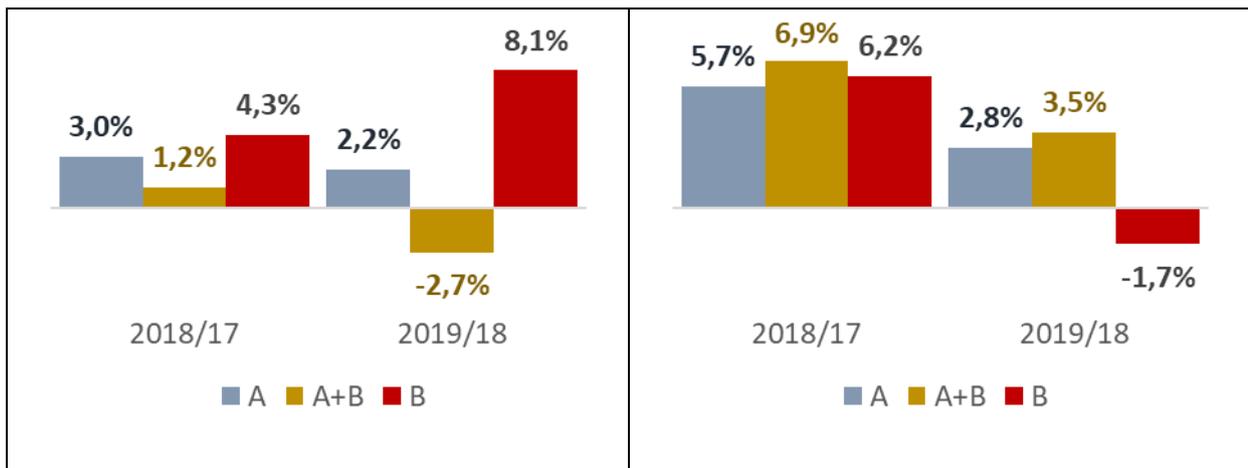


Fonte: elaborazione Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su fonti varie

Le cooperative miste sono quelle con maggior patrimonializzazione rispetto al fatturato e con tassi di crescita più sostenuti. Nel 2019 le cooperative di tipo B hanno registrato un calo del patrimonio netto portando la sua incidenza sul fatturato al di sotto del 22 per cento.

Cooperative sociali in Emilia-Romagna per tipologia. Indicatori a confronto

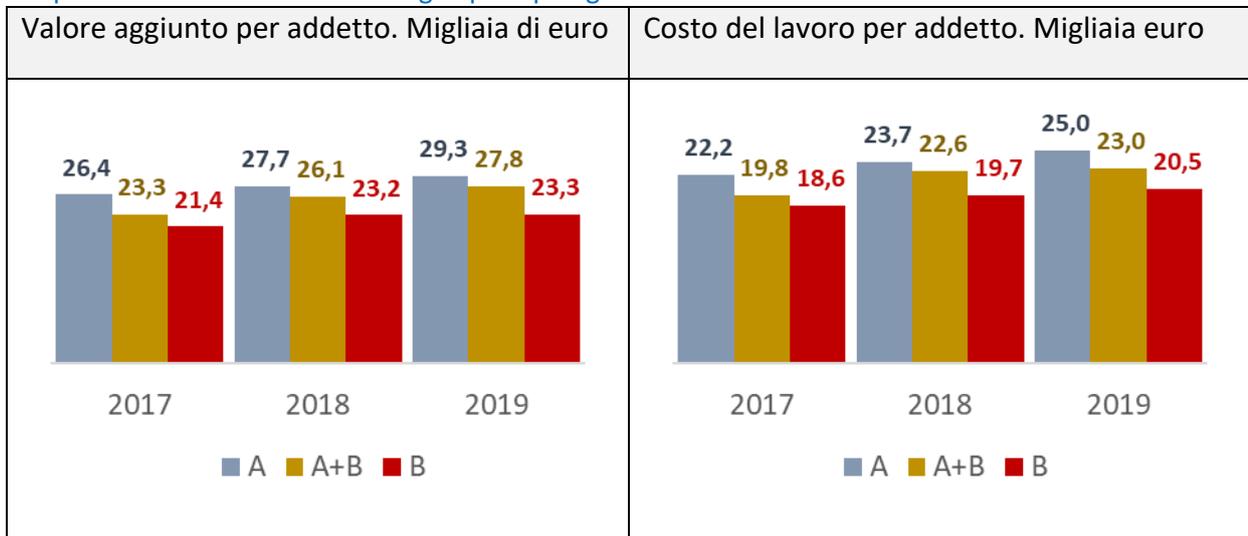
Variazione dei dipendenti	Variazione del patrimonio netto



Fonte: elaborazione Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su fonti varie

Il valore aggiunto di una società è la differenza tra il valore finale dei beni e servizi prodotti e il valore dei beni e servizi acquistati per essere impiegati nel processo produttivo. Semplificando si può affermare che il valore aggiunto rappresenta la ricchezza creata dell'azienda, riferito al numero di addetti rappresenta la ricchezza che mediamente ha generato ogni addetto. Il valore aggiunto per addetto è anche denominato produttività. La maggior produttività attiene alle cooperative di tipo A con 29.300 euro di valore aggiunto per addetto, mentre le cooperative di tipo B il valore si ferma a 23.300 euro. Per tutte le tipologie la produttività è in aumento, con tassi di crescita superiori per le sociali di tipo misto.

