

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 Società - Imprese mediante la consultazione on line

N. 1 AIRONE - SOCIETÀ COOPERATIVA SOCIALE ONLUS

Per contribuire alla consultazione dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici sulle "Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991" si inviano di seguito alcuni commenti.

Si ritiene importante adottare con una determinazione dell'Autorità linee guida applicative per favorire l'attuazione di strumenti volti a promuovere l'occupazione di persone disabili e svantaggiate attraverso gli affidamenti alle cooperative sociali di tipo B.

Segnaliamo di seguito due punti che andrebbero valutati attentamente e conseguentemente precisati e modificati.

1. Paragrafo 5. "Le modalità di affidamento della convenzione"

Gli aspetti di concorrenzialità dovrebbero essere circoscritti alle ipotesi in cui vi sia un reale mercato concorrenziale.

Inoltre, nel medesimo paragrafo si induce al dubbio quando si richiama la soglia di 40.000 euro. Riteniamo pertanto che vada eliminato l'inciso "Fino a € 40.000 si può procedere all'affidamento diretto".

2. Paragrafo 9.2 "Clausole sociali"

Si ritiene che al paragrafo 9.2 sulle clausole sociali si possa richiamare la determinazione dell'AVCP n. 7 del 24 novembre 2011 "Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture".

La citata determinazione stabilisce molto chiaramente al paragrafo 4.5 (esigenze sociali e ambientali) che "l'offerta economicamente più vantaggiosa può consentire di attribuire rilievo ad elementi oggettivi, legati alla realizzazione di particolari obiettivi, di valenza non economica, purché inerenti, a vario titolo, alle prestazioni contrattuali, quali i criteri ambientali e sociali (...)".

E si ritiene importante anche evidenziare quanto riportato successivamente dalla determinazione sulle modalità di utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ovvero che: "il Regolamento ha introdotto una disposizione specifica sulla necessità che, in sede di definizione dei criteri di valutazione, le stazioni appaltanti tengano conto delle esigenze sociali e di quelle di tutela dell'ambiente e della salute.

In questo senso, per i servizi e forniture, l'articolo 283, comma 2, del Regolamento stabilisce che, al fine della determinazione dei criteri di valutazione, le stazioni appaltanti hanno la facoltà di concludere protocolli di intesa o protocolli di intenti con soggetti pubblici con competenze in materia di ambiente, salute, sicurezza, previdenza, ordine pubblico, nonché con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, al fine di attuare, nella loro concreta attività di committenza, il principio di cui all'articolo 2, comma 2 e l'articolo 69 del Codice".

Proponiamo che sia richiamata la suddetta determinazione anche nelle linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali perché è molto chiara e fugge ogni dubbio.

N.2 CADORE S.C.S.

Oggetto: Documento base per Consultazione “Linee Guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell’art. 5 comma 1 della Legge n. 381/1991.

Nell’esprimere gratitudine e apprezzamento per la determinazione dell’Autorità in rif. oggetto che predispone nuove linee per favorire l’attuazione di strumenti volti a promuovere l’occupazione di persone disabili e svantaggiate attraverso gli affidamenti alle cooperative sociali, segnaliamo di seguito due punti che a nostro avviso andrebbero valutati attentamente e modificati.

Paragrafo 5 “Le modalità di affidamento della convenzione”

Si evidenzia che gli aspetti di concorrenzialità dovrebbero essere circoscritti alle ipotesi in cui vi sia un reale mercato concorrenziale. Inoltre, nel medesimo paragrafo non è chiaro il richiamo alla soglia di 40.000 euro. Proponiamo di eliminare la frase “Detta procedura potrebbe ricalcare l’iter del cottimo fiduciario (di cui all’art. 125 del Codice dei Contratti), ove siano presenti più soggetti (si veda al riguardo la determinazione AVCP n 2/2011). Fino a € 40.000 si può procedere all’affidamento diretto”.

Tale riferimento 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, se non per scelta specifica delle stazioni appaltanti di avvalersi in taluni casi della procedura di cottimo fiduciario. 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.

Paragrafo 2 “L’oggetto della convenzione”.

Si ritiene di eliminare i riferimenti ai Servizi Pubblici Locali, non essendo ancora definito il quadro di riferimento in materia. Proponiamo di eliminare la frase “con esclusione dei servizi pubblici locali (in tal senso, cfr. C.d.S., sez V, 11 maggio 2010, n. 2829) o, comunque erogati in favore dell’utenza”.

