

Del gruppo di lavoro che si è occupato del rapporto Pubblica Amministrazione e cooperazione sociale di tipo A) hanno fatto parte:

Angiolino Barbieri	Distretto di Pianura ovest
Rachele Caputo	Distretto di San Lazzaro
Rita Ghedini	Legacoop
Antonella Lazzari	Provincia di Bologna
Rosella Ferrara	Provincia di Bologna
Matteo Manzoni	Confcooperative
Mimmo Cosimo Mosticchio	Comune di Bologna
Edoardo Pederzoli	Consorzio Servizi Sociali Imola
Luigi Poli	Azienda USL Bologna
Stefano Rizzoli	Distretto di Casalecchio
Elisabetta Scoccati	Distretto di Casalecchio

Del gruppo di lavoro che si è occupato del rapporto Pubblica Amministrazione e cooperazione sociale di tipo B) hanno fatto parte:

Alberto Alberani	Legacoop Bologna
Angiolino Barbieri	Distretto Bologna Ovest
Stefano Rizzoli	Distretto di Casalecchio
Edoardo Pederzoli	Distretto di Imola
Eno Quargnolo	Ausl Bologna
Vincenzo Trono	Ausl Bologna (DSM)
Maura Forni	Provincia di Bologna
Antonella Lazzari	Provincia di Bologna
Rosella Ferrara	Provincia di Bologna
Fabrizio Pedretti	Consorzio Sic
Matteo Manzoni	Confcooperative Bologna

Presentazione

La cooperazione sociale nel territorio provinciale bolognese e più in generale in Emilia Romagna è una realtà oggettivamente importante e significativa. Al 2003, secondo i dati ISTAT, la Regione Emilia Romagna era fra le cinque regioni a maggiore concentrazione di cooperative sociali.

Negli ultimi decenni la cooperazione sociale ha ampliato il proprio raggio di azione, ha progressivamente incrementato le attività e l'impegno di personale, divenendo un partner centrale nell'area dei servizi educativi, socio sanitari e di inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

La stessa programmazione distrettuale dei "Piani di Zona" ha fatto emergere, se possibile, ancora con più forza il ruolo e lo spessore delle attività condotte dalla cooperazione sociale nell'ambito socio-assistenziale e socio-sanitario. E i dati che seguono, seppure sintetici, confermano tale analisi.

La cooperazione sociale ha però ancora ampi margini di manovra; permangono tuttora, sia nel pubblico sia nel privato sociale, limiti di natura economica e culturale che ostacolano il pieno sviluppo della cooperazione sociale.

Per tale ragione, nell'anno 2006, al fine di approfondire alcuni punti nodali del rapporto pubblica amministrazione – cooperazione sociale sono stati costituiti due gruppi di lavoro: uno, coordinato dalla Provincia di Bologna, con il compito di evidenziare alcune buone pratiche ed alcune attenzioni da osservare nell'esternalizzazione dei servizi alle cooperative sociali di tipo A); l'altro, coordinato dalla cooperazione sociale, con il compito di approfondire ed elaborare linee di indirizzo per incentivare la collaborazione fra Cooperative sociali di tipo B) ed enti locali.

I gruppi di lavoro, composti da amministratori e tecnici della pubblica amministrazione, da rappresentanti della cooperazione sociale hanno lavorato fino all'aprile 2007 e, partendo dall'analisi della situazione sul nostro territorio provinciale, hanno prodotto i documenti che vengono qui riportati.

Nel corso del 2008, alla luce dei materiali prodotti e dalle proposte formulate dai due gruppi di lavoro, l'Ufficio di Presidenza della Conferenza Sociale e Sanitaria Territoriale e le Centrali delle Cooperative sociali hanno sottoscritto il "Patto per la qualità e lo sviluppo del lavoro sociale nella provincia di Bologna", in cui vengono recepite molte delle proposte emerse.

Giuliano Barigazzi

Assessore alla sanità, servizi sociali,
volontariato e associazionismo sociale
della Provincia di Bologna

PATTO PER LA QUALITA' E LO SVILUPPO DEL LAVORO SOCIALE NELLA PROVINCIA DI BOLOGNA

Premesso che:

1. nell'ambito dei Piani di zona 2005 è stato sottoscritto il Protocollo d'accordo tra Cooperazione sociale, Sindaci, Provincia di Bologna, Organizzazioni Sindacali teso alla valorizzazione del lavoro sociale e alla definizione di nuovi modelli di relazione e di collaborazione fra Pubblica Amministrazione e Cooperazione Sociale, in un'ottica di corresponsabilizzazione sociale di territorio;
2. successivamente sono stati istituiti due gruppi di lavoro composti da rappresentanti degli Enti locali e delle organizzazioni che hanno sottoscritto il citato Protocollo e dall'AUSL di Bologna al fine di approfondire l'applicazione e la diffusione di buone pratiche relativa a modalità di collaborazione fra pubblico e privato ed alla valorizzazione del lavoro sociale
3. il lavoro svolto ha consentito un approfondimento dei principali aspetti problematici attualmente presenti nell'ambito dei servizi socio-assistenziali, e la formulazione di alcune proposte di intervento che sono confluite in due report finali, discussi dagli amministratori locali nell'ambito dei tavoli politici di welfare.

Considerato che:

1. la legislazione italiana contiene rilevanti rinvii alla concertazione con le parti sociali al fine di dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà e favorire la partecipazione di queste ultime alla costruzione del nuovo sistema di welfare
2. la legislazione nazionale e regionale ha previsto norme specifiche a sostegno della cooperazione sociale e per l'inserimento lavorativo delle persone in difficoltà
3. nella provincia di Bologna esiste un'ampia rete di cooperative sociali di tipo A e B che partecipano con il loro apporto fondamentale alla costruzione del nuovo sistema di welfare, sia relativamente alla gestione dei servizi socio assistenziali, sia relativamente all'attività di inserimento lavorativo di persone svantaggiate
4. la promozione di azioni volte all'inserimento lavorativo di soggetti appartenenti alla fasce svantaggiate rientra fra le azioni di concertazione indispensabili ad una crescita economica e sociale della provincia
5. l'istruzione e la formazione iniziale, continua e permanente orientata alla qualificazione e riqualificazione degli operatori sociali, rappresenta un investimento imprescindibile per contribuire alla costruzione di un welfare di comunità qualificato ed adeguato alle istanze della cittadinanza

si conviene quanto segue

Art. 1 Le linee prioritarie

Le Parti, preso atto delle principali problematiche presenti sul territorio provinciale, procedono alla sottoscrizione del presente Patto per la valorizzazione del lavoro sociale nella provincia di Bologna, le cui linee prioritarie sono:

- realizzazione di un sistema di welfare di comunità, condiviso con la cooperazione sociale e con i soggetti no-profit in quanto interlocutori privilegiati nella costruzione del sistema dei servizi sociali locali e individuazione di nuove modalità di collaborazione, in un'ottica di corresponsabilità sociale di territorio;
- valorizzazione e qualificazione del lavoro di cura
- valorizzazione del personale quale risorsa centrale per la costruzione di un sistema integrato di qualità dei servizi sociali

- promozione di azioni e attività volte a valorizzare/promuovere la cooperazione sociale di tipo B preposta all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

Art. 2 Impegni delle parti

Relativamente all'esternalizzazione dei servizi socio assistenziali, con la sottoscrizione del presente patto **gli enti locali si impegnano** alla:

- valorizzazione delle forme di esternalizzazioni che privilegino la capacità progettuale e gestionale e la corresponsabilità sociale dell'aggiudicatario
- formulazione da parte delle Amministrazioni di basi d'asta congrue al reale costo del lavoro, sulla base di una corretta interpretazione delle tabelle dei costi orari
- nell'ambito del processo regionale per l'introduzione di un sistema accreditato di servizi sociali, impegno a:
 - praticare modalità di applicazione dei criteri previsti nella direttiva che favoriscano l'accessibilità alla gestione dei servizi di nuovi soggetti, ovviamente debitamente qualificati
 - assicurare, da parte degli Enti locali la massima trasparenza, relativamente alla definizione del bisogno nella programmazione dei servizi,
 - costruire un rapporto di partenariato tra i diversi soggetti in grado di consentire la piena espressione delle diverse competenze, valorizzando l'importanza della partecipazione dei soggetti del terzo settore di cui alla l. 328/2000 e della L.R. 2/2003

le cooperative sociali si impegnano:

- al rispetto della normativa di settore, in merito alla tutela dei diritti del personale.
- al superamento del salario medio convenzionale nel rispetto dei tempi previsti dalla normativa, e riconoscimento del trattamento economico e normativo previsto dal CCNL di settore ai vari livelli nazionale e territoriali.

Le Parti si impegnano infine:

- a collaborare per la qualificazione del personale, con riferimento ai profili professionali delle Adb/Oss e degli educatori professionali, ponendo particolare attenzione agli operatori senza titolo, ma già in possesso della necessaria esperienza
- a trovare modalità condivise per il riconoscimento e la valorizzazione negli appalti, nella gestione e nei percorsi formativi dell'esperienza lavorativa acquisita dagli operatori
- a promuovere un confronto ed un approfondimento con l'Università per il riconoscimento dei crediti formativi e per implementare nel percorso formativo la conoscenza della specificità dei servizi
- a promuovere, rispetto al condivisibile obiettivo della parità di trattamento economico nell'ambito di quanto definito a livello di contrattazione nazionale, un confronto sui profili professionali e sulle funzioni concretamente svolte, al fine di verificare la reale omogeneità fra qualifiche identiche a livello nominalistico e funzioni effettivamente svolte da dipendenti di pubbliche amministrazioni e di cooperazione sociale
- ad operare affinché, anche in sede di programmazione per il triennio 2008 – 2010, i Piani di zona divengano sede di effettiva concertazione fra le parti

sociali, di piena compartecipazione alla pianificazione, programmazione e valutazione degli interventi.

- a collaborare alla rilevazioni di cui alla delibera regionale 1471 (eventualmente integrandola di ulteriori elementi conoscitivi), anche allo scopo di diffondere eventuali buone pratiche.

Relativamente alla valorizzazione ed al pieno riconoscimento del **lavoro sociale svolto dalle Cooperative sociali di tipo B)** teso all'inserimento lavorativo di persone in condizione di svantaggio, **gli enti locali e la cooperazione sociale** prendono atto di una realtà economica significativa, ma con ampi margini di sviluppo. Essi si impegnano pertanto:

- a sostenere e promuovere la cooperazione sociale di tipo B), riconoscendo il particolare valore sociale dell'attività dalle stesse svolto
- alla elaborazione di progetti per migliorare l' inserimento lavorativo di persone svantaggiate del territorio, promuovendo azioni di sensibilizzazione anche nei confronti delle imprese profit,
- alla promozione di interventi volti alla diffusione sul territorio provinciale del principio di responsabilità sociale d'impresa;
- al monitoraggio dei dati relativi alle coop. B

In particolare, gli Enti locali si impegnano alla:

- adozione di atti di indirizzo interni agli enti, tesi alla valorizzazione della cooperazione sociale di tipo B, per l'applicazione dei protocolli e degli accordi di programma sottoscritti,
- applicazione, nella definizione dei rapporti con le cooperative sociali di tipo B, delle diverse opportunità normative esistenti per l'affidamento dei servizi alle stesse (inserimento clausole sociali, affidamenti diretti ai sensi dell'art. 5 L. 381/90 ecc.)
- verifica circa la possibilità di introdurre una percentuale del bilancio alla realizzazione di progetti di inserimento lavorativo di persone svantaggiate realizzato con la cooperazione sociale di tipo B

Art. 3 Azioni

Fatti salvi gli impegni sopra riportati che rientrano nella sfera di competenza di ciascuna singola Amministrazione, al fine di contribuire alla ricerca di soluzioni ad alcune problematiche di carattere generale, le Parti convengono di procedere mediante la costituzione di alcuni gruppi di lavoro specificamente incaricati di approfondire le tematiche sopra riportate. Segnatamente:

- approfondimento nell'ambito di un tavolo tecnico di concertazione, composto da Enti locali, cooperative e OO.SS, dei percorsi di qualificazione degli OSS. Tale tavolo avrà anche il compito di svolgere il confronto sui profili professionali e sulle funzioni concretamente svolte da operatori del privato sociale e operatori pubblici, a fronte di qualifiche identiche a livello nominalistico
- costituzione, a cura della Provincia di Bologna, di un tavolo di lavoro con l'Università per un approfondimento dei percorsi formativi
- raccolta sistematica dei dati sulla cooperazione sociale di tipo A e B e sulla esternalizzazione dei servizi,
- raccolta sistematica e diffusione delle buone pratiche relative alla collaborazione pubblico/ cooperazione sociale realizzate sul territorio provinciale

Art. 4 – Verifica

Le Parti si impegnano ad effettuare – con cadenza almeno annuale – verifiche periodiche ed una valutazione di impatto sociale conseguente alla sottoscrizione del presente Patto per la qualità e lo sviluppo del lavoro sociale nella provincia di Bologna.

Il “Patto per la qualità e lo sviluppo del lavoro sociale nella provincia di Bologna” è stato sottoscritto in data 16 maggio 2008 dalle Associazioni provinciali di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative sociali Confcooperative, Legacoop ed AGCI ed è stato approvato dalla Conferenza Sociale e Sanitaria Territoriale nella seduta del 13.6.2008.

**LINEE OPERATIVE COMUNI PER L'ESTERNALIZZAZIONE
DEI SERVIZI SOCIALI ALLE COOPERATIVE SOCIALI DI
TIPO A**

Bologna, aprile 2007

Introduzione

Pur consapevoli del processo regionale in corso circa la definizione delle forme e modalità di accreditamento dei servizi, si è ritenuta ugualmente opportuna un'analisi approfondita delle modalità con le quali si procede attualmente all'esternalizzazione dei servizi alla persona, (con particolare riferimento agli appalti) al fine di evidenziare le principali difficoltà e pervenire alla definizione di linee operative comuni condivise tra i diversi soggetti coinvolti nella gestione dei servizi. Si ha ragione di credere, infatti, che parte delle riflessioni sviluppate per gli attuali appalti siano comuni anche ad altre forme di collaborazione fra pubblico e privato.

Sono stati pertanto esaminati alcuni degli aspetti principali che giocano nel rapporto fra stazione appaltante e aggiudicatario (bando, definizione della base d'asta, qualifica e formazione del personale, valutazione e verifica, accreditamento), nell'intento di fornire sia alle stazioni appaltanti, sia agli aggiudicatari una base comune di confronto nella consapevolezza dell'importanza che tale rapporto di collaborazione ricopre per il cittadino e per la definizione di un sistema di welfare adeguato alle esigenze espresse dalla comunità.

Particolare attenzione è stata dedicata, come si vedrà dai documenti di approfondimento allegati, al personale quale risorsa centrale per la costruzione di un sistema integrato di servizi sociali di qualità.

Capitolo 1

ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI

Relativamente **all'esternalizzazione dei servizi sociali**, il recente Codice dei contratti pubblici¹ (di seguito denominato Codice) avendo recepito fedelmente gli artt. 20 e 21 della direttiva 2004/18 e dal d.lgs. 157/95, non introduce particolari novità.

Com'è noto, infatti, il Codice dei contratti non si applica:

¹ Cfr. "Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 – codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", in allegato. e Decreto legislativo 31 LUGLIO 2007, n. 113 "ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norme dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62.

- agli appalti di servizi di cui all'allegato II B del codice² (anche in presenza di un importo superiore alla soglia di applicazione). In questo elenco rientrano anche i servizi sanitari e sociali;
- agli importi il cui importo è inferiore alla "soglia".

Il Codice, però, ribadisce, all'art. 27, i principi cui ci si deve attenere per l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture escluse in tutto o in parte. I principali sono:

- economicità
- efficacia
- imparzialità
- parità di trattamento
- trasparenza
- proporzionalità.

Sempre riguardo ai servizi esclusi, le stazioni appaltanti sono inoltre tenute all'osservanza dell'art. 68 (relativo alle specifiche tecniche), dell'art. 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento) e dell'art. 225 (avvisi relativamente agli appalti aggiudicati).

