

## **Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991**

Audizione del 16 maggio 2012

### **Osservazioni pervenute da Associazioni di categoria mediante la consultazione on line**

#### **N. 1 CDO OPERE SOCIALI – MONICA POLETTI - PRESIDENTE**

Nell'esprimere apprezzamento per il lavoro compiuto dall'AVCP per comprendere a fondo la funzione della cooperazione sociale, si ritiene molto opportuno che le linee guida possano costituire oggetto di un provvedimento a carattere generale che annulli la delibera 34/2011, puntualizzando e chiarendo i seguenti aspetti:

1. Al paragrafo n. 2 – L'oggetto della convenzione – dove viene definita la natura giuridica della convenzione e la complessità dell'oggetto che ne caratterizza la struttura, non si ritiene del tutto corretta l'affermazione di pag. 6 secondo la quale "interpretazioni o applicazioni dell'istituto che tendessero a far prevalere uno qualunque dei due aspetti sull'altro finirebbero per distorcere il dettato normativo e l'intento del legislatore". Infatti, solo la finalità sociale giustifica il ricorso a una procedura in deroga per l'affidamento di servizi o forniture che altrimenti potrebbero essere aggiudicati ricorrendo agli strumenti tipici del codice dei contratti. Il legislatore, perciò, ha inteso sacrificare il principio della più ampia concorrenza in favore del conseguimento di una finalità sociale quale l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. I servizi e le forniture affidati nel contesto della convenzione costituiscono l'occasione per la realizzazione delle finalità sociali, come si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 1, comma 1, della legge 381/1991 (secondo il quale le cooperative sociali realizzano la promozione umana e l'integrazione sociale dei cittadini "attraverso" le attività svolte). La correttezza di questa impostazione appare confermata dalla citata Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo del 25/10/2011 (cit. pag. 3, nota 1), secondo la quale le imprese sociali sono quelle per le quali l'obiettivo sociale o socio-culturale di interesse comune è la ragione d'essere dell'azione commerciale e i cui utili sono principalmente reinvestiti nella realizzazione di tale obiettivo sociale. Secondo la Commissione Europea può trattarsi tanto di imprese che forniscono servizi sociali e/o beni e servizi destinati a un pubblico vulnerabile, quanto di imprese le cui modalità di produzione di beni e servizi perseguono un obiettivo di natura sociale, ivi compresa l'integrazione sociale o professionale tramite l'accesso al lavoro di persone svantaggiate, ma la cui attività può riguardare beni o servizi non di natura sociale (paragrafo 1 della Comunicazione).

Lo stesso documento di consultazione nelle righe successive afferma questi concetti con maggiore chiarezza, laddove ricorda la necessità nella determina a contrarre di adeguata motivazione da parte della P.A. riguardo al profilo del reinserimento lavorativo, oltre al successivo monitoraggio in termini quantitativi e qualitativi. L'implicazione pratica è evidente in sede di valutazione dell'opportunità di proseguire il rapporto con una cooperativa alla scadenza della convenzione (vd. osservazioni al paragrafo n. 3).

2. Al paragrafo n. 3 – Il reinserimento e la durata della convenzione – si mette correttamente in evidenza che "la finalità del reinserimento lavorativo deve essere coniugata con la necessità che la durata delle convenzioni non superi un limite temporale ragionevole". Si evidenzia però che questo limite temporale non è definibile a priori perché è legato a molti fattori non misurabili (quanto dura, ad esempio, l'inserimento lavorativo di un disabile? Che risultati ci sono in termini di promozione umana e sociale? Le

mansioni affidate sono compatibili con la tipologia di svantaggio? In base a queste ed altre considerazioni potrebbe perciò essere necessario e opportuno che allo scadere di una convenzione il rapporto prosegua con la stessa cooperativa, proprio perché i fattori da valutare sono diversi e non riconducibili a schemi prefissati. Questi fattori devono poter essere valutati autonomamente da ciascun ente affidante, che è tenuto ad assumersi la responsabilità delle proprie scelte in relazione alle finalità che intende perseguire. Allo scadere di una convenzione si ritiene perciò che un ente affidante possa stipulare una nuova convenzione con lo stesso soggetto qualora ricorrano i seguenti presupposti:

- l'ente affidante mantiene l'interesse allo svolgimento del servizio;
- il servizio reso è valutato positivamente sia per gli aspetti sociali che per quelli produttivi;
- l'ente affidante giudica che i percorsi di inserimento lavorativo non si siano ancora conclusi;
- l'ente affidante e il soggetto affidatario concordano le condizioni della nuova convenzione alla luce dei risultati raggiunti.

