

*Aspetti civilistici*

# Cooperative sociali: laboratori e programmi di lavoro protetti

di **Sara Agostini**

L'Autorità indipendente per la vigilanza sui contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture ha emanato il 23 gennaio 2008 la determinazione n. 2 con la quale ha provveduto a fornire alcune indicazioni operative sugli appalti riservati di cui all'art. 52, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Al fine di comprendere il contenuto della delibera, appare opportuno ripercorrere la genesi della norma contenuta nell'art. 52 in modo da poter procedere ad una corretta applicazione e dirimere, per quanto possibili, i dubbi sorti nella sua attuazione pratica.

**L**e linee d'indirizzo emanate dall'Autorità indipendente per la vigilanza sui contratti pubblici di lavoro, ser-

vizi e forniture<sup>1</sup>, ci consentono di incentrare l'attenzione sugli appalti riservati e, più in generale, sul recepimento negli appalti di criteri ispirati ad esigenze di carattere sociale.

## La normativa comunitaria

La Commissione Europea, già dalla fine degli anni novanta, aveva fornito alcune indicazioni che appare opportuno considerare: nella Comunicazione 11 marzo 1998 "Gli appalti pubblici nell'Unione Europea" veniva puntualizzata l'importanza per l'Unione stessa delle politiche sociali ed ambientali; in particolare, "i criteri di ordine sociale possono svolgere un ruolo nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici" e si può "imporre, come condizione di realizzazione negli appalti pubblici aggiudicati, il rispetto degli obblighi di carattere sociale, volti, per esempio, a promuovere il lavoro femminile od a favorire la tutela di determinate categorie svantaggiate<sup>2</sup>".

Nella Comunicazione interpretativa 4 luglio 2001 intitolata "Il Diritto Comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici" si legge che per raggiungere uno sviluppo sostenibile "nella pratica è necessario che la crescita economica sostenga il processo sociale e rispetti l'ambiente, che la politica sociale sia alla base delle prestazioni economiche e che

la politica ambientale sia efficace sotto il profilo dei costi".

Le Direttive EU n. 17/2004 e n. 18/2004 hanno specificamente indicato la possibilità di tenere in considerazio-

1 Dal 1° luglio 2006 l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha assunto la denominazione di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, connotata da indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione e da autonomia organizzativa. L'Autorità è organo collegiale costituito da sette membri nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, scelti tra personalità operanti in settori tecnici, economici e giuridici con riconosciuta professionalità. Tra le sue competenze, si segnalano:

- vigilanza sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali, al fine di garantire il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente, e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara.
  - segnalazione al Governo e al Parlamento di fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa sui contratti pubblici; formulazione al Governo proposte in ordine alle modifiche occorrenti in relazione alla legislazione che disciplina i contratti pubblici di lavori, servizi, forniture e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti proposte per la revisione del regolamento.
- 2 Tra gli esempi fatti in merito all'invito per le Amministrazioni e gli enti aggiudicatori per rendere operanti i diversi aspetti della politica sociale nell'aggiudicazione degli appalti, si fa riferimento alle cosiddette "azioni positive" ovvero l'utilizzazione di un appalto pubblico come mezzo per raggiungere l'obiettivo e si evidenzia la possibilità di costituire un mercato ristretto per unità produttive che impiegano disabili.

ne, nell'affidamento e nell'esecuzione di contratti pubblici, criteri sociali ed ambientali<sup>3</sup>.

## **La legislazione italiana**

Il recepimento dei criteri sociali contenuti nelle direttive comunitarie è avvenuto nell'art. 2, D.Lgs. n. 163/2006 che testualmente recita: "l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile."

Tale importante concetto trova la sua espressione compiuta nel disposto dell'art. 52 del Decreto Legislativo in oggetto, il quale stabilisce che: "Fatte salve le norme vigenti sulle cooperative sociali e sulle imprese sociali, le stazioni appaltanti possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, in relazione a singoli appalti, o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti, a laboratori protetti nel rispetto della normativa vigente, o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta di disabili i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali. Il bando di gara menziona la presente disposizione".

Appare evidente come la norma contenuta nell'art. 52 introduca una deroga alle condizioni normali di concorrenza per mezzo di una riserva di partecipazione operante in caso di laboratori protetti o programmi protetti caratterizzati dall'impiego maggioritario di disabili. L'Autorità indipendente per la vigilanza evidenzia come la riserva in questione, che pone tali soggetti al di fuori di meccanismi esclusivamente concorrenziali, ha quale conseguenza la salvaguardia della loro posizione.

La difficoltà maggiore per il nostro Paese è quella di dare una definizione certa di laboratori o programmi protetti, dal momento che la normativa nazionale non pre-

vede queste due figure<sup>4</sup>. Ad esse accenna, infatti, per la prima volta, il Parlamento UE nella Relazione del 29 ottobre 2001, sulla Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori, in cui si afferma che "il Programma per posti di lavoro protetti o il laboratorio protetto è un programma o un laboratorio che per oltre la metà occupa portatori di handicap i quali a causa della natura o della gravità della menomazione non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali di lavoro (...)"<sup>5</sup>.