Appare altresì molto interessante l'apertura introdotta dal Codice all'art. 2 in cui si prevede che il principio di economicità possa essere subordinato "ai criteri, previsti dal bando, ispirati ad esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile". Tale previsione sembra pienamente in linea con quanto già previsto in materia di esternalizzazione dei servizi sociali dalla normativa nazionale e regionale (l.r. 2/2003) laddove viene esplicitamente prevista l'introduzione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La Comunità Europea con comunicazione del 26/04/2006³ - e successivamente nell'agosto 2006 con una comunicazione interpretativa della Corte di Giustizia delle Comunità Europee - è intervenuta proprio sui servizi esclusi, ribadendo l'esigenza da parte degli Stati Membri del rispetto dei principi fondamentali del Trattato e degli obblighi conseguenti, nei casi di appalti con sufficiente rilevanza per il funzionamento del mercato interno.

Sulla base delle indicazioni riportate, e della normativa nazionale (L.381/91) e regionale (l.r. 2/2003, 7/94 e successive modificazioni) si è ritenuto opportuno un approfondimento delle prassi e modalità che sono invalse sul nostro territorio nell'esternalizzazione dei servizi.

Grazie ad un sistema di rilevazione avviato presso le stazioni appaltanti pubbliche dal 2000, è stato possibile disporre di una serie di dati che hanno consentito di approfondire le modalità con cui si procede alle esternalizzazioni sul nostro territorio provinciale.⁴ In particolare l'attenzione è stata posta sui bandi e sui capitolati pubblicati per l'esternalizzazione dei servizi alla persona.

² Fra i servizi esclusi ci sono quelli: alberghieri e di ristorazione; di trasporto per ferrovia e vie d'acqua; legali; di collocamento e reperimento personale; di investigazione e di sicurezza; d'istruzione anche professionale; sanitari e sociali; ricreativi, culturali e sportivi.

³ v. Comunicazione SEC (2006)516 "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione Europea" - Bruxelles 26.4.2006 e Comunicazione Interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici" (2006/C 179/02) pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Unione europea del 1.8.2006.

⁴ Con direttiva 1851/97 la Regione Emilia Romagna ha affidato alle Province il compito di rilevare gli appalti e gli affidamenti di servizi sociali e di inserimento lavorativo.

In linea generale si rileva una diffusa attenzione ai requisiti e criteri definiti dalla normativa regionale: Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (di seguito CCNL), solidità economico-finanziaria, capacità tecnico organizzativa, possesso di idonee autorizzazioni, ecc.⁵

Pur tuttavia, dalla lettura e dall'analisi della documentazione raccolta è possibile trarre diversi elementi di riflessione sui quali è opportuno soffermarsi per poter garantire il rispetto dei principi e degli obblighi cui è tenuta una pubblica amministrazione.

In particolare, si osserva in modo ricorrente:

- Disarticolazione del testo complessivo, con notevoli difficoltà ad individuare con esattezza i caratteri del servizio che si sta esternalizzando;
- Mancato coordinamento fra i requisiti di ammissione e i criteri di attribuzione del punteggio per la valutazione della qualità;
- Prevalenza dei parametri che valutano il soggetto ditta inteso come struttura amministrativa patrimoniale, organizzativa, rispetto ad elementi di valutazione del progetto;
- Mancanza di indicatori specifici per ogni diverso servizio esternalizzato;
- Capillare definizione del capitolato di oneri (sia come standard di servizio, sia come organizzazione e gestione), con conseguente annullamento, di fatto, delle possibilità di valutare gli aspetti qualitativi dell'offerta e le capacità progettuali e gestionali dell'offerente.

Sulla base delle osservazioni condotte, sono scaturite una serie di indicazioni cui sarebbe opportuno attenersi nella formulazione dei bandi e comunque nell'affidamento dei servizi:

- *Applicazione integrale della deliberazione regionale 22/10/87 n. 1851;*
- *Chiarezza e raccordo nella definizione dei contenuti riportati nel bando e nel capitolato, valutando la possibilità di impiegare, anche per le esternalizzazione "sotto soglia", la modulistica europea;*
- *Predisposizione di bandi che consentano l'effettiva valutazione dell'offerta secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, evitando forme e modalità che potrebbero prefigurare intermediazione di mano d'opera o che potrebbero nascondere di fatto aggiudicazioni al massimo ribasso;*
- *Valorizzazione delle forme di esternalizzazione che privilegino la capacità progettuale e gestionale e la corresponsabilità sociale dell'aggiudicatari (es. Art. 30 D.Lgs 163/06 – Concessione di servizi);*
- *Attenzione alle offerte anomale e alle offerte migliorative (che di fatto producono offerte al massimo ribasso). In tal senso potrebbero venire in aiuto le*

⁵ Cfr. "I bandi di gara nelle procedure di affidamento in gestione dei servizi socio assistenziali, sanitari, educativi e di inserimento lavorativo. Spunti per una riflessione" e la "Rilevazione dati al 25.10.2006", in allegato.

indicazioni introdotte dal Codice degli appalti (giustificazioni dell'offerta Art. 86 e 87);

- *Ricorso al contratto/convenzione di durata pluriennale, laddove i rapporti siano debitamente strutturati e consentano adeguamenti tabellari;*
- *Limitato ricorso all'istituto della proroga, se non in casi eccezionali, previsti dalla normativa di riferimento;*
- *Precisa definizione, già in sede di bando, dei criteri utili alla successiva valutazione del servizio;*
- *Precisa definizione, nel contratto che si conclude, dell'esatta configurazione delle prestazioni e del servizio, così come risulta dall'integrazione di bando, capitolato e offerta vincitrice;*
- *Chiarezza, in sede di emanazione del bando, degli interlocutori a cui ci si rivolge in relazione alla funzione e vocazione di ciascuno di essi. (volontariato, APS, Cooperative sociali. Soggetti privati).*

Capitolo 2

DEFINIZIONE DELLA BASE D'ASTA

Particolare attenzione va posta alla definizione della base d'asta riportata nel bando. Soprattutto per quei servizi ad alta intensità di mano d'opera e minore complessità progettuale e organizzativa, l'esternalizzazione dei servizi può nella pratica dar luogo a gare bandite al massimo ribasso, nonostante sia la legislazione regionale, sia il recente codice dei contratti abbia espressamente previsto il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa, nel chiaro intento di salvaguardare la qualità del servizio.

Al fine anche di pervenire ad una definizione corretta e pertinente della base d'asta, il Codice ha introdotto il "dialogo tecnico", ovvero la possibilità per l'ente di confrontarsi con l'esterno per la preparazione del capitolato, purché ciò non agevoli un soggetto specifico.

Rinviano ai documenti tecnici allegati per una più approfondita disamina dell'articolazione dei costi da considerare nella definizione della base d'asta, vanno comunque evidenziati alcuni aspetti.

Solitamente nella definizione della base d'asta si fa riferimento per lo più alla Tabella del costo orario per i dipendenti delle Cooperative depositata presso il Ministero del lavoro, la quale non comprende voci di spesa (quali la formazione, il rimborso chilometrico, la normativa sulla sicurezza, ecc.) che incidono sul costo di un servizio.

Soprattutto i costi generali di gestione non vengono sempre riconosciuti.

Peraltro, l'importanza di una base d'asta correttamente calcolata è di tutta evidenza onde evitare ripercussioni negative sui lavoratori e sulla qualità dei servizi e, conseguentemente, sull'utenza.

Nella **definizione della base d'asta** è dunque opportuno:

- *disporre di conoscenze sulle specifiche produttive del servizio appaltato, tali da consentire una corretta definizione dell'importo da porre a base d'asta;*
- *formulare una base d'asta congruente al reale costo del lavoro, sulla base di una corretta interpretazione delle tabelle tariffarie e delle voci di spesa che ne sono escluse, ma che comunque incidono sul costo del servizio (spese generali, qualificazione del personale, attività formative e di studio, malattie professionali, ecc.);*
- *evitare le formule di valutazione dell'offerta economica che, attribuendo punteggio al valore del ribasso anziché al valore prezzo, producono un effetto "paradosso" di inversione dell'aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa. In tali casi, infatti, poiché il meccanismo di valutazione dell'offerta economica prevede la proporzione inversa tra i valori messi a confronto, se tale proporzione viene operata non sul valore dell'offerta (PREZZO) ma sul valore della differenza tra la base d'asta ed il prezzo (RIBASSO), il punteggio alle offerte economiche genera differenziali particolarmente rilevanti, anche in presenza di prezzi molto vicini ⁶;*
- *garanzia da parte degli aggiudicatari del rispetto della normativa di settore, in merito alla tutela dei diritti del personale (progressivo superamento del salario medio convenzionale - specificatamente previsto dalla Legge Finanziaria 2007 - riconoscimento del trattamento economico e normativo previsto dal CCNL di settore ai vari livelli nazionale, territoriale, aziendale).*

⁶ Es. punteggio attribuito all'offerta economica: 30 punti – base d'asta 100 euro – offerte 98 euro e 99 euro: l'offerta a 98 euro prende 30 punti; l'offerta a 99 euro prende 15 punti – ergo un differenziale di offerta di 1 euro può produrre un differenziale di punteggio all'offerta economica di 15 punti, difficilmente "riguadagnabili" con il punteggio attribuito all'offerta tecnica). si vedano anche in proposito le sentenze del TAR Emilia Romagna: R.S. 2196/06 R.G. 342/06 del 29.06.06 e R.O. 2855/06 RG 710/2006 del 12.10.06; nonché Consiglio di Stato VI Sez. su ricorso 9 n. 10285/2005 del 04/09/2006.

Capitolo 3

PERSONALE

In un sistema di servizi alla persona qualificato, il ruolo e la formazione del personale sono ovviamente centrali.

Da tempo è nota la difficoltà delle imprese nel reperire personale qualificato, sia per il profilo di **assistente di base/OSS**, sia per la qualifica di **educatore professionale**.

Tali difficoltà si ripercuotono ovviamente nell'esternalizzazione dei servizi poiché è frequente la non esatta corrispondenza fra le qualifiche richieste dai bandi e la qualifica professionale dei operatori, la cui competenza è molto spesso comprovata da formazione interna ed esperienza, piuttosto che da titoli.

In merito al profilo professionale dell'**Assistente di base/OSS**, la delibera della Giunta regionale dell'Emilia Romagna n. 564/2000 ⁷ ha introdotto, per i servizi oggetto di autorizzazione al funzionamento, una vera e propria forma di equivalenza fra operatori in possesso di qualifica e operatori senza titolo, in possesso di almeno due anni di esperienza nei servizi socio assistenziali e sanitari, che sia documentata (DG Regione Emilia Romagna n. 564/2000 punto 5.2.1.)

Poiché la situazione attuale dei profili è di fatto penalizzante sia per le aziende sia per i lavoratori e pone difficoltà alla gestione dei servizi, si avanzano **alcune ipotesi di intervento**:

- *introdurre, nell'immediato, un "momentaneo" riconoscimento dell'equivalenza tra operatori con attestato da AdB/OSS e operatori con esperienza lavorativa almeno biennale anche nei servizi non soggetti all'autorizzazione al funzionamento e quindi dove ancora non sono state introdotte le disposizioni definite nella citata direttiva, fino all'allineamento del fabbisogno con l'offerta;*
- *aumentare gli investimenti formativi su questo profilo professionale in particolare quelli rivolti agli operatori senza titolo, ma già in possesso della necessaria esperienza;*
- *nella programmazione dei Corsi di formazione e nella loro determinazione dei costi a carico della Cooperazione Sociale tenere conto del fatto che in essa come nelle altre realtà del privato si è visto passare nell'ultimo triennio un'alta percentuale di operatori qualificati in forza all'Ente Pubblico (in particolare AUSL e Aziende Ospedaliere);*
- *introdurre modalità di qualifica sul lavoro che valorizzino maggiormente la formazione svolta e l'esperienza lavorativa del personale senza titolo.*

Anche per quanto concerne la figura dell'**educatore professionale** si evidenziano difficoltà. Le imprese sociali hanno da tempo evidenziato l'insufficiente numero di

⁷ Direttiva della giunta regionale dell'Emilia Romagna 564/2000 "Direttiva regionale per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, portatori di handicap, anziani e malati di AIDS" – punto 5.2.1. Requisiti riguardanti il personale.

profili professionali, accompagnato ad una aspettativa di ruolo e funzioni espresso dal personale qualificato generalmente superiore alle effettive mansioni svolte. Attualmente nei servizi sono impiegati molti operatori privi del titolo di studio, ma in possesso dei requisiti di esperienza e formativi sufficienti a soddisfare le esigenze dell'utenza.

Anche in questo caso occorre prevedere **una serie di proposte** che consenta da un lato di ottemperare ai requisiti previsti dai bandi, dall'altra di promuovere un'azione virtuosa che rimuova gli attuali ostacoli.

E quindi:

- *intervenire in tempi brevi anche su questo profilo, eventualmente definendo il riconoscimento di una forma di "equivalenza" tra educatori con diploma ed educatori con due anni di esperienza ed un adeguato curriculum formativo;*
- *introdurre percorsi che valorizzino maggiormente la formazione svolta e l'esperienza lavorativa del personale senza titolo.*

Va da sé, che deve esserci un forte impegno della cooperazione sociale a garantire una formazione ed un aggiornamento permanente alle persone impegnate.

Un discorso a parte riguarda il tema della parità di trattamento fra personale della Pubblica Amministrazione e personale del privato sociale, a fronte di identica prestazione. Può, infatti, pregiudicare la qualità del servizio erogato il verificarsi di situazioni in cui gli operatori che svolgono medesime mansioni percepiscono un trattamento salariale differente. Tale problema diventa ancora più evidente nelle strutture a gestione mista.

Al fine di consentire una più approfondita valutazione, il gruppo di lavoro ha proceduto a sviluppare alcuni confronti fra le retribuzioni delle diverse figure professionali, aventi sostanzialmente le stesse mansioni, dipendenti da Cooperative Sociali, da enti locali e da Aziende sanitarie.

A **livello puramente indicativo**, si riportano le seguenti variazioni percentuali dei costi orari delle qualifiche professionali, con la precisazione che è stato assunto come parametro di riferimento il costo orario della cooperazione:

	Comune	AUSL
OOSS	+14,9%	+17,7%
Educatore	+12,1%	+21,0%
Educatore nido	+ 39%	
Infermiere		+13,7%

Capitolo 4

VALUTAZIONE DEL SERVIZIO ESTERNALIZZATO

Si ritiene che il tema dei controlli non sia sufficientemente valorizzato in sede di bando e di aggiudicazione. Molto spesso, in ragione anche delle scarse risorse umane e finanziarie, ci si attesta su logiche burocratiche, ma che non permettono una reale valutazione del servizio offerto.

Spesso i bandi sono caratterizzati da:

- prevalenza dei parametri che valutano il soggetto ditta inteso come struttura amministrativa patrimoniale ed organizzativa;
- definizione generica degli indicatori, ovvero ricorso a prassi burocratiche (report finali, ecc.);
- assenza di indicatori specifici, tarati sulla peculiarità del servizio appaltato e del target di utenza;
- assenza di indicatori per rilevare la soddisfazione dell'utente.

Pur con tutte le cautele del caso e cercando di evitare l'introduzione di strumenti di rilevazione meramente burocratici e/o di difficile gestione, è però opportuno che già in sede di predisposizione di bando il tema del monitoraggio e della valutazione del servizio sia tenuto nella debita considerazione.

Si può pertanto ipotizzare l'adozione di strumenti plurimi, condivisi fra la stazione appaltante e l'aggiudicatario al fine di costruire un insieme di strumenti atti a fornire la reale comprensione della qualità del servizio offerto. Dovrebbero venire costruiti indicatori utili alla valutazione dei servizi.

Gli indicatori potrebbero rilevare:

- *elementi di input*: insieme delle risorse utilizzate per la realizzazione di un progetto o per la gestione di un servizio;
- *elementi di processo*: modalità di erogazione dell'intervento;
- *elementi di output*: insieme delle attività e delle prestazioni erogate;
- *elementi di outcome*: effetti prodotti dall'intervento sulle condizioni della popolazione target.

Esistono in proposito alcuni esempi "virtuosi" posti in essere negli anni precedenti dalle Amministrazioni del territorio provinciale in collaborazione con i partner gestori (Gruppo qualità per i servizi di assistenza domiciliare del Comune di Bologna; Gruppo qualità residenze per anziani e Gruppo indicatori/rette di servizi ai disabili e pazienti psichiatrici dell'AUSL di Bologna,....) che, ad oggi, non hanno però ancora trovato un pieno riscontro tra l'attività svolta e il suo effettivo utilizzo nelle procedure di assegnazione, monitoraggio e remunerazione dei servizi.

