

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI ALLE COOPERATIVE SOCIALI

Esternalizzazione dei servizi alle cooperative sociali in un sistema integrato di interventi e servizi sociali:

il punto di vista dei Comuni

Franco Pesaresi

Comune di Ancona

Osimo – 3 febbraio 2010

Cresce l'esternalizzazione

- La spesa sociale comunale è sempre più esternalizzata.
- **Il rapporto Auser 2009** (monitoraggio 232 gare d'appalto effettuate dai capoluoghi nel periodo ott.2008/aprile 2009) ci dice che la spesa sociale dei capoluoghi affidata a cooperative e associazioni costituisce nelle Marche il 50,7% del totale. In Italia è del 47,4%.
- Si tratta di una percentuale in crescita. Nelle Marche era del 41% nel 2000.
- Tre quarti (78%) di questa spesa (nel centro Italia) viene gestita dalle cooperative, il 17% dalle associazioni e il 5% da altre imprese.
- Le cause dell'incremento della spesa esternalizzata sono note (norme sulla rilevanza economica dei servizi, blocco assunzioni, minori costi, ecc.) e non sono oggetto del presente intervento.

Serve chiarezza

- Il tema dell'affidamento dei servizi nel settore sociale non è ben regolato:
 - Normativa complessa
 - Frammentazione delle norme (convenzioni, accreditamento, appalti, ecc.)
 - Pluralità di fonti normative (comunitarie, nazionali, regionali e comunali).
- C'è confusione e difficoltà ad operare. Serve chiarezza. Sarebbe opportuno un intervento legislativo statale teso al riordino della disciplina del settore. Anche un intervento normativo della regione, per la parte di sua competenza, sarebbe molto utile.

Cooperative o volontariato?

Cooperative o volontariato?

Recentemente la Corte di Giustizia europea (sent. 29/11/2007) ha affermato che le associazioni di volontariato sono imprese ai sensi della normativa sugli appalti pubblici, e devono essere poste in concorrenza con gli altri operatori presenti sul mercato (caso del trasporto sanitario in Toscana).

La Corte afferma che non conta, ai fini della partecipazione alla gara d'appalto che gli operatori agiscano a titolo volontario e che pertanto le associazioni possano presentare offerte a prezzi notevolmente inferiori a quelli degli altri concorrenti.

Cooperative o volontariato?/2

La Corte Europea ritiene inoltre irrilevante anche l'aspetto per cui le associazioni di volontariato percepiscono soltanto i rimborsi delle loro spese perché il carattere oneroso di un contratto si riferisce alla controprestazione erogata dall'autorità pubblica interessata e non a elementi relativi all'appaltatore.

Il Comune di Ancona, invece, ha sempre operato la distinzione separando le due situazioni: gara e contratto per le imprese; affidamento diretto e convenzione per le associazioni.

Questa distinzione è bene che rimanga (Campania, Piemonte, Puglia). Differenze importanti permangono fra i due soggetti per organizzazione e finalità. La regione dovrebbe regolare in questo senso la materia e, per evitare problemi, potrebbe farlo per gli importi sotto soglia (e per i servizi privi di rilevanza economica).

Le procedure di affidamento

Le procedure di affidamento/1

- Il DPCM 30/3/2001 afferma che è da privilegiare la procedura ristretta per l'affidamento dei servizi perché permette di valorizzare la qualità del servizio appaltato. La procedura ristretta è una procedura a cui ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici possono presentare un'offerta. (privilegiata dalla Abruzzo, Basilicata, Calabria , Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Puglia, Sicilia e Toscana).
- In subordine il DPCM privilegia le procedure negoziate. La procedura negoziata è una procedura in cui le amministrazioni aggiudicatrici consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto. (negli appalti sopra soglia si può usare solo nei casi tassativamente indicati dalla legge). (Indicata dall'Emilia Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia (soprattutto sotto soglia) e Toscana)
- Secondo l'Auser le procedure ristrette e negoziate costituiscono il 45% di tutte le procedure.

Le procedure di affidamento/2

Il DPCM 30/3/2001 non suggerisce invece la procedura aperta che è una procedura in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta. Secondo l'Auser sono il 35%.

Umbria ha previsto l'evidenza pubblica.

L'Auser rileva che il 10% degli affidamenti sono ancora diretti.

Il Comune di Ancona negli appalti sopra soglia sceglie la procedura aperta perché permette la **più ampia partecipazione** (e perché non sempre ci sono le condizioni per ricorrere alle altre procedure).