Tali principi sono stati recepiti nell'art. 28 dalla Direttiva n. 17/2004 e nell'art. 19 della Direttiva n. 18/2004 e l'elemento intangibile è il riferimento alla necessità che in tali laboratori o programmi protetti siano impiegati disabili, con esclusione di altre categorie svantaggiate.

## **Laboratori protetti**

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici precisa, nella Determinazione n. 2/2008, che per poter identificare un laboratorio protetto è necessario che quest'ultimo possieda cumulativamente i seguenti requisiti:

- essere un soggetto giuridico, costituito nel rispetto della vigente normativa, che eserciti in via stabile e principale un'attività economica organizzata;
- prevedere nei documenti sociali, la finalità dell'inserimento lavorativo delle persone disabili;
- avere nel proprio ambito una maggioranza di lavoratori disabili che in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali.

3 L'art. 38 della Direttiva 2004/17/CE 31 marzo 2004 - che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali - stabilisce che: "Gli enti aggiudicatori possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nell'avviso con cui si indice la gara o nel capitolato d'oneri. Le condizioni di esecuzione di un appalto possono basarsi in particolare su considerazioni sociali ed ambientali (...)."

4 Sulla mancata definizione normativa si veda A. Mascolini, *Laboratori protetti disciplinati*, Italia Oggi, 2 febbraio 2008

5 La motivazione legata a questa proposta è quella di prevedere un adeguato inquadramento, in particolare stabilendo una definizione adatta del concetto di programma per posti di lavoro protetti e di laboratori protetti, onde evitare eventuali abusi. Secondo il Parlamento Europeo, poi, risulta necessario pure che l'aggiudicazione di detti appalti, pur restando riservata ai "laboratori protetti", sia aperta a tutti i laboratori protetti nell'intera Comunità e non diventi una variante di preferenze regionali o locali, ed è essenziale che detti appalti possano essere riservati, ma che siano anche fornite garanzie per la concorrenza comunitaria.

Per disabili si intendono persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali, i portatori di handicap intellettuale e le persone non vedenti e sordomute previste dalla legge n. 68/1999.

Ciò su cui l'Autorità è chiamata a pronunciarsi è il coordinamento tra l'art. 52, D.Lgs. n. 163/2006 e la normativa concernente le cooperative sociali.

Le due discipline sembrerebbero muoversi in ambiti differenti, in quanto le cooperative sociali di cui all'art. 1, lett. b), legge n. 381/1991 svolgono attività per l'inserimento di soggetti svantaggiati che appartengono ad un novero più ampio di quello previsto per i laboratori protetti; le persone disagiate, poi, devono costituire almeno il 30% dei lavoratori della cooperativa e non la maggioranza come prevede il Codice degli appalti<sup>6</sup>.

La legge n. 381/1991, prevede, inoltre, all'art. 5 che gli enti pubblici possano, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica Amministrazione, stipulare convenzioni con le cooperative di cui all'art. 1, comma 1, lettera b), per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, purché finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate.

Secondo la Determinazione n. 2/2008, quindi, il laboratorio protetto e la cooperativa sociale sono figure non coincidenti sia per la tipologia di persone individuate sia per la loro percentuale minima prevista in organico. Ciò non impedisce, tuttavia, che le cooperative sociali di tipo b) possano essere riconosciute quali laboratori protetti, purché abbiano i requisiti previsti dall'art. 52, D.Lgs. n. 163/2006; in tal caso potranno partecipare alle gare d'appalto e avvalersi della riserva prevista dalla legge.

### **Programmi di lavoro protetti**

Per quanto attiene la definizione dei programmi di lavoro protetti, si tratta del caso in cui imprese partecipanti all'appalto, nella fase esecutiva, ricorrano all'impiego in numero maggioritario, di lavoratori disabili che, in ragione della natura o gravità dell'handicap, non potrebbero esercitare un'attività professionale in condizioni normali<sup>7</sup>.

In tal situazione, quindi, i soggetti di cui all'art. 34, D.Lgs. n. 163/2006 che possono partecipare alle gare, pur non avendo i requisiti del laboratorio protetto, se si avvalgono di piani di lavoro in cui l'esecuzione dell'appalto venga affidato in maggioranza a lavoratori disabili, possono godere della riserva di legge.

Interessante, inoltre, la possibilità, evidenziata dalla Determinazione n. 2/2008 secondo cui i piani di lavoro protetti possano essere realizzati anche sulla base di accordi con soggetti operanti nel settore sociale.

### **Requisiti di partecipazione**

L'Autorità ha inteso, infine, precisare come l'art. 52 - in virtù della sua collocazione nella Parte II, Titolo I D.Lgs. n. 163/2006 - si applichi sia per gli appalti di valore superiore alla soglia di rilievo comunitario, sia, in mancanza di una previsione contraria, per gli appalti sotto-soglia.