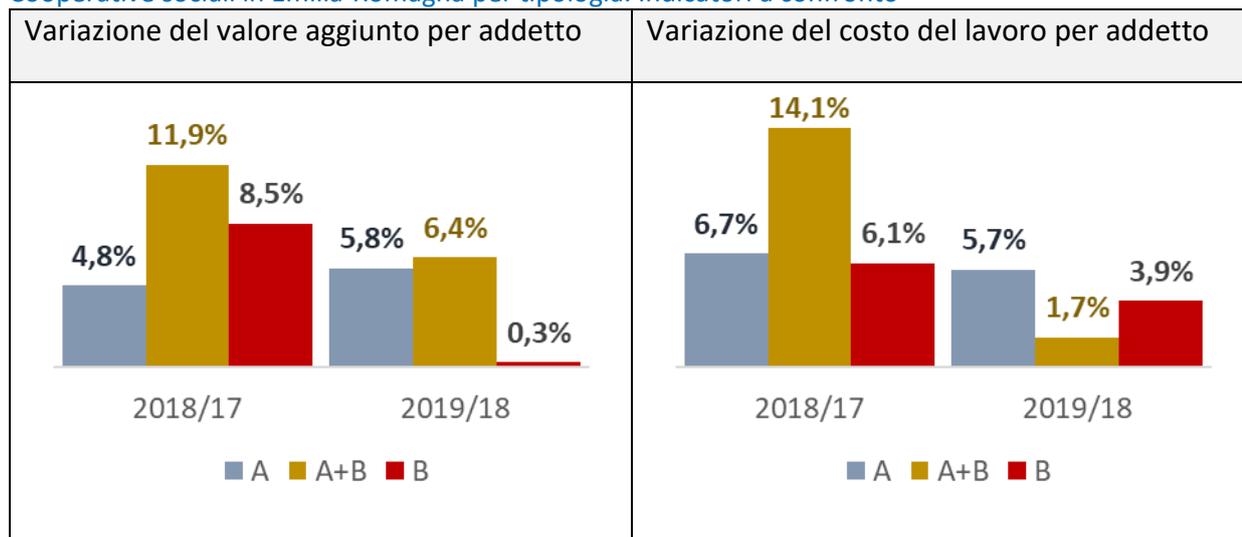
Cooperative sociali in Emilia-Romagna per tipologia. Indicatori a confronto



Fonte: elaborazione Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su fonti varie

È interessante analizzare l'andamento della produttività contestualmente alla dinamica del costo del lavoro per addetto. Nel 2019 il costo del lavoro è stato pari a 25mila euro per le cooperative di tipo A, di 23mila per le miste, di 20.500 per quelle di tipo B, confermando l'ordine di grandezza visto per la produttività. Per le cooperative A e miste il rapporto tra costo del lavoro e valore aggiunto nell'ultimo triennio è costante e si attesta attorno all'85 per cento, per le coop.ve B l'incidenza è passata dall'87 per cento del 2017 al 91 per cento del 2019.

Cooperative sociali in Emilia-Romagna per tipologia. Indicatori a confronto



Fonte: elaborazione Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su fonti varie

Le caratteristiche della cooperazione sociale dell'Emilia-Romagna

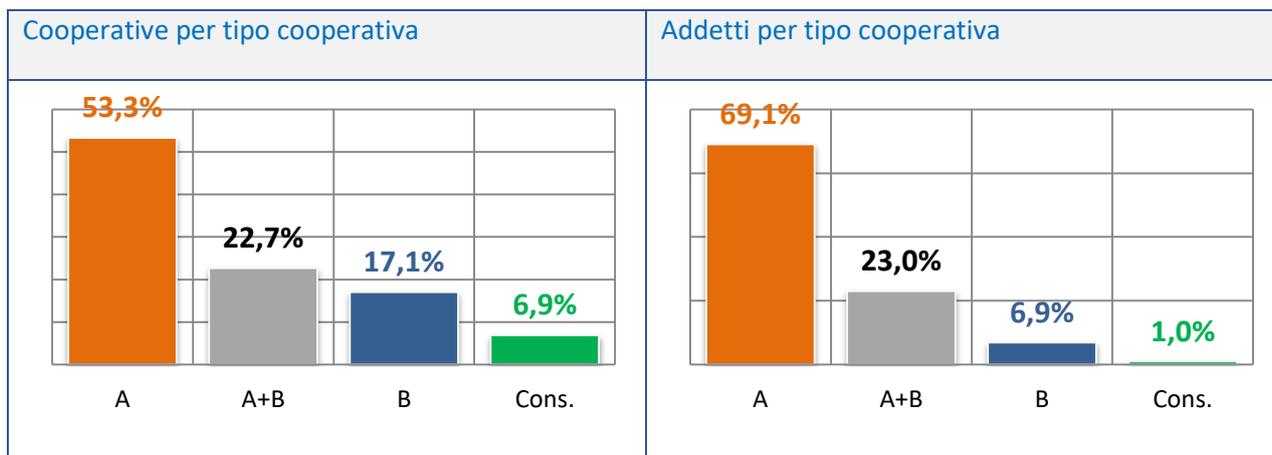
Vengono di seguito elencate alcune caratteristiche della cooperazione sociale della nostra regione. Nel 2019 Unioncamere Emilia-Romagna e Assessorato politiche sociali della regione Emilia-Romagna hanno realizzato uno studio sulle caratteristiche della cooperazione sociale. Si tratta di un'indagine alla quale hanno risposto oltre 600 cooperative su 797 iscritte nell'albo regionale fornendo informazioni dettagliate sulla propria struttura e sul loro funzionamento. Tale studio contiene informazioni particolarmente utili per comprendere la distintività della cooperazione sociale, le sue peculiarità che la rendono differente da qualsiasi altra impresa. E, soprattutto, riporta numeri che testimoniano il ruolo imprescindibile svolto dalla cooperazione nell'assicurare la tenuta di quella rete di protezione senza la quale non si potrebbe parlare di modello "Emilia-Romagna", in quanto non c'è crescita economica senza coesione sociale.