N.3 CASCINA CLARABELLA - CONSORZIO DI COOP. SOC. - S.C.S. ONLUS

Per contribuire alla consultazione dell’Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici sulle “Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell’art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991” si inviano di seguito alcuni commenti

Si ritiene importante adottare con una determinazione dell’Autorità linee guida applicative per favorire l’attuazione di strumenti volti a promuovere l’occupazione di persone disabili e svantaggiate attraverso gli affidamenti alle cooperative sociali di tipo B.

Segnaliamo di seguito due punti che andrebbero valutati attentamente e conseguentemente precisati e modificati.

1. Paragrafo 5. “Le modalità di affidamento della convenzione”

Gli aspetti di concorrenzialità dovrebbero essere circoscritti alle ipotesi in cui vi sia un reale mercato concorrenziale.

Inoltre, nel medesimo paragrafo si induce al dubbio quando si richiama la soglia di 40.000 euro. Riteniamo pertanto che vada eliminato l'inciso "Fino a € 40.000 si può procedere all'affidamento diretto".

2. Paragrafo 9.2 "Clausole sociali"

Si ritiene che al paragrafo 9.2 sulle clausole sociali si possa richiamare la determinazione dell'AVCP n. 7 del 24 novembre 2011 "Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture".

La citata determinazione stabilisce molto chiaramente al paragrafo 4.5 (esigenze sociali e ambientali) che "l'offerta economicamente più vantaggiosa può consentire di attribuire rilievo ad elementi oggettivi, legati alla realizzazione di particolari obiettivi, di valenza non economica, purché inerenti, a vario titolo, alle prestazioni contrattuali, quali i criteri ambientali e sociali (...)".

E si ritiene importante anche evidenziare quanto riportato successivamente dalla determinazione sulle modalità di utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ovvero che: "il Regolamento ha introdotto una disposizione specifica sulla necessità che, in sede di definizione dei criteri di valutazione, le stazioni appaltanti tengano conto delle esigenze sociali e di quelle di tutela dell'ambiente e della salute.

In questo senso, per i servizi e forniture, l'articolo 283, comma 2, del Regolamento stabilisce che, al fine della determinazione dei criteri di valutazione, le stazioni appaltanti hanno la facoltà di concludere protocolli di intesa o protocolli di intenti con soggetti pubblici con competenze in materia di ambiente, salute, sicurezza, previdenza, ordine pubblico, nonché con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, al fine di attuare, nella loro concreta attività di committenza, il principio di cui all'articolo 2, comma 2 e l'articolo 69 del Codice".

Proponiamo che sia richiamata la suddetta determinazione anche nelle linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali perché è molto chiara e fuga ogni dubbio.

N.4 CANTIERE DEL SOLE COOPERATIVA SOCIALE ONLUS

In relazione al Documento base per Consultazione "Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991" valutiamo positivamente l'iniziativa dell'Autorità e riteniamo importante soprattutto in questa fase di crisi occupazionale favorire un'attuazione di questi strumenti per l'occupazione di persone disabili e svantaggiate che senza le cooperative sociali non troverebbero alcuna opportunità lavorativa.

Valutiamo di conseguenza molto positivamente l'opportunità di adottare linee guida applicative a seguito della procedura di consultazione.

Nel merito del documento segnaliamo che al punto 5 sulle modalità di affidamento della convenzione si prevede che "Fino a € 40.000 si può procedere all'affidamento diretto". Questa frase non è chiara. Infatti, nel caso in cui vi sia solo una cooperativa sociale di tipo B è l'importo è inferiore alla soglia comunitaria di € 200.000 riteniamo che si possa procedere a fare direttamente la convenzione con la cooperativa.

N.5 COOPERATIVA SOCIALE IDEE VERDI A R.L. – STEFANO MENEGHETTI – PRESIDENTE

Nell'esprimere gratitudine e apprezzamento per la determinazione dell'Autorità in rif. oggetto che predispone nuove linee per favorire l'attuazione di strumenti volti a promuovere l'occupazione di persone disabili e svantaggiate attraverso gli affidamenti alle cooperative sociali, segnaliamo di seguito due punti che a nostro avviso andrebbero valutati attentamente e modificati.