Interessante appare il richiamo dell'Autorità per quanto attiene il rispetto della normativa vigente anche nel caso di appalti riservati. Al perseguimento di obiettivi sociali, infatti, può essere subordinato il principio di economicità, ma non anche i principi di affidabilità morale e professionale o la qualità delle forniture, delle prestazioni e delle opere da parte dell'operatore economico.

Le stazioni appaltanti<sup>8</sup>, dunque, devono:

- rispettare il principio di proporzionalità in relazione all'oggetto dell'appalto, alle sue caratteristiche specifiche e al perseguimento dell'obiettivo sociale;
- specificare nel bando il possesso di requisiti generali, di idoneità professionale, di capacità economica, tecnica e professionale previsti dagli artt. 38-42, D.Lgs. n. 163/2006;
- specificare nel bando il criterio della selezione delle offerte e le modalità di verifica delle offerte anormalmente basse;
- disporre le specifiche tecniche relative all'appalto;
- verificare che la cifra d'affari dell'operatore economico deve essere proporzionale all'importo della gara;
- avere particolare cura nella predisposizione del capitolato d'oneri con specifico riferimento agli oneri

6 R. Mosconi, *Gli appalti riservati nel quadro della nuova disciplina in materia di appalti - Il laboratorio protetto quale forma di impresa sociale*, rinvenibile sul sito [www.mosconi-auditing.eu](http://www.mosconi-auditing.eu), individua una prima distinzione fra le qualificazioni del "laboratorio protetto" e del "programma di lavoro protetto", consistente nel fatto che, solo nel secondo caso, si deve individuare un numero di lavoratori svantaggiati in maggioranza all'interno di quelli complessivamente impegnati nel lavoro, mentre per quello che attiene il laboratorio protetto non verrebbe indicata alcuna qualificazione.

7 Secondo l'Autorità, in questo caso, si tratterebbe non di una qualificazione soggettiva dei partecipanti alla gara, come nel caso dei laboratori protetti, bensì di una riserva di partecipazione legata a profili di carattere oggettivo.

8 In generale sulla disciplina degli appalti si veda S. Villamena, *Appalti pubblici e cooperative*, in questa Rivista n. 272008, pag. 99 ss.

ed obblighi speciali, quali, ad esempio, i tempi e le modalità di utilizzo del personale disabile nell'ambito dell'esecuzione del contratto.

## Conclusioni

Con l'art.52, D.Lgs. n. 163/2006 si ampliano le possibilità delle persone disabili di ottenere occasioni di lavoro anche con modalità alternative, pur se molto simili, rispetto a quelle già attuate dalle cooperative sociali di tipo b). È importante che attraverso il sistema degli appalti possano essere raggiunti obiettivi di solidarietà sociale, anche se la gestione fattiva di laboratori o piani di lavoro con la presenza di oltre la metà di soggetti svan-

taggiati potrebbe porre problemi per l'esecuzione concreta del contratto.

L'esperienza delle cooperative sociali, oramai consolidata, prevede una percentuale di lavoratori disabili inferiore, perché tiene conto delle difficoltà di carattere motorio e/o psichico che le persone svantaggiate devono affrontare e la necessità che tali soggetti siano seguiti durante il ciclo lavorativo.

L'auspicio è non solo che le stazioni appaltanti si avvalgano della possibilità di affidare appalti con le modalità indicate dall'art. 52, ma, anche, che i laboratori o i piani di lavoro protetti possano essere concretamente operativi.

## LIBRI



## Collana Guida Operativa FISCO 2008

AUTORI: AA.VV.

Un **unico riferimento** per avere a portata di mano **tutta la disciplina tributaria** con una puntuale descrizione di regole e adempimenti (aggiornato con le importanti novità introdotte dalla Legge Finanziaria n. 244/2007).

**Facile da consultare** grazie ad una organizzazione dei contenuti che riesce a coniugare la completezza degli argomenti con una struttura "semplice" e una ricca casistica.

Completano l'opera:

- una puntuale trattazione degli adempimenti civilisti, amministrativi, fiscali e previdenziali di **34 categorie di attività** professionali e d'impresa

- un **CD ROM** con lo scadenziario completo per il 2008 degli adempimenti fiscali e previdenziali.

PAGINE: **2.300**

EDIZIONE: **V**

cod. IPSOA: **92920**

PREZZO: **€ 85,00**

### Per informazioni:

- **Servizio Informazioni Commerciali:**

[www.ipsoa.it/servizioclienti](http://www.ipsoa.it/servizioclienti)

E-mail: [info.commerciali@wki.it](mailto:info.commerciali@wki.it)

Tel. 02/82476794 - Fax 02.82476799

- **Agenzia Ipsoa di zona**

([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie))

- **[www.ipsoa.it](http://www.ipsoa.it)**