Dell'attività di verifica dei presupposti per la stipula delle convenzioni, la Pubblica Amministrazione è tenuta a dare opportuna evidenza negli atti di affidamento, come disposto dall'art. 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e, più in generale, nel rispetto delle regole in materia di giusto procedimento e dei principi di pubblicità e trasparenza.

3. In merito al paragrafo n. 5 – Le modalità di affidamento della convenzione – si ritiene opportuno precisare che in presenza di una sola domanda di convenzionamento da parte di una cooperativa sociale di inserimento lavorativo, la Pubblica Amministrazione non sia costretta a sollecitare la concorrenza con altre cooperative sociali se non esistono le condizioni, cioè mancano cooperative sociali che abbiano manifestato lo stesso interesse. Le convenzioni di inserimento lavorativo costituiscono espressione di rapporti fiduciari che un ente pubblico ritiene di coltivare per promuovere la promozione umana e l'integrazione sociale di cittadini che altrimenti resterebbero confinati nel puro assistenzialismo, con aggravio dei costi per le casse pubbliche. Data quindi l'origine fiduciaria di tali rapporti, ci sembra che nulla osti a una decisione dell'ente che stipuli la convenzione direttamente con una cooperativa che ne ha fatto richiesta.

4. Sempre al paragrafo n. 5, a pag. 10 vi è il riferimento alla procedura di cottimo fiduciario e alla possibilità di affidamento diretto per servizi e forniture inferiori a 40.000,00 euro, come previsto dall'art. 125 comma 11 del codice dei contratti. Tale procedura nulla ha a che vedere con le convenzioni di inserimento lavorativo, che non seguono la disciplina degli affidamenti in economia né le altre procedure di gara previste dal codice dei contratti. L'aver inserito il riferimento a una delle procedure tipiche del codice degli appalti all'interno del paragrafo intitolato "Le modalità di affidamento della convenzione" rischia di generare confusione con la soglia delle convenzioni prevista dall'art. 5 della legge 381/1991 (come sta già avvenendo). Se ne chiede perciò l'eliminazione o la menzione in un paragrafo specifico dedicato alle procedure in economia.

5. Per quanto riguarda le limitazioni territoriali, ricordate a pag. 10 del paragrafo n. 5, posto che la territorialità non può essere motivo di esclusione, si ritiene però che un ente debba poter valutare se le relazioni che una cooperativa possiede su un territorio costituiscano o meno un valore aggiunto che consenta di incrementare la qualità del servizio, laddove l'interesse principale è dato dalla finalità sociale di reinserimento lavorativo.

6. Al paragrafo n. 7 – Verifiche in corso di esecuzione – si evidenzia che le convenzioni di inserimento lavorativo non possono avere come unico scopo quello di creare nuova occupazione, ma, soprattutto in un momento di profonda crisi economica e sociale, anche quello di mantenere i posti di lavoro. Andrebbe inoltre precisato che la percentuale del 30% indicata al paragrafo 7 ("ove possibile e secondo le specifiche esigenze del caso") costituisce un suggerimento operativo, e non un obbligo di legge, per restituire una certa dignità alle convenzioni di inserimento lavorativo, date le deroghe al codice dei contratti pubblici.

7. Per quanto riguarda le gare sopra soglia, si chiede di esplicitare chiaramente la valutabilità del progetto sociale come parte integrante del progetto tecnico, come ricordato nella recente Determinazione n. 7 del 24 novembre 2011 dell'AVCP: "tali elementi devono ... per rispettare appieno i dettami di legge, essere

collegati all'oggetto dell'appalto secondo quanto previsto nelle specifiche tecniche, ovvero nel progetto di servizio/fornitura; consentire di effettuare una valutazione degli offerenti sulla base dei relativi criteri economici e qualitativi, considerati nell'insieme allo scopo di individuare le offerte che presentano il miglior rapporto qualità/prezzo. Ciò significa che non è necessario che ogni singolo criterio di aggiudicazione fornisca un vantaggio economico all'amministrazione aggiudicatrice, ma che, considerati nell'insieme, i criteri di valutazione (cioè i criteri economici e sociali/ambientali) devono consentire alla stazione appaltante di identificare l'offerta che offre il miglior rapporto qualità/prezzo".