Paragrafo 5 “Le modalità di affidamento della convenzione”

Si evidenzia che gli aspetti di concorrenzialità dovrebbero essere circoscritti alle ipotesi in cui vi sia un reale mercato concorrenziale. Inoltre, nel medesimo paragrafo non è chiaro il richiamo alla soglia di 40.000 euro. Proponiamo di eliminare la frase “Detta procedura potrebbe ricalcare l’iter del cottimo fiduciario (di cui all’art. 125 del Codice dei Contratti), ove siano presenti più soggetti (si veda al riguardo la determinazione AVCP n 2/2011). Fino a € 40.000 si può procedere all’affidamento diretto”.

Tale riferimento 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, se non per scelta specifica delle stazioni appaltanti di avvalersi in taluni casi della procedura di cottimo fiduciario. 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.

Paragrafo 2 “L’oggetto della convenzione”.

Si ritiene di eliminare i riferimenti ai Servizi Pubblici Locali, non essendo ancora definito il quadro di riferimento in materia. Proponiamo di eliminare la frase “con esclusione dei servizi pubblici locali (in tal senso, cfr. C.d.S., sez V, 11 maggio 2010, n. 2829) o, comunque erogati in favore dell’utenza”.

Paragrafo 3 “Il reinserimento lavorativo e la durata della convenzione”

Proponiamo di specificare meglio la frase “in proposito, occorre evidenziare che i relativi percorsi dovrebbero, ove possibile, avere l’effetto di consentire ai soggetti interessati di potersi collocare autonomamente nel mercato del lavoro”.

Si constata che i percorsi e i progetti d’inserimento lavorativo mirano potenzialmente alla nuova collocazione della persona svantaggiata nel mercato del lavoro. E’ però fondamentale sottolineare che la storia della Cooperazione Sociale mette in luce come la storia personale (contesto sociale, familiare, relazionale) e l’oggettiva condizione psico-fisica di moltissime persone svantaggiate, non consentono la collocazione in un mercato di lavoro “non protetto”, anche dopo un percorso medio-lungo in una realtà di Cooperativa Sociale. Quest’ultima, dunque, diventa la realtà d’inserimento lavorativo definitiva per moltissime persone svantaggiate. Per questo motivo è importante specificare che il termine del rapporto tra Pubblica Amministrazione e Cooperativa Sociale non dovrebbe coincidere al termine del rapporto tra Pubblica Amministrazione e persona svantaggiata, in particolare qualora le caratteristiche di tale soggetto rispecchino quelle di cui sopra. Chiediamo di conseguenza che, nell’affidamento di servizi, la Pubblica Amministrazione preveda e/o salvaguardi sempre la collocazione lavorativa delle persone svantaggiate.

Ringraziando per la collaborazione si porgono cordiali saluti.

N.6 IDEOGRAMMI COOPERATIVA SOCIALE ONLUS – STEFANO LUCIANI – PRESIDENTE

Nell’esprimere gratitudine e apprezzamento per la determinazione dell’Autorità in rif. oggetto che predispone nuove linee per favorire l’attuazione di strumenti volti a promuovere l’occupazione di persone disabili e svantaggiate attraverso gli affidamenti alle cooperative sociali, segnaliamo di seguito due punti che a nostro avviso andrebbero valutati attentamente e modificati.

Paragrafo 5 “Le modalità di affidamento della convenzione”

Si evidenzia che gli aspetti di concorrenzialità dovrebbero essere circoscritti alle ipotesi in cui vi sia un reale mercato concorrenziale. Inoltre, nel medesimo paragrafo non è chiaro il richiamo alla soglia di 40.000 euro. Proponiamo di eliminare la frase “Detta procedura potrebbe ricalcare l’iter del cottimo fiduciario (di cui all’art. 125 del Codice dei Contratti), ove siano presenti più soggetti (si veda al riguardo la determinazione AVCP n 2/2011). Fino a € 40.000 si può procedere all’affidamento diretto”.

Tale riferimento 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, se non per scelta specifica delle stazioni appaltanti di avvalersi in taluni casi della procedura di cottimo fiduciario. 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.

Paragrafo 2 “L’oggetto della convenzione”.

Si ritiene di eliminare i riferimenti ai Servizi Pubblici Locali, non essendo ancora definito il quadro di riferimento in materia. Proponiamo di eliminare la frase “con esclusione dei servizi pubblici locali (in tal senso, cfr. C.d.S., sez V, 11 maggio 2010, n. 2829) o, comunque erogati in favore dell’utenza”.