Capitolo 5

CONCLUSIONI ED AUSPICABILI IMPEGNI FUTURI

Con il presente lavoro ci si è prefissi l'obiettivo di fornire elementi conoscitivi circa le principali criticità nelle attuali forme di esternalizzazione dei servizi e di elaborare alcune proposte di intervento.

Contestualmente è stato condotto un approfondimento circa il processo regionale in atto per l'introduzione di un sistema accreditato di servizi sociali, relativamente al quale non pare possibile prevedere i tempi di effettiva applicazione su tutti i servizi individuati in ragione della complessità del processo in atto.

Alla luce di quanto sopra riportato, il Gruppo di lavoro ha individuato alcuni impegni che potrebbero già fin da ora essere assunti sia delle Amministrazioni, sia della cooperazione per costruire un sistema di servizi alla persona qualificato. Nello specifico:

- Valorizzazione delle forme di esternalizzazioni che privilegino la capacità progettuale e gestionale e la corresponsabilità sociale dell'aggiudicatario.
- Impegno delle Amministrazioni a formulare basi d'asta congrue al reale costo del lavoro, sulla base di una corretta interpretazione delle tabelle e delle voci di spesa che ne sono escluse, ma che comunque incidono sul costo del servizio.
- Impegno da parte delle cooperative sociali al rispetto della normativa di settore, in merito alla tutela dei diritti del personale.
- Impegno, nel rispetto dei tempi previsti dalla normativa, per il superamento del salario medio convenzionale e riconoscimento del trattamento economico e normativo previsto dal CCNL di settore ai vari livelli nazionale e territoriale.
- Impegno delle Amministrazioni e della cooperazione a collaborare per la qualificazione del personale, mediante un aumento degli investimenti formativi sui profili professionali delle Adb/Oss e degli educatori professionali, ponendo particolare attenzione agli operatori senza titolo, ma già in possesso della necessaria esperienza.
Impegno a rivedere - in un tavolo tecnico di concertazione, composto da Enti locali, Cooperative e OOSS - le procedure di finanziamento e di accesso ai percorsi di qualificazione degli OSS alla luce degli elementi positivi e delle criticità emerse nel percorso svolto.
Impegno a trovare modalità condivise per il riconoscimento e la valorizzazione dell'esperienza lavorativa acquisita dagli operatori negli appalti, nella gestione dei servizi e nei percorsi formativi.
- Impegno a promuovere un confronto ed un approfondimento - in un tavolo di lavoro specifico - con l'Università per il riconoscimento dei crediti formativi e

per implementare nel percorso formativo la conoscenza della specificità dei servizi.

- Rispetto al condivisibile obiettivo della parità di trattamento economico a fronte di identica prestazione, favorire l'impegno delle Amministrazioni e della cooperazione a promuovere un confronto sui profili professionali e sulle funzioni concretamente svolte, al fine di verificare la reale omogeneità fra qualifiche identiche a livello nominalistico e funzioni effettivamente svolte da dipendenti di pubbliche amministrazioni e di cooperazione sociale.
- Nell'ambito del processo regionale per l'introduzione di un sistema accreditato di servizi sociali, impegno a:
 - praticare modalità di applicazione dei criteri previsti nella direttiva che favoriscano l'accesso alla gestione dei servizi di nuovi soggetti debitamente qualificati;
 - assicurare, da parte degli Enti locali, la massima trasparenza relativamente alla definizione del bisogno nella programmazione dei servizi, al fine di evitare scelte discrezionali;
 - costruire un rapporto di partenariato tra i diversi soggetti in grado di consentire la piena espressione delle diverse competenze, valorizzando l'importanza della partecipazione dei soggetti del terzo settore di cui alla l. 328/2000 e della L.R. 2/2003.
- Impegno ad operare affinché, anche in sede di programmazione per il triennio 2008 -2010, i Piani di zona divengano sede di effettiva concertazione fra le parti sociali, di piena partecipazione alla pianificazione, programmazione e valutazione degli interventi.
- impegno da parte sia della Provincia, sia delle stazioni appaltanti pubbliche e del privato sociale a collaborare alla rilevazioni di cui alla direttiva regionale n. 1402 del 17 luglio 2001 (eventualmente integrandola di ulteriori elementi conoscitivi), anche allo scopo di diffondere eventuali buone pratiche.

Approfondimenti

I principali contenuti del "Decreto legislativo 12 aprile 2006 nr. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"

1. Premesse

Il nuovo codice degli appalti ha visto la sua entrata in vigore il 12/07/2006 ad eccezione degli istituti di seguito elencati:

- dialogo competitivo
- accordo quadro
- centrali di committenza
- trattativa privata negli appalti di lavori pubblici sotto soglia
- comma 10 art. 49 avvalimento che disciplina l'impossibilità per l'impresa che presta il requisito di avere un ruolo attivo nell'appalto.

Il codice prevede anche una entrata in vigore differita:

- 90 gg. dalla pubblicazione (12-10-06) per gli appalti servizi e forniture sotto soglia
- 1 anno dalla entrata in vigore (12-07-07) per quanto concerne gli obblighi di comunicazione all'Autorità e all'Osservatorio
- l'art. 240 (accordo bonario servizi e forniture)
- art. 123 (elenchi prestatori di lavoro nelle procedure ristrette dei lavori inferiore a € 1.500,00).

Per quanto concerne la struttura del codice esso è diviso in 5 parti:

1. principi e disposizioni comuni e contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice;
2. contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture nei settori ordinari;
3. contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture nei settori speciali;
4. contenzioso;
5. disposizioni di coordinamento e transitorie.

A fondamento della disciplina del nuovo codice vi sono una serie di PRINCIPI che devono essere rispettati :

- libera circolazione delle merci
- libera prestazione dei servizi
- parità di trattamento
- non discriminazione
- riconoscimento reciproco
- proporzionalità
- trasparenza

Accanto a questi principi il codice comunque favorisce, al contrario del passato, le gare che prediligono il miglior rapporto qualità/prezzo e non il massimo ribasso. Prima dell'avvio di una gara il codice introduce la possibilità di DIALOGO TECNICO,

vale a dire la possibilità per l'amministrazione di avvalersi di una consulenza per la preparazione del capitolato, purché ciò non ostacoli la concorrenza.

2. Soglie previste

- 137.000 € per appalti di forniture e servizi delle Amministrazioni centrali
- 206.000 € per appalti di forniture e servizi delle Amministrazioni diverse da quelle centrali indicate nell'allegato IV e per gli appalti di servizi, da qualsivoglia stazione appaltante, così come previsto dalla lett. b2 comma 1 art. 28.

L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'applicazione del codice deve avvenire nel rispetto dei principi sopra evidenziati e l'affidamento deve essere preceduto da un invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto.

3. Requisiti generali

Per quanto concerne la presenza dei requisiti generali per poter partecipare alla gara è importante sottolineare alcuni elementi che si sono aggiunti ai requisiti anche prima richiesti. In particolare si segnala la necessità della P.A. di verificare che non vi siano sentenze passate in giudicato, per reati che incidono sulla moralità professionale, non solo a carico di chi ricopre la carica al momento della partecipazione alla gara, ma anche di chi è cessato dalla carica nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri di aver adottato atti o misure di completa dissociazione dalla condotta penalmente sanzionata.

Ulteriore condizione di ammissibilità introdotta dal decreto è il versamento del contributo a favore dell'Autorità di Vigilanza che dal 01/02/2007 avrà potere anche in merito agli appalti di servizi e forniture. Di tale ultima condizione ne va data dimostrazione attraverso l'inserimento tra i documenti di gara della ricevuta, pena l'esclusione.

Gli art. 41 e 42 disciplinano rispettivamente sulla capacità *economico-finanziaria* e sulla capacità *tecnica - professionale* dei fornitori e dei prestatori di servizi, requisiti che dovranno essere richiesti dall'amministrazione appaltante e che possono essere provati anche attraverso autodichiarazione ai sensi del DPR 445/2000 purché facilmente dimostrabili, in breve tempo (10gg) in sede di gara, pena esclusione e segnalazione all'Autorità (art. 48).

4. Avvalimento

L'istituto dell'Avvalimento era previsto dalla direttiva comunitaria e prevede la possibilità del concorrente di soddisfare la richiesta di un particolare requisito di carattere economico, finanziario, tecnico, organizzativo o il possesso dell'attestazione della certificazione SOA avvalendosi dei requisiti di un altro soggetto o dell'attestazione SOA di un altro soggetto. La condizione per l'utilizzo di tale istituto è che il concorrente può avvalersi di una sola impresa per ciascun requisito /categoria, non è consentito che più concorrenti si avvalgano della medesima impresa, e che quest'ultima partecipi alla gara né come appaltatore né come subappaltatore. E' prevista, inoltre, la responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante. Il bando di gara, comunque, può prevedere che, in relazione alla natura o all'importo dell'appalto, le imprese partecipanti possano avvalersi solo dei requisiti economici o dei requisiti tecnici.

5. Offerta anomala

Il codice ha anche modificato il sistema di calcolo delle offerte anomale:

- a) **PREZZO PIU' BASSO**: offerte che presentino un ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del 10%, arrotondato all'unità superiore, sia delle offerte di maggior ribasso che di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media.
Se le offerte dovessero essere meno di 5, l'amministrazione può valutare la congruità dell'offerta che in base ad elementi specifici risulti anormalmente bassa.
- b) **OFFERTA ECONOMICAMENTE VANTAGGIOSA**: la stazione appaltante valuta la congruità dell'offerta in relazione alla quale sia i punti relativi al prezzo che quelli relativi alla qualità siano entrambi pari o superiori ai 4/5 dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara.

Esempio:

- 12 offerte (ribassi %) ammesse: 1%, 2%, 3%, 4%, 5%, 6%, 7%, 8%, 9%, 10%, 11%, 12%
- tagli ali (esclusione del 10% arrotondato all'unità sup.): vengono accantonati i primi due (1% e 2%) e gli ultimi due (11% e 12%)
- media delle offerte rimaste: 6,5%
- individuazione dello scarto medio delle offerte che superano la media di 6,5% (7% = scarto di 0,5; 8% = scarto dell'1,5% ecc.): scarto medio 2,92
- soglia anomalia: $6,5 + 2,92 = 9,42$
- risultano anomale le ultime due offerte.

6. Laboratori protetti

L'art. 52 ripropone due articoli di due diverse direttive comunitarie la nr. 18 e la nr. 17 del 2004 in tema di cooperative sociali affermando che le stazioni appaltanti possono riservare la partecipazione a procedure di aggiudicazione degli appalti, in relazione a singoli appalti o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti, a laboratori protetti o riservarne l'esecuzione quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta da disabili, i quali in ragione del loro handicap non possono esercitare attività professionale in condizioni normali. Il bando, comunque, deve precisare l'intenzione dell'amministrazione di volersi avvalere di questa clausola.

7. Contratti sotto soglia comunitaria

Per gli appalti di servizi e forniture si applicano gli artt. 124-125. Per questo tipo di contratti non si applicano le norme in materia di obblighi pubblicitari e di comunicazione in ambito sovrazonale. Gli obblighi di pubblicità riguardano la Gazzetta ufficiale, il sito internet e l'albo pretorio. Gli effetti giuridici decorrono dalla pubblicazione sulla gazzetta ufficiale. Resta comunque la possibilità di applicare l'art. 66 comma 15 in tema di forme aggiuntive di pubblicità.

Il regolamento attuativo può prevedere criteri di semplificazione rispetto ai requisiti di idoneità morale, capacità tecnico-professionale ed economico - finanziaria. Se il

criterio di assegnazione è al prezzo più basso è possibile prevedere l'esclusione automatica delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia dell'anomalia, possibilità comunque non esercitabile se le offerte presentate siano inferiori a 5.

L'art. 125 tratta il tema di appalti di lavori - servizi e forniture in economia (sotto soglia comunitaria) prevedendo due modalità di aggiudicazione: amministrazione diretta e cottimo fiduciario.

Il comma 10 del medesimo articolo stabilisce le ipotesi sulla base delle quali è permesso il ricorso agli acquisti di beni e servizi in economia, aggiungendo al comma 11° due diverse modalità a seconda che l'importo sia pari o superiore a ventimila euro fino alla soglia oppure inferiore a ventimila euro. Nel primo caso l'affidamento mediante cottimo fiduciario deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque concorrenti; nel secondo caso è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento.

Il comma 12° richiama, ribadendo con maggiore forza, la necessità da parte delle stazioni appaltanti ad avere un elenco degli operatori economici che devono possedere i requisiti descritti dal codice per l'iscrizione ma che inoltre ne facciano apposita richiesta, riprendendo in tal modo la previsione dell'art. 62 del codice il quale recita "Le stazioni appaltanti non possono invitare operatori economici che non hanno richiesto di partecipare o candidati che non hanno i requisiti richiesti". Naturale corollario è la considerazione che, pur in caso di affidamento diretto, l'amministrazione pubblica debba necessariamente individuare il soggetto contraente all'interno dell'elenco degli operatori accreditati, da essa appositamente predisposto.

Si deve comunque tenere presente che l'art. 253 subordina l'entrata in vigore dell'art. 125 all'entrata in vigore del regolamento, disciplinando nelle more di approvazione secondo il seguente modo:

- lavori in economia vengono disciplinati dal DPR nr. 554/1999 nei limiti di compatibilità con il codice;
- forniture di beni e servizi in economia vengono disciplinati dal DPR nr. 384/2001 nei limiti di compatibilità con il codice. Restano comunque in vigore i provvedimenti emessi dalle amministrazioni aggiudicatrici in esecuzione dell'art. 2 del DPR nr. 384/2001.

I bandi di gara nelle procedure di affidamento in gestione dei servizi socio-assistenziali, sanitari, educativi e di inserimento lavorativo: alcuni spunti per una riflessione

La Provincia procede annualmente alla rilevazione degli appalti di servizi alla persona, chiedendo alle stazioni appaltanti di fornire i relativi atti amministrativi. Tale documentazione è stata pertanto estremamente utile per lo studio condotto.

La documentazione presa in esame è diversificata a seconda della procedura di scelta del contraente, in linea generale è costituita da: bando di gara, capitolato d'oneri, aggiudicazione, contratto sottoscritto con l'aggiudicatario.

L'analisi sistematica dei dati operata tramite elaborazioni statistiche consente di leggere il fenomeno osservato verificandone la rispondenza a quanto stabilito dalla l.r. 7/94 e dalla direttiva 1997/1851 che ha definito:

- cause di esclusione
- requisiti per la partecipazione alle gare
- elementi di valutazione della qualità dell'offerta
- documentazione probatoria
- metodologia di attribuzione dei punteggi.

La lettura e l'interpretazione dei dati rilevata è stata quindi fatta valutando in modo particolare i parametri che la Regione ha predisposto definendo in modo uniforme alcuni contenuti minimi che le amministrazioni appaltanti dovrebbero considerare nella predisposizione dei bandi di gara e nell'ambito delle procedure di scelta del contraente per l'affidamento in gestione dei servizi socio-assistenziali, sanitari, educativi e di inserimento lavorativo.

Dalla lettura e dall'analisi della documentazione pervenuta dalle stazioni appaltanti è possibile trarre diversi elementi di riflessione sui contenuti del bando e della relativa documentazione di gara in relazione alle scelte dei compilatori ed alla metodologia utilizzata, che di seguito si riportano.

Il primo elemento che si rileva nella lettura dei testi è talvolta **una difficoltà di focalizzare il contenuto legale - tipo** o comunque funzionale all'atto stesso all'interno della procedura.

Pur nella diversità delle procedure previste dal legislatore (procedura aperta: pubblico incanto; procedura ristretta: appalto-concorso, licitazione privata; procedura negoziata) è possibile individuare i seguenti elementi comuni, così definiti:

il bando, come l'atto con il quale l'Amministrazione aggiudicatrice definisce e rende noti le modalità, le forme, i criteri e i termini di partecipazione alla procedura, lex specialis rispetto alla normativa di settore;

**contenuti del
bando, del
capitolato, del
contratto**

⁸ Lo scarso coordinamento riscontrabile nei bandi fra contenuto del capitolato speciale e criteri di aggiudicazione comporta che, a volte, a fronte di un capitolato molto dettagliato, che definisce compiutamente il servizio, corrisponda un criterio di valutazione sulla qualità tecnico professionale con un range di punteggio eccessivo (per esempio, laddove il progetto è stato in realtà già definito dall'ente appaltante proprio in relazione a quell'aspetto con pochi margini per una eventuale proposta diversificata da parte dei partecipanti).