Criteria di aggiudicazione

Criteri di aggiudicazione

- **Nell'84% (83% in Piemonte) delle gare si utilizza il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV).**
- **Nel 16% dei casi si utilizza il criterio del massimo ribasso (Auser 2009), (17% in Piemonte) in contrasto con la L. 328/2000 (art. 5) e il DPCM 30/3/2001.**
- **Il criterio del massimo ribasso non tiene conto delle componenti tecniche e qualitative delle offerte e può portare al mancato rispetto del contratto del lavoro.**
- **Il comune di Ancona utilizza sempre il criterio dell'OEPV.**
- **La regione deve ribadire l'uso del criterio dell'OEPV (lo ha fatto la maggior parte delle regioni: Abruzzo, Basilicata, Campania, E. Romagna, FVG, Liguria, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto).**

L'OEPV non basta

- L'OEPV non basta per premiare la qualità se poi si usa una formula per valutare l'offerta economica eccessivamente sensibile anche a variazioni minime. Una ricerca ha dimostrato che il 13% delle gare OEPV del Piemonte di fatto sono state affidate al massimo ribasso (anche se formalmente OEPV) per la forte influenza del ribasso d'asta (valorizzato dalla formula di valutazione).
- Esistono varie formule per la valorizzazione dell'offerta economica.
- Il comune di Ancona usa e raccomanda l'uso di una formula meno sensibile alle variazioni dell'offerta economica. Si chiama "formula di proporzionalità inversa" ed è la seguente (suggerita anche dalla DGR 1133/03 delle Marche):

$$\text{Punteggio} = \text{punteggio max assegnabile} \times \frac{\text{offerta migliore}}{\text{prezzo di ciascun concorrente}}$$

I criteri valutativi

I criteri valutativi

- I criteri valutativi vanno predeterminati nel bando di gara.
- Laddove si aggiudica con l'OEPV i criteri sono decisivi per l'aggiudicazione dell'appalto e per la qualità delle prestazioni erogate.
- Dopo l'emanazione della circolare Bonino il Comune di Ancona ha dovuto cambiare i criteri. Infatti, alcuni criteri come esperienza, qualità maturata/certificazioni, capacità tecnica, economica o finanziaria, non possono più essere utilizzati per la valutazione delle offerte mentre possono essere utilizzati come criteri di idoneità (per l'ammissione).
- Adesso, per l'offerta tecnica si devono valutare elementi legati all'oggetto dell'appalto come il metodo e l'organizzazione del lavoro, la composizione del team proposto per lo svolgimento del servizio, la qualità delle prestazioni, l'efficacia ai fini del raggiungimento degli obiettivi, ecc. (non così nelle norme della Basilicata, Calabria, Marche, Toscana e Umbria).

I criteri suggeriti dal DPCM 30/3/2001

- **Le modalità adottate per il contenimento del turn over degli operatori;**
- **Gli strumenti di qualificazione organizzativa del lavoro;**
- **La conoscenza degli specifici problemi sociali del territorio e delle risorse sociali della comunità;**
- **Il rispetto dei trattamenti economici previsti dalla contrattazione collettiva e delle norme in materia di previdenza e assistenza.** (anche Liguria)

Esempio di elementi valutativi/1

comune di Ancona

Gara per l'assistenza educativa scolastica e domiciliare per disabili. Elementi valutativi:

Il progetto: 70 punti

- **Modello organizzativo: 25 punti**
 - **Modello tecnico educativo-assistenziale: 25 punti;**
 - **Rapporti con le famiglie: 12 punti;**
 - **Rapporti con i soggetti istituzionali: 6 punti;**
 - **Indicatori e strumenti per la verifica e la valutazione: 2 punti.**
-
- **Prezzo: 30 punti.**

Esempio di elementi valutativi/2

comune di Ancona

Ogni elemento ha 2 o più sub-elementi di valutazione. Il modello organizzativo (25 punti) , per esempio, ha i seguenti 7 sub-elementi:

- 1. Organizzazione della centrale operativa.... Max 3 punti;**
- 2. Reperimento, valutazione e selezione del personale da assegnare ai servizi, modalità adottate per contenere il turn-over degli operatori: max 4 punti;**
- 3. Strumenti e modalità di pianificazione e programmazione operativa del servizio con elaborazione delle soluzioni organizzative in relazione al personale ed alle attività di assistenza educativa scolastica e assistenza educativa domiciliare: max 8 punti;**
- 4. Gestione delle situazioni impreviste e di emergenza e relative proposte di soluzioni organizzative ed operative: max 4 punti;**
- 5. Strumenti di comunicazione relativi al passaggio di informazioni tra gli operatori: max 2 punti.**
- 6. Supervisione del personale: max 3 punti;**
- 7. Formazione e aggiornamento del personale: max 1 punto.**

I criteri valutativi: il territorio

- Il criterio che accorda una sensibile preferenza alle sole imprese localizzate su un determinato territorio a scapito di tutte le altre partecipanti non è giustificato (Consiglio di Stato n. 28/2006).
- Questo significa che occorre evitare norme che direttamente o indirettamente prevedono dei criteri di favore per le imprese locali. Non possiamo metterci in condizione di applicare norme attaccabili dai ricorsi o di non applicare le indicazioni regionali (privando le norme di legittimazione). (*questione della partecipazione ai tavoli di concertazione delle Marche*).
- In alternativa, si studino criteri più solidi di quello previsto attualmente nella DGR 1133 legato ai tavoli di **concertazione/territorio**. (Dalla sentenza Consiglio di Stato: “Un determinato nesso di collegamento con il territorio di riferimento della stazione appaltante può considerarsi ammissibile solo se non preponderante rispetto agli altri criteri e, soprattutto, se funzionale all’esigenza di migliorare l’erogazione dei servizi affidati”).

% qualità e % prezzo

- **La qualità e gli aspetti organizzativi devono costituire un oggetto significativo di giudizio ed è quindi ragionevole che rappresentino dal 40% al 70% dei punti attribuibili.**
- **Nelle Marche questa quota raggiunge l'80%. (in E. Romagna e Abruzzo deve essere superiore al 50%. In Puglia non inferiore al 60%, in Umbria il 70%, in Toscana almeno il 70%). Forse è una percentuale elevata. La norma rischia di non essere applicata.**
- **Vale la pena di valutare se introdurre delle “barriere” che impediscano l'accettazione di un'offerta incongrua dal punto di vista qualitativo anche quando estremamente vantaggiosa dal punto di vista economico. Pertanto si potrebbe introdurre un punteggio minimo da conseguire, comunque superiore alla metà dei punti attribuiti agli aspetti qualitativi, affinché l'offerta sia presa in considerazione (l'ha fatto la Toscana).**

Compiti della regione

- La materia è complessa e non sono molti gli operatori in grado di muoversi con facilità ed efficacia in questa materia.
- La regione potrebbe dare un contributo importante in questo campo :
 - Rivedendo le linee guida sui criteri valutativi superati dalla circolare Bonino (*Alcuni criteri come quelli sull'esperienza e qualità maturata non sono più validi. Il criterio sui tavoli di concertazione non è applicabile in una gara sopra soglia*); (Puglia lo ha fatto)
 - Formando gli operatori;
 - realizzando guide e materiale cartaceo per orientare gli operatori nella scelta dei criteri efficaci di valutazione e che migliorino la qualità dei servizi.

Durata dei contratti

Durata dei contratti/1

- **La pluriennalità degli affidamenti è molto importante. Per valutare la giusta durata dell'appalto occorre tener conto del termine ragionevolmente richiesto per il conseguimento degli obiettivi dell'affidamento, gli aspetti della complessità organizzativa e gli eventuali investimenti richiesti. P.e.:**
 - **Per i servizi semplici, che si esplicano nell'attribuzione di incarichi predefiniti a unità di personale con determinate professionalità, è ragionevole ritenere che un termine di due-tre anni possa essere coerente;**
 - **Per servizi che implicano una certa complessità organizzativa o articolazione delle prestazioni per l'utenza, gestione di rapporti di fornitura impegnativi, ecc., un periodo di 3-5 anni appare ragionevole (3 anni suggerisce l'Abruzzo, almeno triennale la Calabria);**
 - **Quando all'affidatario viene richiesto di effettuare un investimento significativo come la ristrutturazione di immobili, l'acquisto di arredi, l'acquisto di beni strumentali, è opportuno, che la durata contrattuale sia più lunga in relazione ai tempi di ammortamento della spesa.**

Durata dei contratti/2

- **Durata dei contratti in Italia:**
 - **Nel 28% dei casi durano fino ad un anno**
(Piemonte 23%);
 - **Nel 54% dei casi durano da 1 a 3 anni**
(Piemonte 58%);
 - **Nel 18% dei casi durano oltre 3 anni**
(Piemonte 19%).