Paragrafo 3 “Il reinserimento lavorativo e la durata della convenzione”

Proponiamo di specificare meglio la frase “in proposito, occorre evidenziare che i relativi percorsi dovrebbero, ove possibile, avere l’effetto di consentire ai soggetti interessati di potersi collocare autonomamente nel mercato del lavoro”.

Si constata che i percorsi e i progetti d’inserimento lavorativo mirano potenzialmente alla nuova collocazione della persona svantaggiata nel mercato del lavoro. E’ però fondamentale sottolineare che la storia della Cooperazione Sociale mette in luce come la storia personale (contesto sociale, familiare, relazionale) e l’oggettiva condizione psico-fisica di moltissime persone svantaggiate, non consentono la collocazione in un mercato di lavoro “non protetto”, anche dopo un percorso medio-lungo in una realtà di Cooperativa Sociale. Quest’ultima, dunque, diventa la realtà d’inserimento lavorativo definitiva per moltissime persone svantaggiate. Per questo motivo è importante specificare che il termine del rapporto tra Pubblica Amministrazione e Cooperativa Sociale non dovrebbe coincidere al termine del rapporto tra Pubblica Amministrazione e persona svantaggiata, in particolare qualora le caratteristiche di tale soggetto rispecchino quelle di cui sopra. Chiediamo di conseguenza che, nell’affidamento di servizi, la Pubblica Amministrazione preveda e/o salvaguardi sempre la collocazione lavorativa delle persone svantaggiate.

Ringraziando per la collaborazione si porgono cordiali saluti.

N. 7 MATTARANETTA COOPERATIVA SOCIALE

Al punto 2 del documento “L’oggetto della convenzione” si cita la sentenza del Consiglio di Stato n. 2829 del 11/5/2010 e si avvalorava l’esclusione di alcuni servizi pubblici dai servizi che possono essere affidati alle cooperative sociali ex art. 5 L 381/91.

L’importante sentenza è atto che impegna il caso specifico e le parti in causa; nulla vieta che possa essere seguita da sentenza, su specifico caso, di segno opposto. L’applicazione estesa di quanto contenuto nella sentenza svuoterebbe di significato tutto il documento sottoposto a consultazione perchè la grandissima parte dei servizi affidati (oggi in Italia) alle cooperative sociali possono essere in qualche modo ricondotti alla nozione di servizio pubblico erogato in favore dell’utenza. In sostanza una, seppur autorevole, sentenza

non può svuotare di significato una legge, la L. 381/91, ad oggi vigente e probabilmente in futuro superata con ancor maggiore incisività (nella finalità del reinserimento sociale e lavorativo di lavoratori disabili o svantaggiati) dalle norme in discussione in sede comunitaria egregiamente riportate alla fine del punto 9.1 del documento. Grazie.

N. 8 – NUVOLA LAVORO SOCIETÀ COOPERATIVA SOCIALE - ONLUS

Oggetto: Documento di Consultazione “Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell’art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991”.

Segnalo di seguito la seguente nota da modificare:

Al punto 5 “Le modalità di affidamento della convenzione” si evidenzia il richiamo alla soglia di massimo importo di 40.000 euro per l'affidamento diretto. Tale dicitura pone dei limiti alle cooperative per l'entità della Convenzione e questa situazione pone difficoltà per redigere convenzioni di affidamento diretto per particolari servizi.

Ad esempio un affidamento di convenzione per manutenzione del verde spesso va oltre tale importo e ciò limita ancora gli enti pubblici nell'affidare commesse importanti.

Pertanto propongo di eliminare la frase “Fino a € 40.000 si può procedere all'affidamento diretto”.

Al paragrafo 7 "Verifiche in corso di esecuzione" si fa riferimento all'obiettivo di generare nuova occupazione per i soggetti svantaggiati.

Tuttavia anche il mantenimento dell'occupazione dei soggetti svantaggiati.

Suggerisco di correggere la seguente frase in questo modo in relazione all'obiettivo di generare nuova occupazione e/o preservare il mantenimento occupazionale per soggetti svantaggiati".

N.9 PRISMA - SOCIETÀ COOPERATIVA SOCIALE CONSORTILE

Per quanto concerne il Paragrafo 2 “L’oggetto della convenzione”.

Si chiede di eliminare i riferimenti ai Servizi Pubblici Locali, non essendo ancora definito il quadro di riferimento in materia.