- o il capitolato (d'oneri, d'appalto, speciale), l'atto con il quale la stazione appaltante individua il servizio che intende affidare in gestione delineandone la natura e, con più o meno precisione, le modalità con le quali chiede che il servizio venga svolto (standards, caratteristiche) ed indicando, in relazione a questo, i requisiti tecnici ed organizzativi che le ditte che concorrono all'assegnazione devono garantire. Appare evidente che per il suo stesso contenuto il testo del capitolato d'oneri costituisce lo scheletro di quello che sarà il contratto sottoscritto con l'aggiudicatario della procedura di scelta in cui confluirà. Il contenuto minimo del capitolato sarà integrato dal contenuto dell'offerta economico-progettuale vincitrice;
- o il contratto successivo all'individuazione dell'aggiudicatario, atto negoziale privato, che contiene le clausole contrattuali come definite dal capitolato ed integrate dall'offerta-progetto aggiudicatario e disciplina le rispettive obbligazioni dei contraenti e le prestazioni del servizio affidato.

E' frequente riscontrare che il bando di gara sia sovraddosato di contenuti, che vengono poi ripetuti nel capitolato speciale, ed ancora nel contratto successivo all'aggiudicazione.

Da ciò discende una notevole disarticolazione del testo complessivo con conseguenti difficoltà ad individuare con esattezza i caratteri del servizio che si sta esternalizzando. Pur non essendo previsti contenuti prescrittivi per i diversi atti, essi hanno una funzione precisa all'interno della procedura di scelta del contraente che l'Amministrazione è tenuta a seguire. È ovvio che se il servizio è descritto in parte nel bando, in parte nel capitolato e se, come spesso si riscontra nei testi analizzati, le indicazioni non sono coordinate, il "prodotto" risulta poco definito nelle sue caratteristiche, con conseguenze sull'organicità dei progetti proposti⁸.

L'osservazione innanzi fatta non è rilevante solo dal punto di vista della logica della procedura, ma assume importanza soprattutto nell'applicazione dei criteri di valutazione e, quindi, nella scelta del contraente che possa davvero garantire il miglior servizio erogabile ai cittadini-utenti, terzi rispetto al contratto formale, ma diretti destinatari della prestazione erogata.

Dal mancato coordinamento fra i requisiti di ammissione ed i criteri di attribuzione del punteggio per la valutazione della qualità possono derivare profili di illegittimità del bando e distorsioni nell'individuazione dell'offerta effettivamente migliore.

Per meglio focalizzare la questione è opportuno fare un passo indietro e delineare la natura dei criteri di scelta del contraente di cui la Pubblica Amministrazione può servirsi.

I criteri generalmente utilizzabili sono sostanzialmente due: quello del "prezzo più basso" e quello dell' "offerta economicamente più vantaggiosa".

L'utilizzo del primo (con le varianti del minor prezzo o maggior ribasso

**requisiti di
ammissione e
criteri di
scelta del
contraente**

a seconda della formula specificata nel bando) comporta che la Pubblica Amministrazione definisca le caratteristiche del servizio che intende affidare e che i concorrenti indichino il prezzo al quale sono disposti ad effettuare il servizio così come disegnato dall'ente appaltante.

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, determina la situazione in cui la Pubblica Amministrazione definisce un progetto, da considerarsi minimum, accompagnato da un prezzo base (alias base d'asta a rialzo per quanto attiene la qualità del servizio e al ribasso per il prezzo). In questo caso i concorrenti sono chiamati a fare una proposta migliorativa rispetto a quella base data e ad indicare il costo della proposta, al ribasso rispetto a quello posto a base d'asta.

Per ciò che attiene i servizi di nostro interesse, la L.R. 7/94, emendata come sopra detto, indica come unico criterio utilizzabile l'offerta economicamente più vantaggiosa, escludendo il criterio del massimo ribasso ed esprimendo, così, una chiara preferenza verso la qualità di questo tipo di servizi, i quali incidono direttamente sul benessere fisico, personale e sociale dei cittadini.

Al fine di pervenire ad una certa oggettivazione nell'applicazione di detto criterio, le norme vigenti e la giurisprudenza amministrativa hanno ormai definito alcuni accorgimenti procedurali atti a garantire la legittimità della procedura. Nella presentazione delle offerte in procedure siffatte, ad esempio, i concorrenti devono consegnare due distinte buste: l'una contenente l'offerta economica e l'altra quella qualitativa. In questo caso, norme e giurisprudenza consolidata indicano che la valutazione sulla qualità debba precedere quella sulla quantità. In altre parole, le buste contenenti le proposte qualitative delle ditte concorrenti devono essere valutate dalla commissione in seduta riservata ed a questa deve seguire l'apertura pubblica delle buste contenenti la valutazione economica e la verifica della documentazione probatoria.

Quanto detto sul piano procedurale garantisce una valutazione distinta dei due parametri, ma come è possibile garantire la legittima e trasparente ponderazione degli aspetti qualitativi? e soprattutto, come far sì che a detta qualità corrisponda l'erogazione di un servizio di qualità al cittadino?

I punti nodali derivanti dall'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ossia le facce della scelta dell'offerta migliore sono due:

- o la legittimità amministrativa, ovvero come evitare che una incoerente definizione dei criteri valutativi si risolva in realtà, non necessariamente con dolo della stazione appaltante, in una selezione basata solo sul prezzo in violazione delle norme di legge vigenti in materia.
- o la qualità del servizio erogato, ovvero far sì che ai criteri di selezione prescelti corrisponda un effettivo progetto di qualità ed un conseguente servizio di qualità.

Tenendo in considerazione quanto detto è possibile ora tornare al punto da cui si è partiti ovvero alla distonia fra criteri di ammissione, requisiti minimi e criteri di valutazione proponendo qualche esempio rilevato nella pratica.

Si è detto che la Pubblica Amministrazione è tenuta a seguire le

prescritte procedure al fine di scegliere il contraente che possa garantire la gestione migliore del servizio. Invero, oggetto dell'affidamento è proprio il servizio e non la scelta del miglior interlocutore contrattuale, pertanto, la valutazione dovrebbe essere incentrata sulla valutazione dell'offerta, mentre le caratteristiche della ditta dovrebbero essere oggetto dei requisiti espressi dall'integrazione fra le cause di esclusione ed i requisiti di ammissione.

Ebbene, nel testo dei bandi esaminati è frequente riscontrare che, in sede di valutazione qualitativa dell'offerta, vengano considerati, e quindi usati come elementi di graduazione del merito, gli stessi elementi già valutati come requisiti soggettivi di ammissione. Un esempio è il caso in cui venga richiesto per l'ammissione alla gara un requisito organizzativo corrispondente ad una certa quantità di personale o ad un fatturato minimo, e poi venga graduato un punteggio in ragione degli stessi parametri, al momento della valutazione dell'offerta.

E' evidente che le capacità organizzative e finanziarie sono requisiti soggettivi delle ditte che servono, o dovrebbero servire, a garantire una determinata affidabilità delle concorrenti, ma esse non definiscono, di per sé, né garantiscono il valore del progetto e la qualità del servizio. Al contrario, l'offerta economica dovrebbe riguardare in modo oggettivo il contenuto del servizio stesso e su questo dovrebbe cadere la valutazione.

Per esempio, prendendo in esame il servizio di sostegno handicap scolastico, è possibile rilevare in modo ricorrente che fra i criteri di assegnazione del punteggio vi sia primariamente la qualificazione professionale degli operatori (soprattutto titoli e poi anzianità di servizio), l'esperienza nel settore della ditta (molto spesso già vagliata in fase di ammissione attraverso il parametro del fatturato triennale in servizi analoghi) e la formazione del personale seguito da una valutazione omnicomprensiva del progetto.

Si rilevano raramente criteri di valutazione specifici quali, ad esempio, personalizzazione dell'intervento, innovatività del progetto di sostegno con integrazione dei familiari, aspetti di interconnessione con il servizio scolastico di base. Paradossalmente i soli bandi che presentano una ponderazione qualitativa basata sull'oggetto della prestazione e non sulla struttura aziendale o sul personale sono quelli aventi ad oggetto l'affidamento di servizi di trasporto o di refezione laddove, cioè, la prestazione è meglio quantificabile.

Restando sul solco delle riflessioni desumibili dai testi dei bandi, altri due elementi vanno sottolineati:

- una generale tendenza ad appiattare i criteri di valutazione, a riproporli cioè senza tenere in considerazione le peculiarità di ciascun servizio;
- raramente si prevede una verifica effettiva di valutazione costi e soddisfazione dell'utenza.

**criteri di
valutazione**

Invero, la generale tendenza ad usare questi parametri di valutazione è da ricondurre al contenuto della Direttiva Regionale 1997/1851 che

nell'indicare gli elementi di valutazione della qualità dell'offerta in ragione del merito tecnico (cioè proprio della pregnanza dell'offerta alla natura del servizio), indica che le stazioni appaltanti debbano attenersi a:

- qualificazione professionale degli operatori, intesa come possesso di titoli professionali e anzianità di servizio nel settore specifico dell'area dei servizi alla persona;
- arricchimento dell'offerta di operatori qualificati rispetto alle richieste minime del bando di gara;
- progettazione e ricerca prodotta direttamente tramite la dotazione strumentale e di staff destinata a tale attività, e/o indirettamente tramite la partecipazione ad attività esterne di progettazione e ricerca, sempre più significativa nel settore negli ultimi cinque anni;
- livello organizzativo dell'azienda, inteso come complesso dei tecnici, che fanno parte integrante dell'impresa o che con essa abbiano rapporti continuativi di consulenza, e del relativo assetto organizzativo con l'indicazione delle funzioni e del personale ad esse dedicato stabilmente;
- criteri e modalità per il contenimento del turn-over;
- rapporto con il territorio inteso come esplicitazione documentata del complesso delle sinergie sviluppate in collaborazione con le risorse locali dell'associazionismo e del volontariato e delle modalità di coordinamento con i servizi esistenti sul territorio.

La direttiva prosegue dettando i parametri per la valutazione del progetto del servizio che si limitano all'elaborazione di un modello teorico definito in termini temporali che contenga:

- pianificazione del servizio
- modello organizzativo
- sistema di programmazione del servizio, di circolazione delle informazioni e di verifica dell'attività
- indicatori di qualità.

La semplice rapida lettura dei criteri sopra elencati indica una prevalenza dell'elemento personale-organizzativo rispetto al "peso" dell'elemento oggettivamente tecnico del servizio, la cui valutazione progettuale è rimessa a soli elementi organizzativi ovvero di gestione del personale. Riportandoci all'essenza del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si è detto che la stazione appaltante dovrebbe fissare un minimo rispetto al quale l'offerta dovrebbe avere degli aspetti qualitativamente migliorativi che dovrebbero essere evidenziati e valorizzati dai criteri di attribuzione dei punteggi per la proposta qualitativa.

Dovrebbe essere pertanto cura e attenzione della stazione appaltante andare a valorizzare maggiormente e a premiare i contenuti progettuali dell'offerta.

Potrebbe, invece, ben esserci un progetto che garantisca aspetti migliorativi del servizio pur impiegando un numero di operatori non necessariamente superiore a quello indicato nel capitolato d'oneri.

La griglia di valutazione, così come indicata dalla direttiva, trova

difficilmente una declinazione diversa nelle scelte delle singole amministrazioni. Infatti, si riscontra raramente nella documentazione una scelta esplicita in favore di una più accorta valutazione del progetto a scapito della valutazione soggettiva delle ditte.

Ed ancora, difficilmente i criteri di valutazione vengono adeguati al tipo di servizio che si sta affidando: assistenza domiciliare, piuttosto che sostegno all'handicap o gestione di un centro diurno o di un asilo nido.

E' possibile quindi indicare due fattori principali che viziano l'individuazione dell'offerta migliore e legittimamente rispondente al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa:

- prevalenza di parametri che valutano il soggetto ditta inteso come struttura amministrativa, patrimoniale ed organizzativa;
- mancanza di indicatori specifici per ogni diverso servizio esternalizzato che ne connoti le peculiarità proprie e dell'utenza.

Un'ultima considerazione, infine, può essere spesa sulla tendenza di alcune stazioni appaltanti a definire in modo capillare il capitolato d'oneri non solo in termini di descrizione degli standards del servizio erogato, ma anche in termini di modalità dell'organizzazione e gestione del servizio stesso.

Appare evidente che, laddove le specifiche tecniche fossero così dettagliate da privare la ditta aggiudicataria dell'autonomia che connota l'esternalizzazione contro prezzo del servizio stesso, potrebbero delinarsi casi limite e censurabili in cui alle ditte concorrenti si chiede in realtà di fornire solo il personale, mentre la stazione appaltante conserverebbe gestione ed amministrazione.

Un'evenienza di questo tipo sarebbe censurabile sotto un duplice profilo:

- come mancata rispondenza al criterio della scelta economicamente più vantaggiosa, poiché lo spazio riservato alla proposta progettuale delle concorrenti sarebbe minimo ed il criterio di scelta si ridurrebbe ad una valutazione sul prezzo più basso;
- come possibile violazione del divieto di intermediazione di manodopera.

**capitolato
d'oneri**

Le riflessioni sopra svolte in ragione degli spunti tratti dalla lettura testuale dei bandi devono essere ulteriormente approfondite anche alla luce della posizione espressa dalla giurisprudenza amministrativa in favore di meccanismi e criteri che più di altri consentono di individuare l'offerta oggettivamente migliore. Il Consiglio di Stato in alcune recenti pronunce ha, infatti, censurato in modo diretto ed esplicito clausole di bandi che esprimevano una preferenza per elementi valutativi incentrati principalmente sulla valutazione soggettiva delle concorrenti, dando così una chiara indicazione alle amministrazioni che intendono affidare in gestione servizi pubblici.

Esternalizzazioni effettuate nel periodo relativo agli anni 2006 e 2007⁹

Rilevazione dati al 31.12.2007

La ricerca

I dati di seguito riportati discendono dalla rilevazione annuale condotta dalla Provincia di Bologna relativamente alle esternalizzazioni effettuate nel periodo relativo agli anni 2006 e 2007. Dalla lettura dei dati emerge una sostanziale conferma delle osservazioni e dei pareri sostenuti in altre parti del presente lavoro.

Gli enti coinvolti nella rilevazione sono stati **306** (di cui 145 per l'anno 2006 e 161 per l'anno 2007). Di questi

9 enti interpellati hanno comunicato di non aver effettuato appalti.

58 enti (34 per l'anno 2006 e 24 per l'anno 2007) hanno fatto pervenire il materiale.

Non avendo ricevuto informazioni da tutte le stazioni appaltanti, i dati riportati vanno letti come un campione che riteniamo comunque significativo delle forme di esternalizzazione effettuate nella provincia di Bologna.

Anche dalla lettura del materiale elaborato dagli enti emerge una sostanziale conferma di alcune tendenze e di qualche criticità, così come precedentemente espresso.