Durata dei contratti/la ripetizione

- Va usata, quando è possibile ed opportuno, la norma dell'art.57 comma 5b del D. Lgs 163/2006 che dà l'opportunità di ripetere (proseguire) la fornitura nei tre anni successivi alla stipula del contratto e se questa possibilità è stata prevista nel bando del contratto originario.
- La norma: “per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario del contratto iniziale dalla medesima stazione appaltante, a condizione che tali servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo contratto aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta; in questa ipotesi la possibilità del ricorso alla procedura negoziata senza bando è consentita solo nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale e deve essere indicata nel bando del contratto originario; l'importo complessivo stimato dei servizi successivi è computato per la determinazione del valore globale del contratto”
- Questa possibilità è stata utilizzata anche dal comune di Ancona che ha previsto bandi per affidamenti triennale (servizi residenziali, semiresidenziali e domiciliari) con possibilità di proseguire per un altro biennio alle stesse condizioni previo consenso delle parti. Possibilità che poi nella realtà è stata colta.

Le modalità di verifica

Le modalità di verifica/1

- Spetta all'ente appaltante verificare che la qualità proposta nell'offerta venga mantenuta per tutta la durata dell'appalto. Queste attività non sempre sono ben sviluppate dai comuni.
- Nelle clausole del contratto devono pertanto essere indicate le modalità di controllo e verifica anche con il coinvolgimento degli utenti (Calabria) ed è opportuno che siano previste anche le penalità qualora si registrino difformità rispetto a quanto atteso.
- Spetta comunque all'ente appaltante il costante accertamento del rispetto degli standard di servizio e degli altri elementi desumibili dal capitolato e dall'offerta vincitrice.

Le modalità di verifica/2

- **Trovando una sintesi fra la necessità di verifiche accurate e la necessità di non appesantire le procedure, in relazione all'importo dell'appalto, si può prevedere:**
 - **Una periodica attività di rendicontazione sul servizio svolto da parte dell'affidatario in cui siano fornite le informazioni atte a valutare le prestazioni e il risultato delle stesse;**
 - **Attività di verifica fatta da enti terzi (rappresentanti utenti, questionari utenti, ecc.).**

L'accreditamento istituzionale

L'accreditamento istituzionale

- **L'accreditamento istituzionale è uno strumento di regolazione dell'accesso delle organizzazioni al mercato sociale.**
- **Le norme infatti stabiliscono che se un soggetto privato vuole gestire un servizio sociale per conto del Pubblico, oltre che al contratto, deve innanzitutto essere accreditato** (in qualche regione ci sono limiti all'accreditamento) **e cioè possedere una serie di requisiti strutturali ed organizzativi.**
- **L'accreditamento istituzionale può essere uno strumento molto utile da utilizzare in alcune procedure di affidamento.**

Come concepire l'accreditamento?

- **C'è chi lo considera uno strumento per inserire i soggetti privati in un mercato regolato e controllato in cui pubblico e privato operano in concorrenza fra loro;**
- **C'è chi lo considera un meccanismo di selezione dei soggetti che svolgono attività per conto delle Pubbliche amministrazioni.**
- **Questa seconda ipotesi è quella che ci convince di più ma dobbiamo lasciare aperta la porta anche alla prima ipotesi. Lo strumento è adattabile e i comuni lo devono utilizzare in modo flessibile secondo le loro esigenze.**

Comune di Ancona e accreditamento

- **Utilizzato per selezionare i gestori. Caso degli asili nido.** Il comune non ha strutture ed ha invece bisogno di asili nido. La selezione è avvenuta fra i gestori privati (cooperative e non) di strutture già accreditate presenti nel territorio .
- **Utilizzato per migliorare la qualità dei gestori. Caso delle agenzie di recupero scolastico.** Erano già presenti (privati e volontari) nel territorio (5). Abbiamo stabilito i requisiti, le abbiamo accreditate, abbiamo distribuito i “buoni “ alle famiglie bisognose di recupero scolastico per i figli, abbiamo dato alle famiglie la possibilità di scegliere l’agenzia dove spendere i buoni. Convenzione con tutti i soggetti accreditati per regolare i rapporti.

Come usare l'accreditamento?