Si propone pertanto di eliminare la frase “con esclusione dei servizi pubblici locali (in tal senso, cfr. C.d.S., sez V, 11 maggio 2010, n. 2829) o, comunque erogati in favore dell’utenza”.

Per quanto concerne il Paragrafo 5 “Le modalità di affidamento della convenzione”

Si evidenzia che gli aspetti di concorrenzialità dovrebbero essere circoscritti alle ipotesi in cui vi sia un reale mercato concorrenziale. Inoltre, nel medesimo paragrafo non è chiaro il richiamo alla soglia di 40.000 euro.

Proponiamo di eliminare la frase “Detta procedura potrebbe ricalcare l’iter del cottimo fiduciario (di cui all’art. 125 del Codice dei Contratti), ove siano presenti più soggetti (si veda al riguardo la determinazione AVCP n 2/2011).

Fino a € 40.000 si può procedere all'affidamento diretto”.

Tale riferimento 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, se non per scelta specifica delle stazioni appaltanti di avvalersi in taluni casi della procedura di cottimo fiduciario.

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. Ringraziamo per l'opportunità dataci.

N. 10 AESSE AMBIENTE SOLIDARIETÀ SOCIETÀ COOPERATIVA SOCIALE ONLUS –

In relazione alla consultazione dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici sulle "Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991", alcuni aspetti che elenchiamo di seguito andrebbero modificati.

1. Paragrafo 5. "Le modalità di affidamento della convenzione"

L'accento alla soglia di 40 mila euro per l'affidamento diretto appare contraddittorio e confusivo. Riteniamo pertanto che vada eliminato.

2. Paragrafo 9.2 "Clausole sociali"

Le clausole sociali in fase di valutazione dell'offerta devono permettere una specifica attribuzione di punteggio in relazione, ad esempio, alla qualità del programma di inserimento lavorativo, agli eventuali percorsi formativi, al percorso di accompagnamento durante lo svolgimento del lavoro, alla presenza di tutor dell'inserimento lavorativo qualificati e con esperienza.

E' una possibilità chiaramente ammessa dalla determinazione AVCP "Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture" n. 7/2011.

In relazione al Documento base per Consultazione "Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991" valutiamo positivamente l'iniziativa dell'Autorità e riteniamo importante soprattutto in questa fase di crisi occupazionale favorire un'attuazione di questi strumenti per l'occupazione di persone disabili e svantaggiate che senza le cooperative sociali non troverebbero alcuna opportunità lavorativa.

Valutiamo di conseguenza molto positivamente l'opportunità di adottare linee guida applicative a seguito della procedura di consultazione.

Nel merito del documento segnaliamo che al punto 5 sulle modalità di affidamento della convenzione si prevede che "Fino a € 40.000 si può procedere all'affidamento diretto". Questa frase non è chiara. Infatti, nel caso in cui vi sia solo una cooperativa sociale di tipo B è l'importo è inferiore alla soglia comunitaria di € 200.000 riteniamo che si possa procedere a fare direttamente la convenzione con la cooperativa sociale.

N. 11 COOPERATIVA SOCIALE ROSA DEI VENTI

I comuni dovrebbero proprio essere indotti ad assegnare in convenzione diretta alle cooperative sociali di tipo b i servizi di importi non superiori ad euro 40.000, fissando regole molto precise che i comuni dovrebbero osservare, impedendo agli stessi di indire bandi atti a favorire determinate imprese. Dovrebbero essere privilegiate le cooperative del territorio evitando l'inserimento nei bandi di imprese molto lontane rispetto ai luoghi di svolgimento dei servizi che spesso molto furbescamente si costituiscono in tempi minimi per poter partecipare escludendo invece cooperative o imprese che pur essendo in regola con la documentazione si trovano estromesse perchè ditte poco serie offrono prezzi talmente bassi che non coprono a volte nemmeno il costo del personale.

N. 12 SICOMORO SOCIETÀ COOPERATIVA SOCIALE ONLUS

Con la presente si intende contribuire alla consultazione on line dell'AVCP sugli affidamenti alle cooperative sociali.

Segnaliamo alcuni punti che andrebbero valutati attentamente e conseguentemente precisati e modificati.