⁹ rilevazione dati a cura di Nancy Robles ed elaborazioni dati a cura di Anna Marcella Arduini – Provincia di Bologna

TABELLA A

APPALTI ASSEGNATI PER ENTE (Anno 2006/2007)

ENTI APPALTANTI	ANNO 2006	ANNO 2007	ANNO 2006/2007
ISTITUZIONE DEL COMUNE DI CREPELLANO	1	0	1
AZIENDA USL BOLOGNA SUD	0	2	2
Azienda USL CITTA' DI BOLOGNA	19	6	25
CASA DI RIPOSO PER INABILI AL LAVORO	1	0	1
COMUNE DI ANZOLA DELL'EMILIA	3	1	4
COMUNE DI ARGELATO	2	0	2
COMUNE DI BENTIVOGLIO	0	1	1
COMUNE DI BOLOGNA	20	6	26
COMUNE DI BUDRIO	1	0	1
COMUNE DI CALDERARA DI RENO	4	3	7
COMUNE DI CASALECCHIO DI RENO	7	5	12
COMUNE DI CASTEL MAGGIORE	1	2	3
COMUNE DI CASTELLO D'ARGILE	5	0	5
COMUNE DI CASTENASO	8	0	8
COMUNE DI GAGGIO MONTANO	4	0	4
COMUNE DI GALLIERA	3	0	3
COMUNE DI GRANAROLO DELL'EMILIA	2	1	3
COMUNE DI IMOLA	0	1	1
COMUNE DI LOIANO	3	0	3
COMUNE DI MALALBERGO	2	3	5
COMUNE DI MEDICINA	1	3	4
COMUNE DI MINERBIO	1	5	6
COMUNE DI MOLINELLA	3	2	5
COMUNE DI MONTE SAN PIETRO	0	1	1
COMUNE DI MONTEVEGLIO	1	1	2
COMUNE DI MONZUNO	1	2	3
COMUNE DI OZZANO DELL'EMILIA		2	2
COMUNE DI PIANORO	1	0	1
COMUNE DI SALA BOLOGNESE	1	0	1
COMUNE DI SAN GIORGIO DI PIANO	4	2	6
COMUNE DI SAN GIOVANNI IN PERSICETO	0	2	2
COMUNE DI SAN LAZZARO	2	0	2
COMUNE DI SAN LAZZARO DI SAVENA	1	0	1
COMUNE DI SAN PIETRO IN CASALE	4	0	4
COMUNE DI SASSO MARCONI	2	1	3
COMUNE DI ZOLA PREDOSA	0	1	1
CONSORZIO SERVIZI SOCIALI IMOLA	1	1	2
IPAB ISTITUTO GIOVANNI XXIII	1	0	1
OPERA PIA GALLUPPI- Istituto assistenza anziani	1	0	1
OPERA PIA LAURA RODRIGEZ Y LAZO DE' BUOI	0	1	1
PROVINCIA DI BOLOGNA	2	0	2
Totale Complessivo	113	55	168

Gli appalti rilevati, come si evince dalla tabella A, sono in tutto 168, e riguardano 31 Comuni, 3 Aziende di servizi alla persona, l'Azienda USL Città di Bologna, il Consorzio dei Servizi Sociali di Imola, la Provincia di Bologna e la Casa di riposo per inabili al lavoro di Imola.

E' stata compilata una scheda per appalto

TABELLA B

TIPOLOGIE DI AREE DEL SERVIZIO APPALTATO ¹⁰ (Anno 2006/2007)

N. APPALTI PER AREE DI SERVIZI			
AREA	ANNO 2006	ANNO 2007	TOT
<i>Anziani</i>	18	9	27
<i>Handicap</i>	14	13	27
<i>servizi all'infanzia</i>	31	37	68
<i>minori</i>	62	36	98
<i>tossicodipendenza</i>	0	0	0
<i>extracomunitari</i>	1	0	1
<i>psichiatria</i>	1	0	1
<i>adulti in difficoltà</i>	26	11	37
<i>nomadi</i>	1	0	1
TOT.	154	106	260

Si precisa che al numero di appalti, indicato nella tab.B) se ne devono aggiungere altri 53 per l'anno 2006 e 32 per l'anno 2007, che non sono stati riportati in quanto non è stato possibile individuare l'area di riferimento.

Anche per il biennio 2006/2007 è stata confermata la forte esternalizzazione di servizi nell'area dei minori e dell'infanzia, degli adulti in difficoltà, poi a seguire, degli anziani.

Non è stato rilevato alcun appalto relativamente all'area tossicodipendenza e quasi nessuno nelle aree extracomunitari e psichiatria.

Occorrerà, pertanto, appurare nelle prossime rilevazioni se in questi settori non si esternalizzano gli interventi oppure se le casistiche individuate siano inadeguate a descrivere la realtà del settore (ad esempio, gli extracomunitari potrebbero rientrare fra i beneficiari dei servizi per adulti in difficoltà, e non come utenti rientranti in una categoria a se stante)

¹⁰ Avvertenze: L'assegnazione di un appalto spesso prevede la gestione di più servizi contemporaneamente, fatto che viene registrato da una differenza, indicata nelle tabelle B e C con la distinzione tra Appalti e Servizi Appaltati.

TABELLA C

TIPOLOGIE DI SERVIZI APPALTATI
(Anno 2006/2007)

TIPOLOGIA DI APPALTI E SERVIZI APPALTATI (Anno 2006/2007)			
<i>Area Anziani</i>			
Anziani Protetta	2		
Anziani Riposo	4		
Anziani Residenza	1		
Anziani Alloggio	3		
Anziani centro diurno	13		
Anziani Sociale	4		
Anziani Domiciliare	12		
Totale Area Anziani	39	TOTALE	28,5
			%
<i>Area Disabili</i>			
Disabili centro residenziale	7		
Disabili pasti	9		
Disabili centro diurno	9		
Totale Area Disabili	25	TOTALE	11,7
			%
<i>Servizi all'infanzia</i>			
Scuole infanzia trasporti	14		
Scuole infanzia mensa	6		
Scuole infanzia pre e post scuola	8		
Scuole medie pre e post scuola	8		
Servizi estivi 0-18	21		
Laboratori extra scuola	7		
Totale Servizi Infanzia	64	TOTALE	43
			%
<i>Area Minori</i>			
Minori centro diurno	4		
Minori nido	11		
Totale Area Minori	15	TOTALE	11
			%
<i>Area extracomunitari</i>			
Immigrati accoglienza	1		
Immigrati Servizi	2		
Totale Area extracomunitari	3	TOTALE	2,2
			%
<i>Area adulti in difficoltà</i>			
Adulti bassa soglia	1		
Adulti semi residenziali	4		
Totale Area Adulti	5	TOTALE	3,6
			%
151 Totale Servizi Appaltati			100%

Si precisa che al totale dei servizi appaltati se ne devono aggiungere 85 come "Altri servizi" trasversali alle aree in oggetto (ovvero emanazione di un unico bando relativo a servizi diversi), più due servizi nell'anno 2006 nell'area inserimento lavorativo.

Valutando i dati sotto riportati per tipologia di servizio messo in gara si può notare che si ha una notevole prevalenza di servizi di base, mentre sono nettamente inferiori i servizi residenziali:

TABELLA D

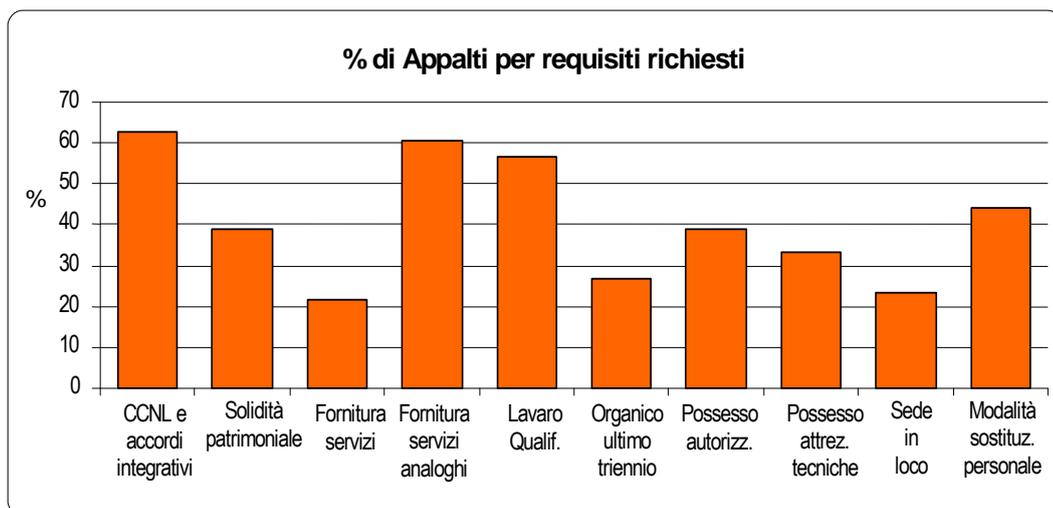
APPALTI PER TIPOLOGIA DI SERVIZIO

Tipologia del servizio	Numero Anno 2006/2007	%
<i>Domiciliari</i>	22	12,9
<i>Residenziali</i>	16	9,3
<i>Semiresid.</i>	6	3,5
<i>Di base</i>	127	74,3
<i>TOT.</i>	171	100

TABELLA E

REQUISITI DEGLI APPALTI

	CCNL ACCORDI INTEGRATIVI	SOLIDITA' PATRIMONIALE	IMPORTO GLOBALE FORNITURE SERVIZI	IMPORTO FORNITURE SERVIZI ANALOGHI	N. LAV. QUALIF	ORGANICO ULTIMO TRIENNIO	POSSESSO AUTORIZ	POSSESSO ATTREZ. TECNICHE	SEDE IN LOCO	MODALITA' SOSTITUZ PERS
VALORI ASSOLUTI	105	65	36	102	95	45	65	56	39	74
VALORI PERCENTUALI	62,5	38,7	21,4	60,7	56,5	26,8	38,7	33,3	23,2	44



Come si può notare, ai partecipanti alle gare di appalto si chiede l'applicazione dei CCNL e degli accordi integrativi (62,5% degli appalti), il possesso di un elevato importo globale di forniture e servizi analoghi (60,7%) ed un elevato numero di lavoratori qualificati (56,5%). Criteri abbastanza importanti sono stati considerati: la modalità di sostituzione del personale (44%), la solidità patrimoniale, il possesso di eventuali autorizzazioni (38,7%) e il possesso di attrezzature tecniche (33,3%). Al contrario, sono sottovalutati: il requisito relativo all'organico dell'ultimo triennio (26,8%), la localizzazione sul territorio di riferimento della sede dell'aggiudicatario (23,2%), ed infine l'importo globale per forniture e servizi (21,4%).

E' opportuno precisare che i requisiti stabiliti dalle stazioni appalti per l'ammissione alle procedure di gara sono prescritti in parte dalle norme e in parte derivano da scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione che, in relazione all'oggetto del servizio, utilizza alcuni criteri come strumenti di selezione di accesso alla gara o come vincolo contrattuale dopo l'aggiudicazione piuttosto che come criterio di valutazione delle offerte¹¹.

La medesima riflessione si può estendere alle modalità di sostituzione del personale.

¹¹ E' il caso, ad esempio, del numero di lavoratori qualificati che si trova a volte come requisito minimo di ammissione, altre volte come elemento premiante in fase di valutazione delle offerte o anche come impegno che l'aggiudicatario assume all'atto della stipulazione del contratto.

Non vi è dubbio, invece, che è generalmente richiesto, a pena di esclusione, l'applicazione dei CCNL e la solidità patrimoniale.

La richiesta del rispetto dei CCNL è presente nella quasi totalità delle procedure se si considera che essa è inserita nelle dichiarazioni imposte all'aggiudicatario a seguito dell'esito della gara o nelle clausole contrattuali.

Il requisito di particolari attrezzature tecniche, non richieste per tutti i tipi di servizi affidati, è spesso previsto nell'impegno negoziale successivo.

Parimenti, il possesso di una sede operativa in loco, dato poco incisivo come evidenziato dai valori riportati, spesso è declinato come impegno ad assumere una sede sul territorio ove il servizio deve essere espletato, ma solo successivamente all'aggiudicazione.

Da un confronto condotto rispetto alle precedenti rilevazioni emerge comunque una maggiore attenzione delle stazioni appaltanti rispetto ai requisiti relativi al numero di lavoratori qualificati disponibili, alle modalità di sostituzione del personale, al possesso di eventuali attrezzature, all'importo di forniture di servizi analoghi.

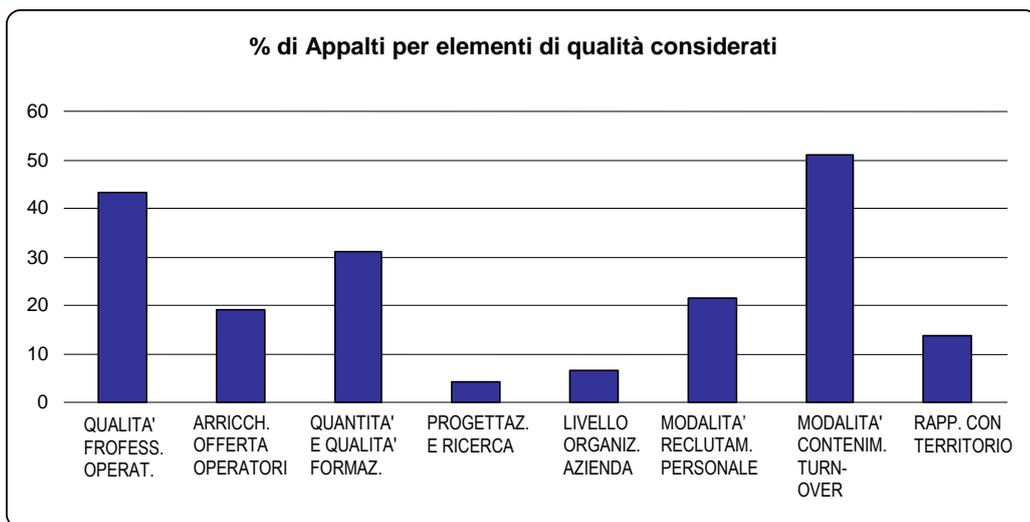
Sembra quindi di osservare, a livello provinciale, la tendenza ad andare verso un'individuazione e selezione sulla base di fattori che qualifichino il servizio, piuttosto che su aspetti di natura squisitamente economica, quali, ad esempio, la solidità patrimoniale.

Stazionario il dato relativo al rispetto del Contratto Collettivo Nazionale e accordi integrativi.

TABELLA F

QUALITA' DEL SERVIZIO APPALTATO

	QUALITA' PROF. OPERATORI	ARRICCHIMENTO OFFERTA OPERATORI	QUANTITA' E QUALITA' FORMAZIONE	PROGETTAZIONE E RICERCA PRODOTTA	LIVELLO ORGANIZZATIVO AZIENDA	CRITERI MODALITA' RECLUTAMENTO PERSONALE	CRITERI MODALITA' CONTENIMENTO Tourn OVER	RAPPORTO CON TERRITORIO
VALORI ASSOLUTI	73	32	52	7	11	36	86	23
VALORI PERCENTUALI	43,4	19	31	4,2	6,5	21,4	51,1	13,7



I criteri che incidono maggiormente per valutare la qualità del servizio appaltato sono:

- i criteri e le modalità per il contenimento del turn over (51,1%)
- la qualità professionale degli operatori (43,4%)
- la quantità e modalità della formazione (31%)
- i criteri e le modalità per il reclutamento e la selezione del personale (21,4%)
- l'arricchimento nell'offerta di operatori (19%)
- il rapporto con il territorio (13,7%).

Sottorappresentati risultano essere:

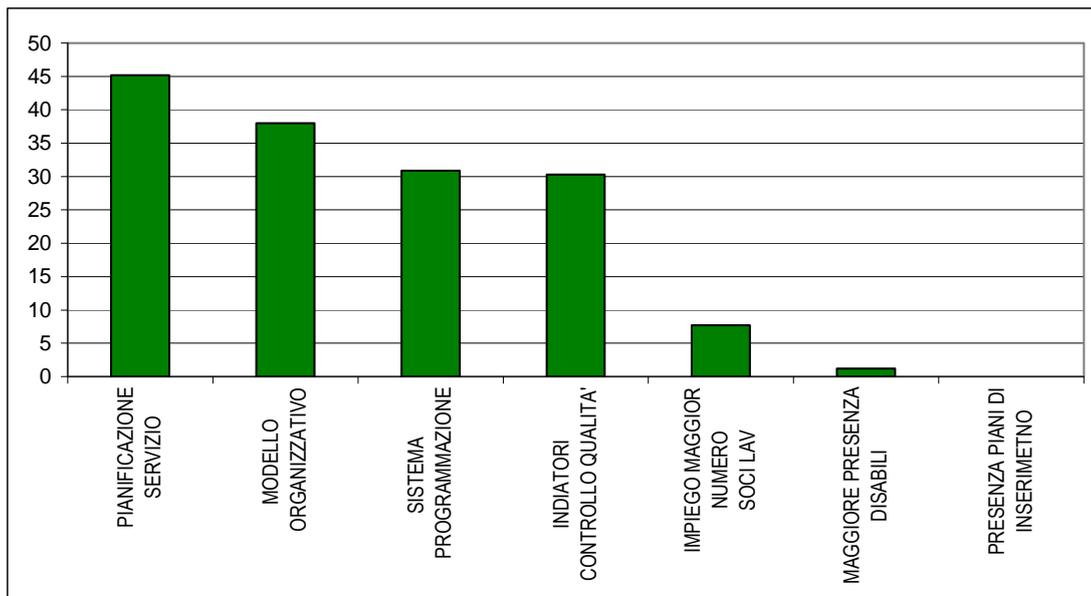
- il livello organizzativo dell'azienda (6,5%)
- la progettazione e la ricerca prodotta (4,2%)

In questo caso si rileva che gli elementi di qualità considerati sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto agli anni 2004/2005.