Sarà interessante replicare questa indagine nei prossimi anni, per registrare quanto avvenuto durante la pandemia, per misurare l'intensità e la direzione della ripresa, per capire quanto la cooperazione sociale sia pronta ad affrontare le grandi sfide dei prossimi anni, dal digitale alla transizione ecologica. Tutto questo all'interno di una regione che si confermerà tra le più vecchie del mondo, passando dagli attuali 189 anziani ogni 100 bambini ai 270 nel 2040.

Nel corso del 2018 si è conclusa la prima revisione dell'albo regionale delle cooperative sociali prevista dalla L.R. 12/2014. Ad essa hanno partecipato circa 702 cooperative sociali iscritte le quali hanno compilato on line una scheda completa di numerose informazioni sia anagrafiche che di altro tipo come la governance, la tipologia di servizi realizzati, il fatturato ecc.

Il tasso di risposta è stato elevato, le rispondenti sono state 621, attorno al 70 per cento del totale delle cooperative sociali, ma, soprattutto, le società che hanno compilato il questionario raccolgono il 95 per cento del totale dell'occupazione afferente alla cooperazione sociale. Significa che la quasi totalità delle cooperative sociali che sono realmente attive sul territorio hanno partecipato alla

revisione e ciò qualifica i numeri raccolti come filtri adeguati per mettere a fuoco e scattare una fotografia più completa della cooperazione sociale emiliano-romagnola.



Fonte: Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su dati "Osservatorio cooperative sociali", Regione Emilia-Romagna

Una prima informazione riguarda il tipo, cioè la tipologia d'attività che contraddistingue la cooperativa. Oltre la metà delle cooperative sociali sono di tipo A, vale a dire che si occupano della gestione dei servizi socio-sanitari, formativi e di educazione permanente. Ad esse è riconducibile il 70 per cento dell'occupazione.

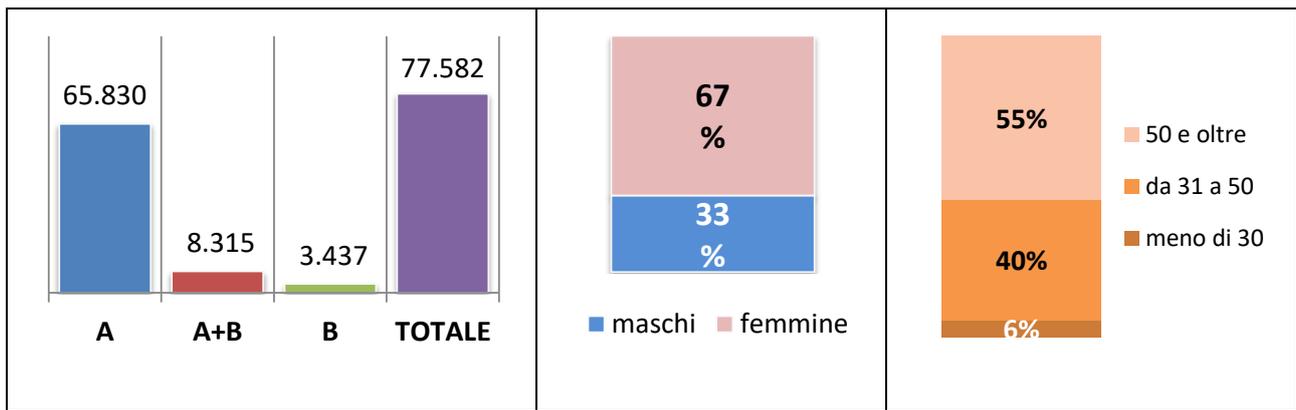
Le cooperative di tipo B, operanti nelle attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate valgono il 17 per cento del totale, il 7 per cento in termini occupazionali. Il peso delle cooperative miste, A+B, è di oltre un quinto, mentre i consorzi rappresentano il 7 per cento del totale delle cooperative sociali.

Per finire si pone l'attenzione su alcuni dati concernenti le **risorse umane presenti nella cooperazione sociale**

Sono quasi 80mila i soci delle 621 cooperative sociali dell'Emilia-Romagna che hanno partecipato all'indagine. Di questi 66mila sono associati a cooperative di tipo A, un dato ascrivibile a poche cooperative con numero di soci elevato. Il 18 per cento delle cooperative di tipo A ha un numero di soci superiore a 100, il 31 per cento conta meno di 10 soci. Nelle cooperative di tipo B prevale la piccola dimensione.

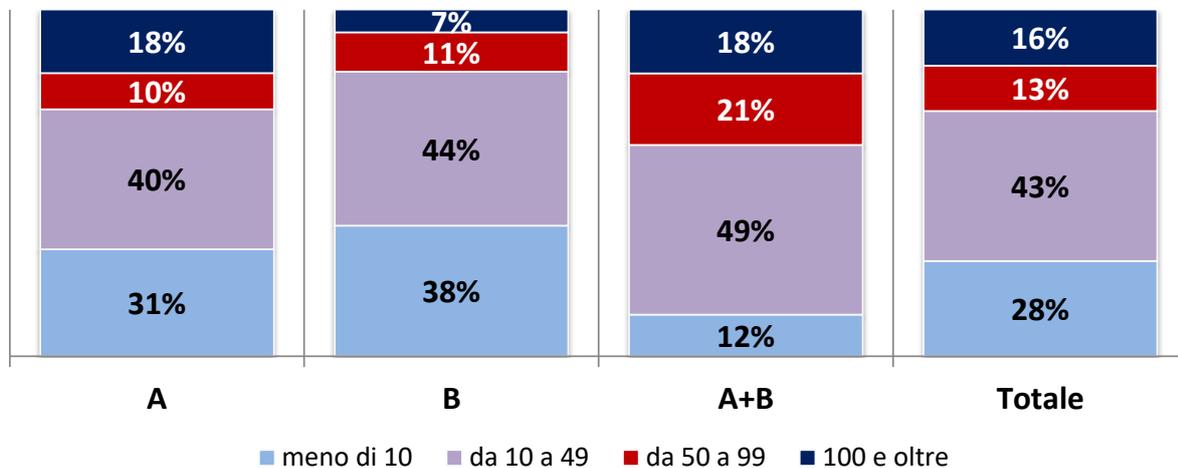
Soci delle cooperative sociali suddivisi per tipo cooperativa, genere e classe di età-