Rispetto al paragrafo 5 (Le modalità di affidamento della convenzione) si ritiene che gli aspetti di concorrenzialità dovrebbero essere circoscritti alle ipotesi in cui vi sia un reale mercato concorrenziale, ossia devono entrare in gioco solo allorquando vi siano più cooperative sociali che abbiano presentato domanda di convenzionamento per i medesimi servizi (ferme restando le specifiche normative regionali). Negli altri casi (assenza di pluralità di domande di convenzionamento) non vi è la necessità di una procedura ad evidenza pubblica, ancorché con le semplificate forme tipiche del cottimo fiduciario. Si potrebbe dettare l'indirizzo di pubblicare una sorta di avviso per la manifestazione di interesse, ma sempre con forme molto snelle e, sia consentito, poco onerose per le P.A. (se è necessario un bando e le pubblicazioni ciò sarebbe 'disincentivante' del ricorso al convenzionamento).

In ogni caso andrebbe valutata la piena legittimità dell'affidamento sotto soglia in caso di conclamata unica domanda di convenzionamento (mentre sul punto si induce al dubbio quando richiama la soglia di 40.000 euro).

Sul paragrafo 7. (Verifiche in corso di esecuzione) si evidenzia che le convenzioni con le cooperative sociali di inserimento lavorativo non possono avere solo l'obiettivo di generare nuova occupazione per i soggetti svantaggiati, ma anche di mantenere l'occupazione. Infatti l'articolo 5 comma 1 della legge 381/1991 prevede che "tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1". Non si prevede che si debbano creare nuovi posti di lavoro. E sarebbe questa una ipotesi in concreto impossibile da realizzare soprattutto nell'attuale congiuntura economica. Riteniamo che questo punto andrebbe modificato richiamando il dato testuale della legge 381/1991 come segue:

"Inoltre, in considerazione del fatto che la deroga alla regola dell'evidenza pubblica può giustificarsi solo in relazione all'obiettivo di creare opportunità di lavoro per i soggetti svantaggiati..."

Al paragrafo 9.2 sulle "Clausole sociali" si ritiene che si dovrebbero segnalare i contenuti della determinazione dell'AVCP n. 7/2011 "Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture" per la considerazione di esigenze sociali e ambientali nell'offerta economicamente più vantaggiosa che è molto importante per l'inserimento lavorativo di disabili e soggetti svantaggiati, grazie alla possibilità di valutare in modo congruo il progetto di inserimento lavorativo come parte integrante del progetto tecnico.

Oggetto: Documento base per Consultazione "Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991"

In relazione al documento di consultazione in oggetto si ritiene che al paragrafo 9.2 sulle clausole sociali si possa richiamare la determinazione dell'AVCP n. 7 del 24 novembre 2011 "Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture".

La determinazione stabilisce difatti al paragrafo 4.5 che "l'offerta economicamente più vantaggiosa può consentire di attribuire rilievo ad elementi oggettivi, legati alla realizzazione di particolari obiettivi, di valenza non economica, purché inerenti, a vario titolo, alle prestazioni contrattuali, quali i criteri ambientali e sociali. Nel Codice, peraltro, si stabilisce, in termini più generali ed ampi, la regola secondo cui (art. 1, comma 2), "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". Tali elementi devono, però, rispettare i criteri delineati nel paragrafo 4.2 ed in particolare devono:

- 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 .

In merito alle modalità di utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il Regolamento ha introdotto una disposizione specifica sulla necessità che, in sede di definizione dei criteri di valutazione, le stazioni appaltanti tengano conto delle esigenze sociali e di quelle di tutela dell'ambiente e della salute.

In questo senso, per i servizi e forniture, l'articolo 283, comma 2, del Regolamento stabilisce che, al fine della determinazione dei criteri di valutazione, le stazioni appaltanti hanno la facoltà di concludere protocolli di intesa o protocolli di intenti con soggetti pubblici con competenze in materia di ambiente, salute, sicurezza, previdenza, ordine pubblico, nonché con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, al fine di attuare, nella loro concreta attività di committenza, il principio di cui all'articolo 2, comma 2 e l'articolo 69 del Codice".

Proponiamo che sia richiamata questa determinazione anche nelle linee guida in oggetto.

N. 13 L'ANACONDA COOPERATIVA SOCIALE ONLUS

Grati delle migliorie lavorative iniziate nell'ambito dell'occupazione disabile, propongo due punti che andrebbero attentamente valutati e modificati.