TABELLA G

QUALITA' DEL PROGETTO

	PIANIFICAZIONE SERVIZIO	MODELLO ORGANIZZATIVO	SISTEMA PROGRAMMAZIONE	INDIATORI CONTROLLO QUALITA'	IMPIEGO MAGGIOR NUMERO SOCI LAV	MAGGIORE PRESENZA DISABILI	PRESENZA PIANI DI INSERIMETNO
VALORI ASSOLUTI	76	64	52	51	13	2	0
VALORI PERCENTUALI	45,2	38	30,9	30,3	7,7	1,2	0



I criteri che maggiormente sono tenuti in considerazione per valutare la qualità del progetto sono:

- la pianificazione del servizio (45,2%)
- il modello organizzativo del servizio erogato (38%)
- il sistema di programmazione del servizio (30,9%)
- gli indicatori di controllo della qualità (30,3%)

Mentre nella rilevazione relativa agli anni 2004/2005 non erano tenuti in alcuna considerazione i criteri relativi all'impiego del maggior numero di soci lavoratori e il requisito della maggior presenza di disabili, allo stato attuale questi due requisiti sono stati richiesti rispettivamente nel 7,7 % e nel 1,2% dei casi. Resta nullo l'apporto del requisito relativo alla presenza di piani di inserimento.

Di seguito si riportano i dati relativi alle aggiudicazioni.

Rispetto agli anni 2004/2005, grazie alla positiva collaborazione delle stazioni appaltanti, si è avuto un significativo miglioramento nelle rilevazioni. Mentre allora le aggiudicazioni inserite erano state in totale 49, per gli anni 2006/2007 quelle

analizzate sono 134, sul totale dei 168 appalti censiti (purtroppo per 26 appalti restanti non è pervenuta la scheda di rilevazione compilata).

La tabella sottostante dovrebbe essere letta in rapporto a quelle successive, relative ai servizi appaltati suddivisi per area, tipo di gara, anno e importo aggiudicato, al fine di comprendere il rapporto tra il numero e il valore degli appalti per area. Come si evince dalle TABELLE H,I,L un singolo appalto può comprendere più servizi, infatti a fronte di 134 aggiudicazioni, risultano complessivamente appaltati 204 servizi tra l'anno 2006 e l'anno 2007.

TABELLA H

NUMERO DI GARE AGGIUDICATE CON IMPORTO RISPETTIVO PER ANNO E TIPOLOGIA DI IMPRESA

Anno	Tipologia di impresa	N. di gare	Importo gare aggiudicate
2006	NON PRECISATA	15	€ 7.899.463,76
	Cooperativa sociale	17	€ 4.236.313,89
	Società a responsabilità limitata	10	€ 1.918.522,28
	Società per azioni	4	€ 186.328,54
	Soc.cop. e loro consorzi iscritti in registri prefettizi e schedario gen. cooperazione	34	€ 44.909.476,37
	Altre società cooperative	7	€ 1.958.530,69
	Consorzi con personalità giuridica	3	€ 3.537.920,87
	Altri enti ed istituti con personalità giuridica	2	€ 32.551,78
	Associazioni non riconosciute e comitati	3	€ 179.773,35
	Altre organizzazioni di persone o di beni senza personalità giuridica	3	€ 480.000,00
	Enti pubblici non economici	1	€ 105.000,00
	Società in accomandita semplice	1	€ 33.800,00
	Cooperazione sociale di tipo A	4	€ 1.598.118,06
	Cooperazione sociale di tipo B	1	€ 68.968,12
2007	NON PRECISATA	5	€ 5.366.708,96
	Cooperativa sociale	2	€ 1.967.560,14
	Società a responsabilità limitata	1	€ 40.350,00
	Soc.cop. e loro consorzi iscritti in registri prefettizi e schedario gen. cooperazione	8	€ 16.030.201,04
	Consorzi senza personalità giuridica	1	€ 15.795,40
	Altre società cooperative	3	€ 0,00
	Associazioni riconosciute	1	€ 0,00
	Società in accomandita semplice	1	€ 0,00
	Associazioni non riconosciute e comitati	3	€ 17.237,56
	Cooperazione sociale di tipo A	2	€ 172.692,18
Cooperazione sociale di tipo B	2	€ 214.142,00	
TOTALE COMPLESSIVO		134	€ 90.969.454,99

TABELLA I

Anno	Procedura di Gara	N. Gare	Importo
2006	T.Privata	37	€ 11.461.291,98
	L.Privata	26	€ 33.963.376,05
	P.Incanto	41	€ 19.841.675,89
	Non Indicato	1	€ 1.878.423,79
TOTALE		105	€ 67.144.767,71
2007	T.Privata	6	€ 1.024.942,96
	L.Privata	5	€ 8.988.371,67
	P.Incanto	17	€ 13.706.385,90
	A Concorso	1	€ 105.040,75
TOTALE		29	€ 23.824.687,28
TOTALE COMPLESSIVO		134	€ 90.969.454,99

I criteri relativi al **tipo di gara** sono pertanto risultati così suddivisi:

Appalto concorso	1	0,7%
Trattativa privata	43	32%
Pubblico incanto	58	43,3%
Licitazione privata	31	23,1%
Non indicato	1	0,7%
TOT	134	

TABELLA L

Anno	Procedura di Gara	Anziani	Handi-cap	Infanzia	Minori	Tossi-codip.	Extra-com.	Psichia-tria	Adulti	Nomadi
2006	T.Privata	3	4	12	19				10	
	L.Privata	3	3	6	9		1	1	7	
	P.Incanto	8	7	13	30				7	1
	A Concorso									
	Non Indicato	1								
TOTALE		15	14	31	58	0	1	1	24	1
2007	T.Privata	1	3	1	1				3	
	L.Privata	1	3	4	4				1	
	P.Incanto	3	2	14	14				3	
	A Concorso			1	1					
	Non Indicato									
TOTALE		5	8	20	20	0	0	0	7	0
TOTALE COMPLESSIVO		20	22	51	78	0	1	1	1	1

TABELLA M

Anno	Tipo	Anziani		Handicap		Infanzia		Minori		Extra		Psichiatria		Adulti		Nomadi	
		N	Importo	N	Importo	N	Importo	N	Importo	N	Importo	N	Importo	N	Importo	N	Importo
2006	N.I.	1	1.878.423,79														
			€														
	P.I.	8	8.420.588,51	7	3.958.532,76	13	4.809.470,12	30	10.266.175,13					7	2.724.491,68	1	151.141,12
			€		€		€		€					€			
	L.P.	3	12.505.014,60	3	5.978.707,76	6	€ 413.957,52	9	€ 736.855,25	1	150.000,00	1	270.607,68	7	12.476.176,80		
A.C.																	
T.P.	3	€ 416.072,53	4	€ 642.840,00	12	€ 598.423,78	19	€ 932.751,94					10	€ 1.015.001,22			
TOT. 2006		15	€ 23.220.099,43	14	€ 10.580.080,52	31	€ 5.821.851,42	58	€ 11.935.782,32	1	€ 150.000,00	1	€ 270.607,68	24	€ 16.215.669,70	1	€ 151.141,12
	T.P.	1	€ 55.742,00	3	€ 200.907,56	1	€ 649.840,00	1	€ 649.840,00					3	€ 160.960,96		
	L.P.	1	€ 4.434.520,56	3	€ 5.822.844,88	4	€ 4.553.797,11	4	€ 4.553.797,11					1	€ 4.434.520,56		
2007	P.I.	3	€ 1.474.019,80	2	€ 19,80	14	€ 13.082.366,10	14	€ 13.082.366,10					3	€ 1.474.019,8		
	A.C.					1	€ 105.040,75	1	€ 105.040,75								
	N.I.																
TOT. 2007		5	€ 5.964.282,36	8	€ 6.023.772,24	20	€ 18.391.043,96	20	€ 18.391.043,96					7	€ 6.069.501,32		
TOT. 2006/2007		20	€ 29.184.381,79	22	€ 16.603.852,76	51	€ 24.212.895,38	78	€ 30.326.826,28	1	€ 150.000,00	1	€ 270.607,68	31	€ 22.285.171,02	1	€ 151.141,12

Nell'analisi questi dati deve essere tenuto in considerazione il fatto che lo stesso appalto e di conseguenza la medesima aggiudicazione può riferirsi a più servizi, per cui i valori degli importi possono risultare maggiorati rispetto ai valori reali

OSSERVAZIONI SULLA TABELLA DEL COSTO ORARIO DEL LAVORO PER DIPENDENTI DELLE COOPERATIVE SOCIALI

Nella maggioranza dei casi i procedimenti di affidamento con appalto avvengono con gare bandite a *prezzo massimo al ribasso*. In tali situazioni ovviamente non sono possibili offerte economiche da parte delle cooperative che si collochino al di sopra del prezzo soglia stabilito dal soggetto appaltante. Le pubbliche amministrazioni, specialmente per quei servizi ad alta intensità di mano d'opera e minor complessità progettuale e organizzativa, utilizzano il valore della tabella del costo orario per i dipendenti delle cooperative depositata presso il Ministero del Lavoro quale unico (o quasi) elemento indicatore del costo che l'appaltatore sostiene per fornire il servizio richiesto. Diventa quindi importante fare alcune considerazioni e mettere in luce alcune criticità presenti nella tabella suddetta per cogliere come valori pari o vicini al costo orario ivi indicato forniscano una fotografia parziale dei costi sostenuti dalle cooperative.

Costo del lavoro

Un primo motivo di non allineamento fra i costi sostenuti e quanto indicato in tabella dipende da alcune scelte di rappresentazione che sono state effettuate e che portano a variazioni in aumento o in diminuzione rispetto a quanto avviene in realtà.

Il valore economico previsto dal Cipl (Contratto integrativo provinciale di lavoro) è considerata in quota fissa pari al 3% del valore del costo orario (pre Irap), mentre in realtà è una quota variabile. Questa variabilità è funzione dell'andamento economico del settore attraverso alcuni parametri che misurano il fatturato, l'occupazione, i tempi di pagamento e il costo del lavoro. Può dunque capitare che, in presenza di un andamento non brillante del settore, il livello dell'Ert (elemento retributivo territoriale) a carico delle imprese cooperative e pagato ai lavoratori non raggiunga la quota piena. A fronte di questo elemento che può sovrastimare i costi sostenuti dalla cooperativa ci sono tutta una serie di elementi che invece approssimano per difetto i costi delle imprese.

Innanzitutto, le tabelle non danno compiutamente conto dei costi derivanti dalla parte normativa del contratto (i soggiorni, i rimborsi chilometrici, la kasko,...) o da altri accordi (i costi legati alla cosiddetta riqualifica, ma più in generale tutti i costi per la formazione) che la cooperativa deve comunque affrontare e che non trovano un adeguato riscontro nella statuizione dei prezzi base d'asta.

Un altro costo che non viene calcolato è quello legato all'applicazione della normativa sulla sicurezza del lavoro, riferibile ai costi per la formazione obbligatoria sulla prevenzione dei rischi e sulla sicurezza (ambientale e alimentare), ai costi per le visite preventive e periodiche, etc.

Così, ad esempio, le trasferte e gli spostamenti degli operatori (necessari per determinati servizi come nell'assistenza domiciliare) vengono calcolati forfaitariamente nel momento della definizione del costo del servizio, incidendo sul costo complessivo di gestione del servizio anche se non direttamente sul costo orario.

L'Irap è calcolata solo sulla base del CCNL e non tenendo conto dell'integrazione provinciale (IRAP su ERT).

Nel corso degli anni, nella cooperazione sociale bolognese si è potuto rilevare una apprezzabile stabilizzazione dei rapporti di lavoro con gli operatori. Questo comporta un innalzamento dell'età media e un'incidenza sui costi del lavoro delle limitazioni funzionali conseguenti a determinati tipi di attività (costi di accertamento dell'idoneità dei lavoratori e organizzativi per sopperire ad eventuali limitazioni). Anche il ricorso sempre maggiore alle 150 ore per diritto allo studio comporta costi legati alle sostituzioni da effettuare.

Rispetto ai dati della tabella di seguito riportata si segnala che il dato di 90 ore di malattia, infortunio su base annua, rischia di essere un altro degli elementi che sottostima la realtà: l'assenteismo medio per malattia ed infortunio risulta, infatti, almeno pari ad 1 punto percentuale in più (5,5% contro 4,5% stimato in tabella). Nel calcolo delle ore mediamente lavorate c'è da osservare che è inserita la formazione degli RLS (12 ore) che in realtà è svolta solo dai rappresentanti per la sicurezza, ma d'altro canto le 8 ore di formazione professionale rappresentano una misura minore di quella realmente svolta che si attesta attorno alle 20 ore (in molti casi tra le 20 e le 40 ore a seconda della realtà cooperativa presa in esame).

L'indennità di turno, voce tabellare del 11.7 %, viene di norma considerata solo per i servizi in cui non c'è effettivamente turnazione.

Costo di produzione dei servizi

Naturalmente, accanto al costo orario del lavoro di chi svolge materialmente il servizio, con tutte le osservazioni che sopra si riportavano, entrano costi generali connessi all'organizzazione del servizio stesso, agli aspetti amministrativi e alla gestione del personale. Nella tabella non si trova una valorizzazione di questi elementi. Alcune amministrazioni, considerando la mancata presenza della voce dei costi generali, inseriscono ugualmente l'indennità di turno, anche se non prevista nel servizio da fornire, quale compensazione per la mancata valutazione degli oneri d'impresa.

Nella tabella del 1994 si considerava una percentuale del 10% aggiuntiva per i costi generali di gestione consentendo, così, di ammortizzare i costi che dalla tabella non vengono evidenziati e computati perchè non legati direttamente al solo personale.