Soci per tipo cooperativa	Totale soci per genere	Totale soci per classe età



Fonte: Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su dati "Osservatorio cooperative sociali", Regione Emilia-Romagna

Cooperative sociali per tipo e per numero di soci



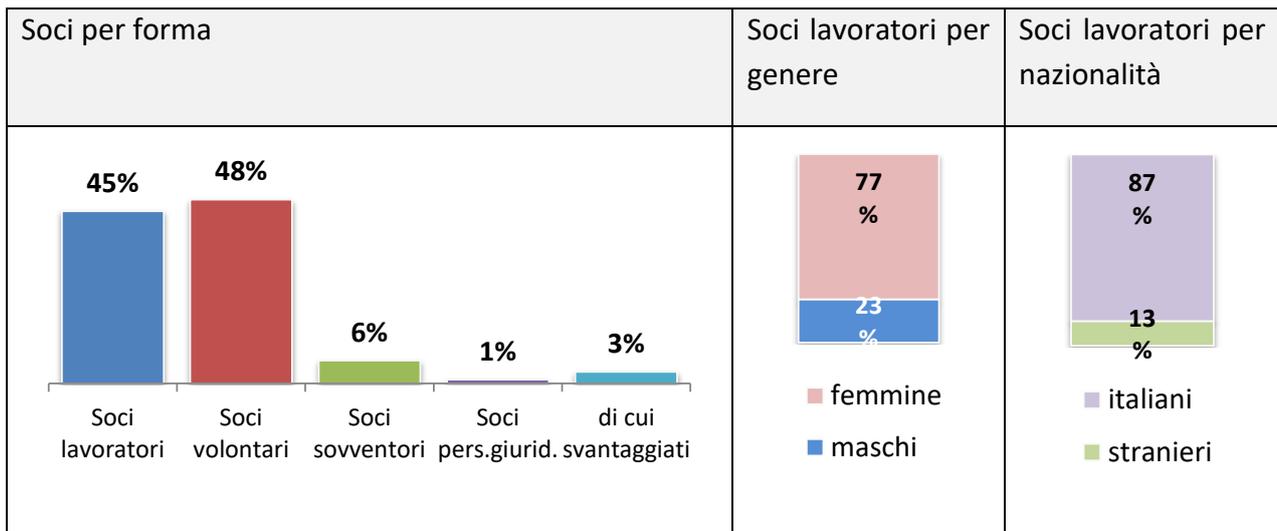
Fonte: Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su dati "Osservatorio cooperative sociali", Regione Emilia-Romagna

La suddivisione per genere dei Presidenti aveva evidenziato una netta prevalenza dei maschi, circa i due terzi, rapporto che si ribalta con riferimento alla base sociale. Il 67 per cento dei soci è composto da donne. Il 55 per cento dei soci ha un'età superiore ai cinquant'anni, mentre i giovani con età inferiore ai 30 anni rappresentano il 6 per cento.

I soci svantaggiati sono oltre 2.400, oltre il 3 per cento della base sociale complessiva. Nelle cooperative B la quota di soci svantaggiati supera il 25 per cento, nelle cooperative di tipo A+B la percentuale si colloca attorno al 18 per cento.

A prevalere sono i soci volontari, oltre 37mila pari al 48 per cento della base sociale, mentre i soci lavoratori sono quasi 36mila, il 45 per cento dei soci complessivi. La composizione per genere marca ulteriormente il differenziale a favore delle donne, 77 per cento rispetto al 23 per cento maschile. Il 13 per cento dei soci lavoratori è di nazionalità straniera.