Paragrafo 5 "Le modalità di affidamento della convenzione"

Si evidenzia che gli aspetti di concorrenzialità dovrebbero essere circoscritti alle ipotesi in cui vi sia un reale mercato concorrenziale. Inoltre, nel medesimo paragrafo non è chiaro il richiamo alla soglia di 40.000 euro. Proponiamo di eliminare la frase "Detta procedura potrebbe ricalcare l'iter del cottimo fiduciario (di cui all'art. 125 del Codice dei Contratti), ove siano presenti più soggetti (si veda al riguardo la determinazione AVCP n 2/2011). Fino a € 40.000 si può procedere all'affidamento diretto".

Tale riferimento 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, se non per scelta specifica delle stazioni appaltanti di avvalersi in taluni casi della procedura di cottimo fiduciario. 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.

Paragrafo 2 "L'oggetto della convenzione"

Si ritiene di eliminare i riferimenti ai Servizi Pubblici Locali, non essendo ancora definito il quadro di riferimento in materia. Proponiamo di eliminare la frase "con esclusione dei servizi pubblici locali (in tal senso, cfr. C.d.S., sez V, 11 maggio 2010, n. 2829) o, comunque erogati in favore dell'utenza".

N. 14 COOPERATIVA SOCIALE GIOTTO

Egregio Presidente,

dall'esame del documento di consultazione emerge l'intento dell'AVCP di valorizzare la funzione della cooperazione sociale di inserimento lavorativo, in armonia con le norme vigenti, e per questo esprimiamo gratitudine e apprezzamento.

Ci sembra opportuno, tuttavia, precisare alcuni passaggi in vista dell'approvazione di un atto a carattere generale che superi la deliberazione n. 34/2011:

1. Al paragrafo n. 2 – L'oggetto della convenzione – si chiede di precisare 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". A nostro avviso, solo la finalità sociale giustifica il sacrificio al principio di concorrenza e 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. Si ricorda a questo proposito la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo del 25/10/2011 (citata a pag. 3, nota 1, del Documento), 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 di imprese che 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).

Si ritiene che sia compito e responsabilità delle stazioni appaltanti chiarire nelle motivazioni degli atti se il proprio obiettivo sia la fornitura di un determinato servizio (facendo occasionalmente "del bene") o se piuttosto il ricorso alla procedura di convenzionamento sia la modalità scelta per fornire una prestazione sociale alle persone svantaggiate del proprio territorio.

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". Non essendo tale limite temporale definibile a priori perché legato a molti fattori non misurabili (come la tipologia e la gravità dello svantaggio delle persone inserite, la capacità di risposta individuale in un contesto lavorativo o la compatibilità delle mansioni affidate con la situazione individuale), si chiede di precisare che allo scadere di una convenzione l'ente affidante potrà decidere se proseguire o meno il rapporto con la stessa cooperativa valutando le ragioni di convenienza e pubblico interesse in relazione ai seguenti fattori:

- > il servizio reso è valutato positivamente sia per gli aspetti sociali che per quelli tecnici;
- > i percorsi di inserimento lavorativo non sono ancora conclusi.

3. In merito al paragrafo n. 5 – Le modalità di affidamento della convenzione – si chiede di precisare che in presenza di una sola domanda di convenzionamento da parte di una cooperativa sociale di inserimento lavorativo, la Pubblica Amministrazione potrà addivenire alla stipula della convenzione direttamente con la cooperativa sociale richiedente senza necessità di sollecitare la concorrenza con altre cooperative sociali, attesa l'origine fiduciaria del rapporto.

4. Sempre al paragrafo n. 5, a pag. 10 vi è un riferimento al cottimo fiduciario e alla soglia dei 40.000 euro, ai sensi dell'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. Se ne chiede perciò l'eliminazione.

5. 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. Il comma 1 dell'art. 5 della legge 381/1991 stabilisce infatti che le convenzioni sono "finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'art. 4, comma 1". Riteniamo che andrebbe citata questa previsione.

6. Si chiede, da ultimo, di esplicitare chiaramente nella casistica soprasoglia (gare con clausole sociali) la valutabilità del progetto sociale come parte integrante del progetto tecnico, come ricordato nella recente Determinazione n. 7 del 24 novembre 2011 dell'AVCP: "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".

Lorenzo Malagola - Gianluca Chiodo,
componenti del Gruppo di Lavoro costituito presso l'Autorità per la predisposizione delle Linee Guida