Ministero del lavoro e della previdenza sociale Costo orario del lavoro per i dipendenti delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo - cooperative sociali - C.C.N.L. 26.05.2004 novembre-05															
COSTO ORARIO DEL LAVORO RIFERITO ALLA PROVINCIA DI BOLOGNA															
	1° livello	2° livello	3° livello I	4° livello	5° livello I	5° livello II	6° livello I	6° livello II	7° livello	8° livello	8° livello I	9° livello	9° livello I	10° livello	10° livello I
minimo contrattuale	1.005,13	1.017,64	1.054,64	1.145,21	1.214,33	1.244,33	1.290,96	1.290,96	1.363,65	1.471,85	1.471,85	1.625,61	1.625,61	1.850,51	1.850,51
avanzata 3 scatti	34,86	40,29	48,81	56,77	61,98	61,98	69,72	69,72	80,58	94,50	94,50	118,53	118,53	139,44	139,44
indennità di funzione			46,46				61,97	154,94		77,47	77,47	154,94	154,94	232,41	232,41
ind. Vers. art. 28 com.	17,14	17,30	18,10	18,10	20,64	20,64	21,78	21,78	23,18	25,02	25,02	27,64	27,64	31,56	31,56
licenziamento	1.000,13	1.075,03	1.131,75	1.220,45	1.296,95	1.358,92	1.372,46	1.527,40	1.467,43	1.568,84	1.849,60	1.926,72	2.030,01	2.259,92	2.259,92
totale lordo annuo	13.151,89	13.975,39	14.712,75	15.316,99	16.860,35	17.655,96	17.841,98	19.855,20	19.076,33	21.654,92	24.042,80	25.047,36	26.390,13	29.376,96	29.376,96
INPS 27,50%	3.845,09	3.899,13	4.104,86	4.282,57	4.704,04	4.928,80	4.977,91	5.539,88	5.322,30	6.052,86	6.708,50	6.988,21	7.362,85	8.196,73	8.196,73
INAIL 2,0%	344,54	349,38	367,82	396,65	421,51	441,65	446,05	498,41	478,91	542,37	601,12	626,18	659,75	734,47	734,47
totale oneri per. ass.	4.189,63	4.248,51	4.472,68	4.679,22	5.125,55	5.370,45	5.423,96	6.038,29	5.799,21	6.595,23	7.309,62	7.614,39	8.022,60	8.931,20	8.931,20
IRPE	1.028,87	1.035,21	1.060,83	1.134,59	1.175,25	1.248,91	1.300,59	1.321,63	1.470,83	1.607,03	1.781,10	1.855,36	1.954,82	2.176,22	2.176,22
IRPEI art. 28(1)03%	171,08	173,69	182,64	190,14	196,90	210,30	211,49	246,68	236,81	269,32	298,49	310,93	327,60	364,70	364,70
IRPEI art. 1%	137,82	139,75	147,13	156,99	165,60	176,66	176,42	199,56	196,76	216,95	240,45	250,47	265,90	293,79	293,79
COSTO ANNUO	19.301,09	19.572,35	20.605,03	21.451,25	22.219,94	23.612,71	24.746,96	24.987,48	27.808,37	30.716,17	30.363,47	33.674,86	35.078,51	38.998,08	41.144,87
in famiglia (incluso INCI) (11,7%)	2.242,10	2.273,61	2.393,57	2.497,66	2.597,42	2.874,02	2.902,66	3.230,35	3.103,47	3.529,48	3.911,78	4.074,68	4.293,33	4.776,58	4.776,58
TOTALE	21.543,19	21.845,96	22.998,60	23.948,91	24.817,36	26.386,73	27.619,64	31.039,72	29.819,84	33.912,95	37.586,24	39.103,39	41.262,38	45.924,45	45.924,45
COSTO ORARIO	13,65	13,84	14,37	15,17	15,72	16,70	17,50	17,67	18,67	18,90	21,48	23,82	24,81	26,14	26,14
RAP 3,5%	0,47	0,48	0,50	0,52	0,54	0,58	0,60	0,61	0,68	0,65	0,74	0,82	0,85	1,00	1,00
IRPEI su IRAP 31%	0,16	0,17	0,18	0,19	0,21	0,22	0,22	0,24	0,23	0,23	0,27	0,30	0,31	0,36	0,36
totale costo orario net.	14,28	14,49	15,25	15,88	16,45	17,48	18,32	18,90	20,59	19,78	22,50	24,94	25,97	30,46	30,46
CPIL	0,41	0,42	0,44	0,46	0,47	0,50	0,52	0,53	0,59	0,57	0,64	0,71	0,74	0,78	0,87
contributo di solidarietà	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,08	0,09
TOT. COSTO ORARIO	14,73	14,95	15,73	16,39	16,97	18,04	18,89	19,08	21,24	20,41	23,20	25,72	26,78	31,42	31,42
MINISTERO DEL LAVORO E P.S.															
AMCST - LEGACOOP															
FEDERSOLIDARIETA' - CONFCOOPERATIVE															
AGCI - SOLIDARIETA'															
F.P. - CGIL															
F.P.S. - CISL															
UIL - F.P.I.															
ORARIO DI LAVORO															
ore lavorative (08 ore x 52 sett.)	1.976														
ore mediamente non lavorate	398														
costi suddivisi															
INPS	165														
INAIL	70														
INPSI	30														
INPSI art. 28(1)03%	12														
INPSI art. 1%	90														
INPSI art. 28(1)03%	3														
INPSI art. 1%	6														
INPSI art. 28(1)03%	12														
INPSI art. 1%	1.578														
NOTE:															
1) Il totale costo orario comprende l'indennità di turno. Pertanto della indennità non è considerata nel caso in cui l'anticipazione dell'orario non preveda turnazioni															
2) l'altissima INPSI riportata in tabella si riferisce alle imprese con più di 50 addetti.															

RILEVAZIONE FIGURE PROFESSIONALI IN AMBITO SOCIALE

I dati di seguito raccolti ed elaborati fanno riferimento alle Cooperative di Bologna aderenti alle Centrali **AGC**, **Confcooperative** e **Legacoop** e, pur non rappresentando la totalità delle imprese (alcune non hanno ancora inviato i dati richiesti), costituisce un campione significativo ed importante per l'analisi dei profili professionali che operano nel sociale.

ASSISTENTI DI BASE/OPERATORI SOCIO SANITARI

<i>Centrale Cooperativa</i>	Legacoop	Confcoop	AGC	Totale
Numero operatori con qualifica di AdB/OSS	299	271	267	837
Numero operatori con funzione di AdB/OSS senza qualifica professionale	255	157	88	500
TOTALE	554	428	355	1337

(Dati al 31/12/2005)

In merito al profilo professionale dell'Assistente di Base/OSS, le imprese hanno da tempo segnalato la difficoltà nel reperire personale qualificato, difficoltà particolarmente significative nei servizi di Assistenza Domiciliare. Le cause che hanno generato questa situazione sono piuttosto complesse e diverse fra loro, ma tra queste ne segnaliamo due in particolare:

- a) attività formative inerenti questo profilo insufficienti se confrontate al fabbisogno del mercato;
- b) lungo periodo di sospensione di attività di qualificazione sul lavoro in attesa dell'introduzione del nuovo profilo dell'OSS.

La ridefinizione e trasformazione (solo in parte) del profilo ha proposto un nuovo contesto, non risolvendo, però, i problemi di carenza già in essere. Le attività formative organizzate a livello provinciale hanno portato, nel periodo dal 2004 ad oggi, alla qualifica sul lavoro di 150 operatori (divenuti Operatori Socio Sanitari), mentre per il periodo 2006-2007 sono stati pianificati corsi per la qualifica per ulteriori 150 operatori attualmente privi di titolo. Poiché tra gli iscritti a questi ultimi corsi solo poco più della metà lavora nelle tre Centrali Cooperative, è abbastanza corretto ipotizzare che circa 400 - 420 operatori di queste realtà (ai quali vanno

aggiunti quelli di tutte le altre imprese del territorio bolognese) dovranno operare ancora a lungo senza titolo.

Volendo fare una valutazione di carattere percentuale, si evidenzia che ad inizio 2006 dei 1337 operatori attivi nei servizi, il 37,40 % è privo dell'attestato di qualifica di Assistente di Base/OSS. Un altro dato da prendere in considerazione è che i ritmi di Qualificazione sul lavoro e l'organizzazione di Corsi di prima qualifica non hanno consentito negli ultimi anni di far calare il rapporto tra qualificati e non.

In merito ci sembra importante rilevare che la DG RER 564/2000 "Direttiva Regionale per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, portatori di handicap, anziani e malati di AIDS" nel punto 5.2.1 - Requisiti riguardanti il personale - è intervenuta per risolvere il problema introducendo una vera e propria forma di "equivalenza" tra operatori in possesso di qualifica e operatori operanti senza titolo nel settore. In essa viene, infatti, stabilito che qualora "... il personale sia sprovvisto di specifica qualificazione deve essere in possesso di un curriculum professionale e formativo adeguato alle funzioni da svolgere, comprensivo di esperienza lavorativa specifica almeno biennale; deve avere inoltre partecipato ad attività formative mirate ...".

Alla luce degli elementi raccolti si ritiene necessario definire a livello provinciale un piano che possa sanare tale situazione che penalizza sia le aziende sia i lavoratori per ragioni non dipendenti dalla propria volontà.

Le azioni proposte sono le seguenti:

- **Intervenire in tempi immediati introducendo un "momentaneo" riconoscimento dell' "equivalenza" (equipollenza) tra operatori con attestato da AdB/OSS e operatori con esperienza lavorativa almeno biennale anche nei servizi non soggetti all'autorizzazione al funzionamento** e quindi dove ancora non sono state introdotte le disposizioni definite nella DG RER 564/2000. Ci si riferisce in particolare ai Servizi di Assistenza Domiciliare in cui gli operatori qualificati sono spesso presenti in minore percentuale, ma dove le richieste dei committenti continuano ad essere quelle di assicurare i requisiti di esperienza e adeguata formazione.
- **Aumentare gli investimenti formativi su questo profilo professionale, in particolare quelli rivolti agli operatori senza titolo, ma già in possesso della necessaria esperienza.** Un'ipotesi da valutare è quella di dirottare i fondi destinati alle misure compensative, che attualmente non costituiscono una priorità, per destinarli alla qualifica sul lavoro di un più alto numero di Assistenti di Base /OSS. Nell'ultimo programma formativo per OSS si nota, infatti, che, a fronte dei 150 "non qualificati" iscritti sono previsti corsi per 300 operatori AdB qualificati.
- **Tener conto nella programmazione dei Corsi e nelle determinazione dei costi dei medesimi a carico della Cooperazione Sociale del fatto che essa ed altre realtà del privato hanno visto nell'ultimo triennio un'alta percentuale di operatori qualificati passare in breve tempo, tramite concorso, in forza all'Ente Pubblico (in particolare AUSL e Aziende Ospedaliere).** Gli accordi sottoscritti in fase di avvio dovranno essere necessariamente rivisti in quanto, a fronte dei considerevoli impegni economici richiesti, si è potuto riscontrare che gli operatori neo-qualificati costituiscono, di fatto, un bacino privilegiato per le assunzioni da parte dell'Ente Pubblico, il quale si trova a poter disporre degli OSS di cui necessita senza addossarsi alcun costo di formazione.

- **Introdurre delle modalità di qualifica sul lavoro che valorizzino maggiormente la formazione svolta e l'esperienza lavorativa del personale senza titolo.** Attualmente la formazione continua svolta, compresa quella finanziata e verificata dalla Provincia, non si può capitalizzare e anche alcuni corsi nell'ambito dell'Assistenza Familiare (normalmente di 150 ore) non vengono presi in considerazione ai fini dell'acquisizione del titolo.

EDUCATORI PROFESSIONALI

<i>Centrale Cooperativa</i>	Legacoop	Confcoop	AGC	Totale
Numero operatori con qualifica di Educatore Professionale	291	177	107	575
Numero operatori con funzioni di Educatore senza qualifica professionale	253	218	25	496
<i>TOTALE</i>	544	395	132	1071

(Dati al 31/12/2005)

Conclusasi definitivamente nel 1998 l'attività di qualifica sul lavoro, il diploma di Educatore Professionale è acquisibile solo tramite il percorso Universitario: all'interno di Scienze dell'Educazione per l'ambito sociale e (dal 2005) presso Medicina per l'ambito Socio-Sanitario.

A fronte di questo contesto si rilevano due importanti elementi di riflessione:

- a) Il numero insufficiente di profili professionali con idoneo titolo ha fatto sì che all'interno di tutte le Cooperative si continuasse a procedere ad assunzioni di personale non qualificato in possesso dei requisiti di esperienza e formativi sufficienti per lo svolgimento di interventi educativi. Queste scelte sono state quasi sempre attuate in modo condiviso con i committenti (ASL, Comuni, ecc) che, nella necessità di realizzare alcune attività, hanno fissato caso per caso dei parametri che assicurassero l'adeguatezza operativa dell'Educatore;
- b) un'impostazione formativa poco orientata ai servizi per disabili e rivolti al disagio, in particolare nell'area adulti, ha reso sempre più difficile la copertura dei posti con personale qualificato: in alcune tipologie di servizi si è gradualmente vista diminuire la percentuale di Educatori qualificati a favore di quelli non qualificati. Anche qui, in diverse occasioni i committenti (a volte negli stessi capitolati di gara d'appalto) hanno decretato una sorta di "equipollenza" tra Educatori Professionali ed Educatori con una specifica esperienza di lavoro e formativa.

Alla luce dei dati elaborati, anche in questo ambito si rende necessario un intervento che quanto prima si occupi di:

- **Introdurre percorsi che valorizzino maggiormente la formazione svolta e l'esperienza lavorativa del personale senza titolo.** Attualmente gli Educatori, Professionali e non, partecipano alle stesse attività di formazione continua e hanno raggiunto un livello di professionalità che non presenta alcuna distinzione (occorre tener conto che molti Educatori senza diploma sono comunque laureati in discipline pertinenti: Pedagogia, Sociologia, Psicologia, Servizi Sociali, ecc.).
- **Intervenire in tempi brevi anche su questo profilo definendo il riconoscimento di una forma di "equivalenza" tra Educatori con diploma ed Educatori con 2 anni di esperienza ed adeguato curriculum formativo.** In questo ambito la valorizzazione del livello di competenze raggiunto è ancora più importante in quanto attualmente non esiste alcuna forma di qualifica sul lavoro e il percorso (unico) Universitario si è rivelato in questi anni insufficiente a far fronte alle esigenze concrete dei servizi.

VALUTAZIONE DEL SERVIZIO APPALTATO

Il tema della valutazione di un servizio appaltato è strettamente connesso alla fase di predisposizione del capitolato, e quindi della definizione della convenzione.

E' in queste due fasi dell'appalto, infatti, che é opportuno introdurre indicatori di valutazione del servizio progressivamente garantito nel corso di vigenza del contratto.

Così come elaborati nell'ambito di un gruppo di lavoro incaricato dello studio sull'assistenza domiciliare, nell'ambito di un più ampio progetto sulla definizione del sistema di accreditamento dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali nella regione Emilia-Romagna sono stati individuati alcuni elementi di valutazione di un servizio appaltato, come di seguito riportati:

- **elementi di input:** insieme delle risorse utilizzate per la realizzazione di un progetto o per la gestione di un servizio;
- **elementi di processo:** modalità di erogazione dell'intervento;
- **elementi di output:** insieme delle attività e delle prestazioni erogate;
- **elementi di outcome:** effetti prodotti dall'intervento sulle condizioni della popolazione target.

Gli **elementi di input** possono ulteriormente essere articolati:

- quantità del personale (sottocriteri: adeguato rapporto numerico personale/utenti del servizio);
- sede operativa (presenza di una sede idonea per attività organizzative e di coordinamento);
- presenza di figure organizzative (referente; coordinatore; responsabile);
- professionalità del personale (attitudine; competenze specifiche; formazione di base; formazione continua).

I principali **elementi di processo** attengono a:

- pianificazione del servizio;
- gestione economica;
- integrazione con i servizi e le risorse del territorio: collaborazione con le persone della rete; interazione con gli altri enti/altre realtà del privato no profit;
- integrazione delle diverse professionalità;
- gestione delle risorse umane: gestione del turn over del personale; gestione della rotazione del personale; supervisione del personale; attività di formazione/aggiornamento del personale;
- sviluppo delle risorse umane;
- esplicitazione di ruoli e responsabilità: chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità;
- flessibilità del servizio;
- stili di rapporto con l'utenza;
- pianificazione operativa del servizio;
- progettazione personalizzata degli interventi: elaborazione di un piano individualizzato; coinvolgimento dell'utente e/o della famiglia nell'elaborazione del piano; monitoraggio e valutazione dei risultati del piano da parte del responsabile del caso; revisione del piano individualizzato secondo gli esiti di monitoraggio e valutazione.

Gli **elementi di output** possono essere così definiti:

- elencazione dettagliata degli interventi/dei servizi effettuati a favore degli utenti diretti;
- elencazione dettagliata degli interventi/dei servizi effettuati a favore dei familiari degli utenti.

Gli **elementi di outcome** fanno riferimento a:

- risultati "sugli utenti": aumento del benessere/migliore qualità di vita; mantenimento/aumento del grado di autonomia; mantenimento delle abilità residue; soddisfacimento dei bisogni; etc.
- risultati "sui familiari degli utenti": supporto dei servizi/degli interventi alla rete familiare.

A partire dall'individuazione di singoli elementi (di input, di processo, di output, di outcome) specifici per l'appalto, possono essere espressamente indicati in sede di capitolato e di convenzione, come **elementi di monitoraggio da richiedere periodicamente al soggetto gestore**.

I metodi per la rilevazione di questi elementi possono essere individuati dal soggetto gestore, ed eventualmente essere considerati come **migliorativi rispetto alla proposta presentata**, qualora facciano riferimento, ad esempio, al tema della "qualità del servizio": carta dei servizi, questionari di rilevazione della soddisfazione dell'utenza; certificazione della qualità.

Alcune realtà operanti nel terzo settore si stanno impegnando (si può pensare anche ad un sistema di incentivazione) ad adottare un sistema informatizzato (siti web, portali ecc.) ed una procedura di rilevazione, aggiornamento ed eventuale elaborazione dei dati significativi permettendo, inoltre, l'accesso on-line dell'Ente appaltante alle informazioni elaborate, per un costante monitoraggio di feed-back del servizio reso e dei risultati ottenuti.