Soci per tipologia, soci lavoratori per genere e nazionalità-



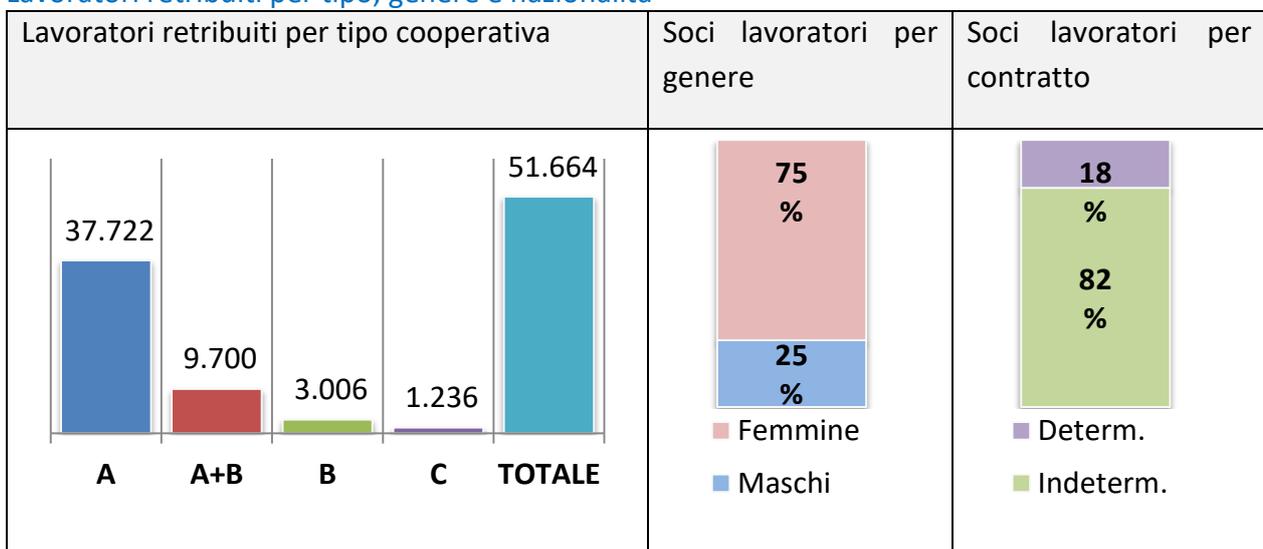
Fonte: Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su dati "Osservatorio cooperative sociali", Regione Emilia-Romagna

I lavoratori retribuiti indicati dalle 621 cooperative rispondenti sono quasi 52mila, di cui tre quarti di genere femminile. Il 73 per cento dei lavoratori opera all'interno di una cooperativa di tipo A, percentuale che sale al 92 per cento se si aggiungono i lavoratori delle sociali A+B.

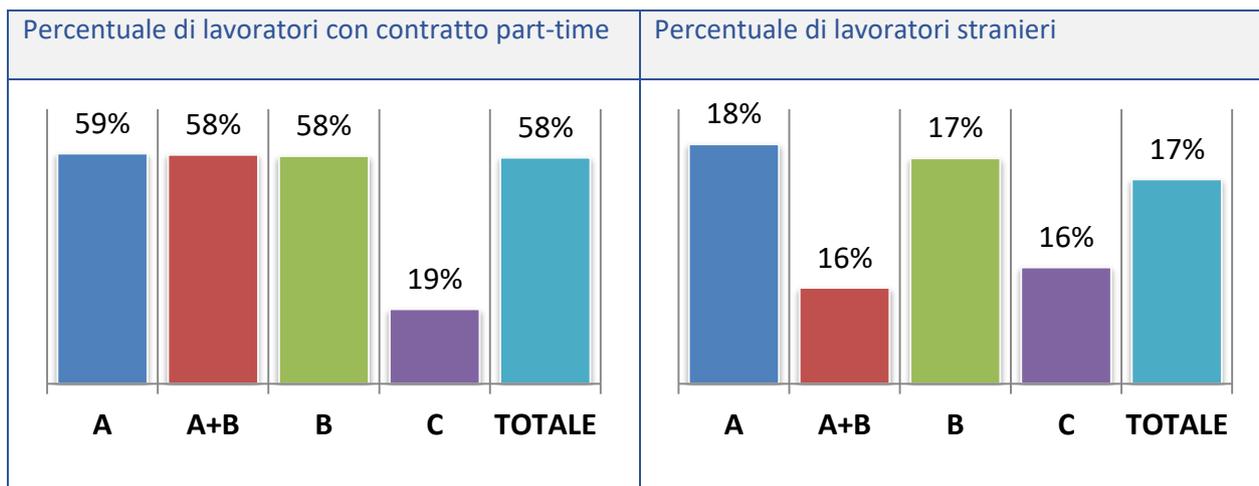
Il 75 per cento dell'occupazione è femminile, il 17 per cento è straniera. L'82 per cento dei contratti è a tempo indeterminato. I contratti part time rappresentano il 58 per cento del totale. Nell'81 per cento dei casi il contratto applicato è quello sociale.

Il 73 per cento dei lavoratori ha partecipato a corsi di formazione, percentuale che presenta valori maggiori nelle cooperative di tipo A e nei Consorzi, mentre nelle B si colloca di poco sopra il 40 per cento. Mediamente ciascun lavoratore formato ha svolto formazione per un valore medio di 14 ore all'anno. Il costo della formazione è, mediamente, di 256 euro per lavoratore, con un valore più che doppio per le cooperative a oggetto misto.

Lavoratori retribuiti per tipo, genere e nazionalità-

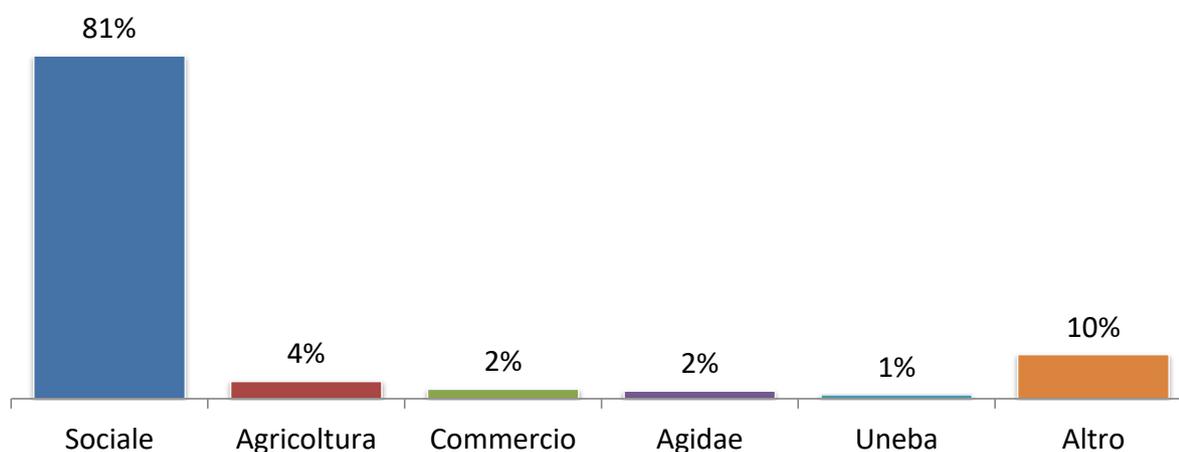


Fonte: Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su dati "Osservatorio cooperative sociali", Regione Emilia-Romagna