- **La regione e i comuni devono puntare con maggior forza sullo strumento dell'accreditamento istituzionale per regolare l'accesso al mercato sociale.**
- **La regione deve sostenere il procedimento autorizzazione/accreditamento/accordo contrattuale che nella legge regionale non era ottimale ma che è molto migliorato con il Piano sociale regionale.**
- **Deve essere spiegato che l'accreditamento rappresenta una opportunità. Può essere d'aiuto anche se non in tutte le situazioni a patto che venga interpretato con flessibilità e **intelligenza** (come abbiamo visto in due esempi molto diversi: asili nidi e recupero scolastico.)**

Le co-progettazioni

Le co-progettazioni

Le co-progettazioni

- **Le co-progettazioni: Se ne parla molto ma sono rare. Solo l'1% (3 su 232) degli affidamenti dei capoluoghi segue questa procedura. Ancora meno nel 2006 e 2007.**
- **Anche la regione Veneto nelle sue lunghissime linee guida (69 pagine) ne parla collocandole fra gli accordi procedurali (L.241/90). Nel parlano esplicitamente l'E. Romagna, il Piemonte e la Puglia (quest'ultima per progetti sotto soglia) prevedendo istruttorie pubbliche a cui possono partecipare solo soggetti del territorio di riferimento (qualche dubbio su questo ultimo aspetto). La Basilicata ne parla più genericamente. L'Abruzzo annuncia indirizzi non ancora emanati.**

Lavoro per i disabili

Lavoro per i disabili

La normativa distingue fra:

- cooperative sociali di tipo B.**
- “Laboratori protetti”**

Laboratori protetti (art. 52 Dlgs 163/2006)

- I comuni possono riservare la partecipazione alle procedure d'appalto ai Laboratori protetti.
- Il Laboratorio protetto deve possedere tutti i seguenti requisiti:
 1. Deve essere un soggetto giuridico che eserciti in via stabile e principale un'attività economica organizzata;
 2. Deve avere fra le finalità statutarie dell'ente, quella dell'inserimento lavorativo delle persone disabili;
 3. Deve avere la maggioranza di lavoratori disabili che, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, **non** possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali.

Occorre un bando di gara completo per affidare la fornitura ad un Laboratori protetto.

Cooperative sociali tipo B (art. 5 L381/1991)

- I comuni possono stipulare convenzioni con le cooperative sociali di tipo B (svolgono una attività diversa dal settore sociale ed educativo) finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti.
- Le cooperative sociali di tipo B devono possedere un organico costituito almeno per il 30% da persone disagiate (invalidi fisici, psichici e sensoriali, tossicodipendenti, alcolisti, ecc.).
- Queste procedure possono essere ancora previste per le forniture di beni o servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria (Umbria).
- Umbria ha anche previsto 5% di tutti i servizi esternalizzati.

Differenze?

- Entrambi i soggetti perseguono finalità sociali ma i requisiti richiesti sono diversi.
- Le cooperative sociali di tipo B non sono Laboratori protetti ma possono accreditarsi come tali se acquisiscono i requisiti prescritti.

Veneto

- La regione Veneto nell'approvare la nuova legge sulla cooperazione sociale (LR 23/2006), dopo l'approvazione del D. Lgs. 163/2006, ha avvicinato le due normative.
- Il Veneto ha previsto appalti riservati per le cooperative sociali di tipo B senza distinzione di soglia, a patto che:
 - La cooperativa sia composta in maggioranza (non il 30%) da persone svantaggiate o deboli (non disabili);
 - La cooperativa sia iscritta all'albo regionale;
 - Possano partecipare all'appalto analoghi organismi aventi sede nell'Unione Europea in possesso di requisiti equivalenti a quelli richiesti per l'iscrizione all'albo.
- E' praticabile questa strada che semplifica? Può essere una indicazione anche per la nostra regione?
- Calabria invece ha definito laboratori protetti quelli che rispettano l'art. 52 DLgs 163.

Valutazioni conclusive

Le regioni

- **La L. 328 prevede che le regioni adottino specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona.**
- **18 regioni l'hanno fatto anche se non tutte hanno perfezionato il loro percorso. Alcune (E. Romagna, Calabria, FVG, Umbria) devono approvare le norme attuative.** La Sicilia ha regolato la materia con uno strumento debolissimo: una circolare.
- **La regione Marche deve rinnovare il proprio quadro normativo ma l'importanza della materia richiede un assetto principale regolato dalla legge regionale a cui si possono affiancare indirizzi attuativi di rango inferiore.**

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