Fonte: Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su dati "Osservatorio cooperative sociali", Regione Emilia-Romagna

Lavoratori retribuiti per CCNL applicato



Fonte: Centro studi Unioncamere Emilia-Romagna su dati "Osservatorio cooperative sociali", Regione Emilia-Romagna

B) QUALI AZIONI DI RACCORDO CON LE ATTIVITA' DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI, SANITARI, EDUCATIVI, DI FORMAZIONE PROFESSIONALE ED EDUCAZIONE PERMANENTE E DI SVILUPPO DELL'OCCUPAZIONE SONO STATE REALIZZATE E COME HANNO CONTRIBUITO A INCREMENTARE L'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE DI CUI AI COMMI 1 E 2 DELL'ARTICOLO 3

1. Raccordo con la L.R.14/2015 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro sociali e sanitari"

Come noto, la legge regionale 14/2015 si propone importanti obiettivi per l'attivazione di una cultura comune fra operatori che si occupano di inclusione sociale e lavorativa per persone fragili e vulnerabili.

Considerando l'inevitabile e forte intreccio tra situazione di povertà e distanza dal lavoro è evidente come il modello integrato, disegnato con la LR 14/15, rappresenta la base operativa e l'infrastruttura con cui la Regione Emilia-Romagna ha deciso di far fronte in questi anni per l'integrazione degli attori territoriali non solo di natura pubblica ma anche del privato-sociale, i quali possono rispondere a bisogni specifici delle persone. Si riconosce come, rispetto all'attuazione della L.R. 14/2015, un significativo coinvolgimento proviene dalla cooperazione sociale ed in particolare da parte delle cooperative sociali di tipo B le quali hanno come obiettivo favorire l'accesso al lavoro delle fasce deboli e, nel contempo, gestire veri e propri processi produttivi che creino valore economico. La mission della cooperativa di inserimento è, dunque, la promozione alla condizione lavorativa di risorse umane che altrimenti rischierebbero di rimanere limitate all'assistenza sociale. L'attuazione della L.R. 14/2015 è accompagnata da un'azione di monitoraggio relativa agli aspetti sia qualitativi che quantitativi. In particolare, l'attività di monitoraggio consente di rilevare i risultati conseguiti dall'attuazione della legge, con riferimento all'esito lavorativo a seguito di tipologie di azioni diverse (sociali, sanitarie, del lavoro), 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.

A valere delle risorse provenienti dal Fondo Sociale Europeo (POR 2014/2020, obiettivo tematico 9 - priorità di investimento 9.1.), la Regione Emilia-Romagna ha inoltre finanziato interventi di politica attiva per l'inserimento al lavoro e l'inclusione sociale, attraverso l'occupazione, di persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità. Tali interventi, attuati mediante operazioni realizzate in 38 ambiti distrettuali del territorio regionale, ha visto la partecipazione di vari soggetti attuatori. I 38 programmi annuali di cui ad Accordi di Programma e relativi Piani integrati territoriali sono stati implementati, offrendo a soggetti fragili e vulnerabili, un ampio ventaglio di misure formative e di inserimento al lavoro, che hanno visto il coinvolgimento di numerosi soggetti della cooperazione sociale. Non si è trattato solo di singole cooperative sociali ma anche di loro consorzi, impegnati nella realizzazione di servizi di accompagnamento al lavoro, come previsti dagli stessi Inviti regionali. Fra questi, i più recenti sono stati quelli approvati con DGR 1258 del 30/07/2018 e DGR n. 1822 del 28/10/2019. Nell'ambito di questi ultimi, gli interventi realizzati hanno visto l'impegno di 9 cooperative sociali e di 3 consorzi, i quali hanno operato come referenti di progetto previsti all'interno delle operazioni finanziate.

2. Accredimento Servizi per il Lavoro

Un'importante area di lavoro per i soggetti operanti nel campo della cooperazione sociale è anche quello dei servizi per l'occupazione nell'ambito del sistema di accreditamento regionale di cui alla DGR 1959/2016. Con tale atto la Giunta Regionale ha disciplinato i criteri ed i requisiti per la concessione, sospensione e revoca dell'accredimento nonché le modalità per la formazione e l'aggiornamento albo tenendo conto del raccordo con il sistema regionale dell'accredimento per la formazione professionale. Attraverso l'accredimento dei soggetti privati la Regione persegue l'obiettivo di ampliare e qualificare l'offerta dei servizi per il lavoro per i cittadini e per le imprese. La delibera di Giunta Regionale prevede che le prestazioni dei soggetti che si accreditano siano aggregate all'interno di due aree di accreditamento quali:

- area di accreditamento 1 che comprende prestazioni per le persone e prestazioni per i datori di lavoro;
- area di accreditamento 2 che comprende prestazioni per le persone "fragili e vulnerabili".

In particolare, nell'area di accreditamento 2, si porta avanti una chiara valorizzazione del ruolo della cooperazione sociale per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, fragili e vulnerabili. I soggetti accreditati in area 2 allo stato attuale sono 73. Di questi 13 sono cooperative sociali o Consorzi di solidarietà sociale.

3. Convenzioni ex art. 22 L.R. 17/2005 per lavoratori disabili

Un'altra importante attività in connessione con il mondo del lavoro è data dalla cooperazione sociale nell'ambito dell'implementazione dei servizi per il collocamento mirato dei lavoratori disabili. Di grande rilievo è in questo caso, l'attuazione delle previsioni dell'art. 22 della L.R. 17/2005. Quest'ultimo consente l'assunzione di persone con disabilità per le quali si registri una maggiore difficoltà d'inserimento tramite i canali ordinari, mediante l'avvio di specifici programmi di inserimento individuale. Questi ultimi possono essere svolti presso cooperative sociali e loro consorzi. L'impresa in obbligo d'assunzione tramite il collocamento mirato può, per una quota fino al 30% della propria base d'obbligo, non procedere all'inserimento in azienda in cambio del lavoratore disabile, ma piuttosto, avvalersi di una cooperativa sociale presso la quale vengono inseriti i lavoratori disabili per un numero ed un costo commisurati al valore della commessa. Siffatto meccanismo consente alle persone con gravi disabilità di usufruire di più ampie opportunità lavorative e anche di condizioni lavorative maggiormente adeguate alle loro problematiche, all'impresa di ottemperare per una quota al massimo del 30% all'obbligo di assunzione, alla cooperativa di sostenere i costi del lavoro di persone assunte "per conto ovvero in sostituzione dell'impresa" e alla Regione di rispondere alla funzione istituzionale di garantire per tutti il diritto al collocamento mirato.

Nell'anno 2019, anno con gli ultimi dati consolidati, relativi alle convenzioni ex art. 22 della legge regionale n. 17/2005, indicavano un numero di 265 convenzioni attive sul territorio regionale per ben 407 persone disabili interessate. Il numero delle cooperative sociali coinvolte nell'attivazione di tali convenzioni era in un totale di 77.

4. Tirocini formativi e di orientamento professionale e tirocini per l'inclusione sociale

Un altro strumento rilevante per favorire l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale di persone fragili e vulnerabili è certamente il tirocinio formativo e di orientamento professionale, disciplinato in Emilia-Romagna dalla legge regionale 17/2005, più volte modificata e integrata in relazione a tale strumento di intervento. I tirocini formativi e di orientamento sono stati regolati secondo tipologie di intervento diverse a seconda delle utenze specifiche interessate: non solo persone in cerca di lavoro, giovani o adulte, ma anche utenze deboli indicate volta per volta come in condizione di disabilità più o meno grave, di fragilità e vulnerabilità, di svantaggio in base alla l. 381/1991. L'inclusione lavorativa e inclusione sociale di tali utenze è stata favorita mediante la loro partecipazione a progetti di tirocinio formativo e di orientamento a cui le cooperative sociali hanno

contribuito fortemente in questi anni, anche in quanto soggetti promotori, in osservanza delle previsioni della legge regionale n. 17/2005.

Fra il 2017 e il 2020, i soggetti indicati come cooperative sociali, che hanno promosso tirocini formativi e di orientamento professionale sono stati in un numero medio annuo di 21. Questi ultimi hanno promosso un numero medio totale di 1.300 progetti di tirocinio ogni anno nel periodo monitorato (2017-2020), ovviamente con quantità molto diverse a seconda della capacità delle singole cooperative sociali (e, soprattutto, dei loro consorzi cooperativi), di intervenire nella promozione e organizzazione di tali progetti. Se si considerano inoltre i tirocini la cui tipologia è legata allo specifico obiettivo dell'inclusione sociale, si può riscontrare il ruolo centrale che la cooperazione sociale esercita nell'implementazione di tali progetti, sia nell'ambito della promozione degli interventi sia nel configurarsi (le cooperative sociali) come sedi ospitanti del percorso portato avanti dal soggetto in svantaggio.

Al fine di dare un'idea delle dimensioni quantitative di tale ruolo, si possono considerare i dati consolidati dell'anno 2019, durante il quale, su 28.320 progetti di tirocinio attivati nel territorio regionale, 1.923 hanno avuto la finalità dell'inclusione sociale. Per questi ultimi, i soggetti promotori includono 13 cooperative sociali. Fra i soggetti ospitanti, ben 238 sono cooperative sociali o loro consorzi, nella massima parte dei casi coinvolte nella realizzazione di un solo progetto di tirocinio nell'intero anno.

C) COME LE MODIFICHE INTRODOTTE IN MATERIA DI AFFIDAMENTO E LE CLAUSOLE SOCIALI HANNO CONTRIBUITO A SOSTENERE L'ATTIVITÀ DELLE COOPERATIVE SOCIALI, EVIDENZIANDO EVENTUALI CRITICITÀ RISCOstrate

Le Linee Guida regionali sull'affidamento dei servizi alle cooperative sociali, approvate dalla Giunta Regionale con delibera n.969/2016 e accompagnate da un intenso percorso di accompagnamento e diffusione, rappresentano senz'altro uno strumento importante (e unico a livello nazionale) per sostenere l'attività delle cooperative sociali e la qualificazione del Sistema di welfare Emiliano-romagnolo.

Cionondimeno l'applicazione del Codice degli appalti non è l'unico strumento di regolamentazione dei rapporti tra le Pubbliche amministrazioni e gli Enti del Terzo Settore, tra cui le cooperative sociali; l'approvazione del D.lgs 117/2017 (Codice del Terzo Settore) ha infatti ampliato e codificato gli strumenti a servizio del principio della cosiddetta "amministrazione condivisa", in grado di innovare profondamente i rapporti tra PA e Terzo settore. Su mandato della Commissione Consultiva sulla cooperazione sociale di cui all'art. 20 della LR.12 /14 si è pertanto proceduto all'approfondimento degli ulteriori strumenti procedurali e metodi di lavoro che tengano conto delle regole di trasparenza e imparzialità proprie dell'agire delle P.A. e allo stesso tempo si avvalgano delle conoscenze e valorizzino l'esperienza dei soggetti del Terzo Settore, tra cui, con un ruolo di primo piano, la cooperazione sociale, che hanno fatto dei valori sociali il principio cardine del "fare impresa".

La coprogettazione è uno di tali strumenti: essa, infatti, costituisce in senso lato una modalità procedimentale di relazione tra soggetti pubblici e privati in ambito (per quanto qui interessa) sociale. È una forma di collaborazione fra una P.A., soggetti del T.S. ed in generale formazioni sociali che si relazionano con essa al fine di programmare o progettare programmi e progetti di risposta ai bisogni della Comunità. Gli enti locali e i soggetti del privato sociale si trovano quindi ad agire in una cornice che supera il tradizionale rapporto committente/fornitore (senza, ovviamente, necessariamente porsi quale alternativa ad esso), a favore di una relazione caratterizzata da partenariato; tale relazione si può caratterizzare in modi e con finalità specifiche diversi. Ciò richiede nuovi strumenti e metodologie sia dal punto di vista relazionale e organizzativo, sia dal punto di vista giuridico – procedurale.

Sulla base di ciò e ben prima dell'emanazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'emanazione del D.M. n72/2021 che approva le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore e ne disciplina le modalità, l'assessorato ha avviato un percorso prima di studio e poi di formazione ai territori su tale tema, al fine di incentivare l'utilizzo di questi strumenti da parte delle amministrazioni pubbliche della nostra regione.

E' stato un percorso non semplice, caratterizzato da stop e ripartenze, poiché si sono susseguiti pronunciamenti discordanti di ANAC e Consiglio di Stato sull'applicazione degli artt. 55e 56 del D.lgs 117/2017. Si può indubbiamente sostenere che la svolta è intervenuta con l'emanazione da parte della Corte Costituzionale della sentenza n.131 del 26 giugno 2020. In sintesi si può dire che la sentenza in oggetto sancisce due principi fondamentali: 1) nel quadro normativo europeo è già consentito che gli Stati membri apprestino, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza, ma a quello di solidarietà, che può prevedere l'affidamento tramite modalità estranee al regime dei contratti pubblici o comunque attraverso un regime di evidenza pubblica alleggerito (in particolare, si ricorda il considerando n. 28 e l'art. 10, lettera h), della direttiva 2014/24/UE); 2), la pronuncia richiama le recenti modifiche introdotte al Codice dei contratti pubblici che hanno fatto salve le diverse modalità previste dal Codice del Terzo settore, introducendo così un importante coordinamento fra le normative.

Il percorso formativo regionale si è realizzato nel corso del 2019: sono stati organizzati incontri ai quali hanno partecipato funzionari dei Comuni e delle ASL, in merito sull'applicazione degli strumenti giuridici introdotti dal Codice del Terzo Settore e della loro armonizzazione con quanto prescritto dal Codice dei Contratti Pubblici di cui al Dlgs 50/2016, al fine di individuare prassi e strumenti operativi condivisi. Gli incontri realizzati sono stati nel complesso 7 a cui hanno partecipato 170 funzionari pubblici.

L'attività ha avuto come primo risultato la realizzazione di un documento pubblicato sul sito regionale dal titolo "Costruzione di Politiche Pubbliche Partecipate Ed Evolutive" una sorta di "cassetta degli attrezzi" che contiene una serie di informazioni utili nonché l'elaborazione di bozze atti inerenti le procedure da mettere in atto per disciplinare il rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore.

D) RISULTATI RAGGIUNTI E RISORSE STANZIATE PER GLI INTERVENTI DI PROMOZIONE, SOSTEGNO E SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE SOCIALE PREVISTI DAL TITOLO IV.

Lo strumento sopracitato della co-progettazione può essere utilizzato per tutte le attività di interesse generale di cui all'articolo 5 del D.lgs 117/2017 tra cui la valorizzazione dei beni pubblici e di beni immobili pubblici. L'assessorato ha avviato un percorso di lavoro con il Servizio qualità urbana e politiche abitative per far conoscere questi strumenti anche a coloro (Comuni e Enti del Terzo Settore) che si occupano di "Promozione del riuso e della rigenerazione urbana (L.R. 24/12/2017 n.24).

E' in corso di approvazione da parte della Giunta Regionale di un bando aperto ai Comuni del nostro territorio con l'obiettivo di promuovere l'attivazione di processi e di percorsi di rigenerazione urbana, ambientale e sociale. In particolare si prevedono dei sostegni finanziari ad interventi volti al recupero ed al riuso di edifici di proprietà pubblica o da destinare ad uso pubblico, attraverso la loro riattivazione funzionale ed il loro recupero architettonico, al fine di generare effetti positivi e diffusi di qualificazione dell'ambiente urbano, del coinvolgimento attivo delle comunità locali e di rafforzamento della coesione sociale, di miglioramento delle prestazioni ecologico-ambientali del contesto interessato. L'obiettivo è anche promuovere e facilitare il protagonismo dei soggetti del mondo del Terzo Settore, ed in particolare della cooperazione sociale, nei percorsi di riqualificazione e recupero dei beni pubblici.

Altri interventi non sono stati avviati, anche a causa del susseguirsi del cambio di legislatura e dell'emergenza covid 19, che ha necessariamente orientato l'azione regionale sulle priorità collegate alla pandemia.