In una convenzione del Comune di Bologna è stato recentemente inserito un protocollo in cui il soggetto gestore si è impegnato:

"a pubblicare ed aggiornare, in area protetta del proprio sito Internet e ad accesso riservato, le informazioni statistiche o di altro genere, di interesse per l'Amministrazione un **report mensile** comprensivo di:

- volume e tipologia delle prestazioni effettuate;
- suddivisione territoriale per quartiere di appartenenza degli utenti;
- nominativi degli utenti per verifiche su altre banche dati;
- età degli utenti; assicurando una facile individuazione dei servizi forniti gratuitamente ai cittadini e forniti con contribuzione economica dei cittadini;
- analisi dei risultati attesi sul versante della riduzione del fabbisogno assistenziale;
- analisi dei costi;
- modalità di accesso e protezione delle informazioni messe in rete;
- rendicontazione dei percorsi formativi e di certificazione;
- analisi del gradiente di soddisfazione del cliente;
- aggiornamento dell'informazione gratuita offerta al pubblico

Gli elementi individuati, declinati secondo specifici indicatori, possono costituire, inoltre, traccia per l'individuazione delle penali da applicare nel caso vengano disattesi nell'erogazione del servizio."

Il tema dei controlli è da sempre vissuto nelle Amministrazioni appaltanti non come un tema obbligatorio ma come una "eventualità" dichiarata ma non completamente ed esaustivamente realizzata. Tale situazione sorge, soprattutto, dalla difficoltà oggettiva da parte delle Amministrazioni di attuare delle verifiche in itinere per la scarsa disponibilità di risorse umane e finanziarie da impiegare su questo tema.

Molto spesso si risolve il problema delle verifiche e del monitoraggio solo richiedendo al gestore dei servizi delle relazioni intermedie e finali che risultano essere inutili in quanto alle stesse non conseguono, poi, degli interventi sostanziali di miglioramento dei servizi resi. I servizi così forniti risultano poco elastici e, quindi, difficilmente modificabili o adattabili al mutare delle situazioni di bisogno.

CODICE DEI CONTRATTI E SUCCESSIVE MODIFICHE

DECRETO LEGISLATIVO 12 aprile 2006, n. 163

(pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2006 - S.O. n. 107)

CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A LAVORI, SERVIZI E FORNITURE IN ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE 2004/17/CE E 2004/18/CE

Aggiornamenti

Il [D.L. 12 maggio 2006, n. 173](#) (in G.U. 13/5/2006, n. 110), convertito con modificazioni con L. 12 luglio 2006, n. 228 (in G.U. 12/7/2006, n. 160) ha disposto (con l'art. 1-octies) la modifica degli artt. 177, 253 e 257.

La [L. 27 dicembre 2006, n. 296](#) (in S.O. n. 244/L, relativo alla G.U. 27/12/2006, n. 299) ha disposto (con l'art. 1, commi 909 e 1020) la modifica degli artt. 86, 87 e 163.

Il [D.Lgs. 26 gennaio 2007, n. 6](#) (in G.U. 31/1/2007, n. 25) ha disposto (con gli artt. 1, 2 e 3) la modifica degli artt. 3, 5, 9, 10, 26, 37, 40, 49, 54, 65, 66, 73, 77, 87, 89, 92, 96, 122, 124, 128, 133, 162, 163, 164, 165, 168, 175, 176, 183, 189, 192, 194, 196, 207, 216, 222, 252, 253, 256, 257 e dell'all. XXI.

Il [D.P.R. 14 maggio 2007, n. 90](#) (in S.O. n. 157/L, relativo alla G.U. 10/7/2007, n. 158) ha disposto (con l'art. 14) la modifica dell'art. 184.

Il [D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113](#) (in S.O. n. 173/L, relativo alla G.U. 31/7/2007, n. 176) ha disposto (con gli artt. 1, 2 e 3) la modifica degli artt. 3, 5, 6, 7, 11, 17, 32, 34, 36, 37, 38, 40, 42, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 74, 83, 84, 91, 92, 102, 110, 112, 113, 118, 112, 124, 133, 135, 141, 142, 143, 144, 145, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 161, 163, 164, 175, 176, 177, 185, 186, 204, 206, 241, 243, 247, 253, 256, e dell'all. XXI e l'introduzione dell'art. 160-bis.

Sono inoltre apportate le seguenti modifiche: - nella Parte II, Titolo I, Capo IV la partizione "Progettazione e concorsi di progettazione" è sostituita dalla seguente: "Servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria"; - nella Parte II, Titolo III, Capo III la partizione "Promotore finanziario, società di progetto" è sostituita dalla seguente: "Promotore finanziario, società di progetto e disciplina della locazione finanziaria per i lavori".

La [L. 3 agosto 2007, n. 123](#) (in G.U. 10/8/2007, n. 185) ha disposto (con l'art. 8) la modifica dell'art. 86.

La [L. 3 agosto 2007, n. 124](#) (in G.U. 13/8/2007, n. 187) ha disposto (con l'art. 29) la modifica dell'art. 17.

Il [d.lgs. 11.9.2008, n. 152](#) (in G.U. 2.10.2008, n. 231)

**LA COOPERAZIONE SOCIALE DI TIPO B
NELLA PROVINCIA DI BOLOGNA**

INTRODUZIONE¹

Il seguente lavoro è stato promosso dal Coordinamento provinciale delle Politiche sociali della Provincia di Bologna che, sollecitato dalla cooperazione sociale, ha condiviso l'esigenza di attivare un percorso per valorizzare il lavoro sociale nelle cooperative sociali collocato all'interno del Protocollo di accordo fra Cooperazione Sociale, Sindaci, Provincia di Bologna, Organizzazioni Sindacali sottoscritto a dicembre 2005.

L'obiettivo del presente gruppo di lavoro è stato quello di promuovere azioni e attività volte a valorizzare/promuovere la cooperazione sociale di tipo b e realizzare un documento evidenziando impegni e azioni volte a valorizzare la cooperazione sociale di tipo B.

Gli incontri tenuti dal gruppo di lavoro sono stati otto, a cui è seguito un seminario realizzato l'11 settembre 2006.

Si sono realizzati, inoltre, incontri specifici con la Consulta Handicap provinciale e con Intercenter, centrale d'acquisti della Regione Emilia Romagna.

I principali risultati del gruppo di lavoro sono stati:

- la realizzazione di un'indagine che ha permesso di fotografare la realtà provinciale delle Cooperative sociali di tipo b;
- l'organizzazione di un seminario a cui hanno partecipato quasi 100 persone sui rapporti amministrativi fra Cooperative sociali di tipo b e Pubbliche Amministrazioni;
- la conseguente attivazione di un gruppo di lavoro composti da esperti legali per produrre un "manuale di buone e possibili pratiche" da fornire alle Pubbliche Amministrazioni.

I lavori del gruppo di lavoro si sono intrecciati con la Commissione provinciale Tripartita che in questo ultimo anno ha promosso un accordo volto all'applicazione dell'art 22 della legge regionale 17.

E' importante segnalare l'adozione da parte dell'Azienda USL dello strumento clausole sociali presenti negli ultimi capitolati d'appalto in coerenza con il protocollo sottoscritto fra l'Ausl Bologna città e la cooperazione sociale.

¹ introduzione a cura di Alberto Alberani, Legacoop Bologna - Coordinatore del gruppo di lavoro sulla cooperazione sociale di tipo B.

LA RICERCA²

Le esperienze di cooperazione sociale d'inserimento lavorativo nella nostra Provincia sono numerose e alcune possono vantare venti e più anni di attività.

Infatti delle 38 cooperative che hanno risposto alla nostra indagine, che ringraziamo per la disponibilità e la collaborazione, nove sono state costituite da oltre 20 anni: la più longeva è la Co.p.A.P.S. di Sasso Marconi che ha 27 anni di vita, troviamo poi Arcobaleno di Bentivoglio costituita nel 1982 e I Giovani Rilegatori di Imola costituita l'anno dopo.

I dati che abbiamo raccolto, e che si riferiscono tutti al 31/12/2005, sono stati elaborati per la prima volta in questa occasione, pertanto non disponiamo di una serie storica cui riferirsi: l'auspicio è che la raccolta possa proseguire anche in futuro, per monitorare un piccolo, ma significativo, segmento della nostra società, come i numeri che seguono illustreranno meglio.

Pur non rappresentando il 100% delle cooperative iscritte all'Albo, non hanno risposto infatti 11 cooperative, possiamo affermare che riguardo la rappresentatività il campione rappresenta oltre il 95% del totale.

Delle 38 cooperative rispondenti, 22 (quasi il 58%) sono di tipo B; si sta progressivamente estendendo l'esperienza delle cooperative miste o a scopo plurimo, con il 18% delle B + A e quasi il 24 % delle A + B: con questa suddivisione specificiamo la prevalenza del fatturato: abbiamo quindi 9 cooperative che hanno la prevalenza del fatturato in attività socio assistenziali ed educative.

I SOCI

Come è composta la base sociale delle cooperative di inserimento lavorativo della Provincia di Bologna?

Complessivamente abbiamo 850 persone fisiche e 26 persone giuridiche (soci sovventori);

Tra le persone fisiche 477 sono lavoratori, 257 sono volontari, 43 sono ex lavoratori e 86 sono sovventori;

è rilevante notare come in tutte le categorie vi sia una quasi parità di presenze di genere;

solo un accenno alla presenza dei soci sovventori, che è un istituto diffuso solo in 12 cooperative, 10 delle quali aderenti a Confcooperative.

Una buona parte dei soci lavoratori è costituita da soci persone svantaggiate: sono 194 pari a quasi il 37%, con un 42 % di presenza femminile.

² commento a cura di Fabrizio Pedretti, Presidente Consorzio Sic

I LAVORATORI

La stessa percentuale (il 38%), la ritroviamo per le persone svantaggiate assunte: al 31/12/2005 nelle Cooperative sociali di tipo B della nostra Provincia lavoravano almeno 722 persone, di queste 277 erano persone svantaggiate.

Si rileva a questo proposito che le presenze di uomini e donne non sono più paritarie: tra le persone normodotate le donne sono il 59%, mentre solo il 35% di donne svantaggiate è assunta in cooperativa sociale. Questo dato si spiega sicuramente considerando che molte delle attività tipiche delle cooperative sociali possono essere molto faticose fisicamente, ma richiede anche un'analisi ed un'azione più mirata del sistema dei servizi. Sicuramente, infine, essendo diverse alcune Cooperative sociali a prevalenza A, vi è una maggior presenza di lavoro femminile.

Complessivamente i soci lavoratori sono pari al 66% (477 persone), i dipendenti al 34% (245 persone).

I contratti di lavoro sono quasi esclusivamente di tipo tradizionale. Tra i soci lavoratori:

il tempo pieno è svolto dal 37% dei normodotati ed il 11% degli svantaggiati;

il part time è svolto dal 26% sia dei normodotati sia degli svantaggiati, con una forte prevalenza del part time della componente femminile normodotati.

Tra i dipendenti:

il tempo pieno è svolto dal 24% dei normodotati ed il 13% degli svantaggiati;

il part time è svolto dal 36% dei normodotati ed il 27% degli svantaggiati, con una forte prevalenza del part time della componente femminile.

LE PERSONE SVANTAGGIATE

Analizzando quali sono le aree principali di disagio da cui provengono le persone svantaggiate assunte, emerge che quasi il 74% proviene dall'area psichiatrica, psichica e delle dipendenze, il 17% presenta disabilità fisica, il 7% proviene dai Servizi Sociali del carcere e il 2% è un disabile sensoriale.

Oltre le 274 persone assunte, vanno considerate le persone inserite in borsa lavoro: in questo caso il numero complessivo è di 332 persone.

Il 79% proviene dall'area psichiatrica, psichica e delle dipendenze, il 10% presenta disabilità fisica, il 6% proviene dai S.S. del carcere e il 2% è un disabile sensoriale. Sono inseriti anche 10 minori (il 3%) in percorsi di formazione.

Infine nelle Cooperative che hanno sviluppato anche il settore A sono inserite persone con disagio più accentuato, seguiti nel loro percorso da educatori e operatori specializzati: oltre 140 persone fruiscono di questi servizi, quasi tutte affette da disagio psichico o psichiatrico.

Nel complesso, quindi, nelle cooperative che hanno risposto sono inserite 749 persone, provenienti per oltre l'81% dal D.S.M. Quasi l'11% è un disabile fisico, per il 5% provengono dai S.S del carcere mentre per l'1,6% sono disabili sensoriali o minori con difficoltà sociali.

I RICAVI

Analizziamo infine la composizione dei ricavi delle cooperative sociali di inserimento lavorativo della nostra Provincia: complessivamente i ricavi ammontano a quasi 29 milioni di euro, l'11% dei quali è di tipo A.

Dei 25,8 milioni di ricavi da attività di tipo B, il 56% è sviluppato con clientela privata e il 44% con Pubbliche Amministrazioni.

Solo il 45% di questo fatturato (4,7 milioni di euro) è affidato in base alle convenzioni previste dall'art. 5 della 381/91, pertanto i servizi e le forniture affidate utilizzando questa disposizione di Legge incidono solo per il 18% del totale dei ricavi delle attività di tipo B.

Per quanto riguarda la scomposizione dei ricavi per tipo di attività, vediamo che il 45% (corrispondente a quasi 11 milioni di euro) del totale dei ricavi è legato alla fornitura di prodotti e servizi per l'ufficio; il 12% (quasi 3 milioni di euro) riguarda la manutenzione del verde; il 10% (2,5 milioni di euro) servizi di pulizia; il 4% (quasi un milione di euro) servizi ambientali ed un 2% l'agricoltura.

Una grande quota di fatturato, il 27% (pari a 6,6 milioni di euro), è stata classificata come altro.

In questa categoria troviamo molte attività, fra cui:

ristorazione (gestione di bar, agriturismi, ristoranti, catering);

data entry;

assemblaggio;

piccole manutenzioni sia d'interni sia di arredi esterni;

servizi di custodia ed i portierati;

servizi di stampa digitale, copisteria e tipografia;

produzione e vendita di prodotti d'artigianato;

servizi di accompagnamento al lavoro, gestione di centri d'accoglienza e sportelli sociali;

servizi socio - culturali e ricreativi.

Le iniziative delle cooperative sociali di inserimento lavorativo sono in continua evoluzione e molto spesso permane un difetto di comunicazione e valorizzazione adeguati.

I risultati che qui abbiamo sinteticamente commentato sono comunque di tutto rispetto, se consideriamo che il tasso di crescita delle attività lavorative e degli inserimenti è, molto probabilmente, vicino al 10% annuo e potrebbe consolidarsi e crescere ulteriormente, se la rete che si occupa dell'integrazione lavorativa delle persone svantaggiate si allargasse e aumentasse il numero dei propri nodi.

Elenco Cooperative sociali che hanno ricevuto il questionario di rilevazione

Elenco delle Cooperative Sociali della Provincia di Bologna iscritte all'Albo Regionale delle Cooperative Sociali al 31/12/2005							
Sezione di Bologna							
N°	Denominazione	Sede legale	Tipologia	Centrale Coop.	Consorzio	Rilevatore	E-mail
1	Agriverde	Via Seminario 1 S. Lazzaro di S.	B + A	Legacoop	SIC	Pedretti	info@coopagriverde.it
2	Andy Cooper	Via Murri 171 Bologna	B	Confcoop	Insieme	Poerio	Andy.cooper@libero.it
3	Altercoop	Via del Fondatore 16 Bologna	B	Legacoop	SIC	Pedretti	presidenza@altercoop.it
4	Arca di Noè	Via Grandi Granarolo dell'Emilia	B	Confcoop		Poerio	arcadinoecaritas@virglio.it
5	Arcobaleno	Via Marconi 66 Bentivoglio	B + A	Legacoop		Alberani	Arcobaleno1982@libero.it
6	Arti & Mestieri	Via Collegio di Spagna 5/2b Bologna	A + B	Confcoop		Poerio	info@bancoartigiano.com
7	Caronte	Via Porrettana 178 Sasso Marconi	B	Legacoop	SIC	Pedretti	cooperativacaronte@libero.it
8	CIM	Via S. Sebastiano 3 Bologna	B	Confcoop	Insieme	Poerio	cimcoop@iol.it
9	CIDES	Via Lame 118 Bologna	C	Confcoop		Poerio	info@cidesbo.it
10	INSIEME	Via S. Sebastiano 3 Bologna	C	Confcoop			cimcoop@iol.it
11	CO.p.A.P.S.	Via Maranina 36 Sasso Marconi	B + A	Legacoop	SIC	Pedretti	copaps@bo.nettuno.it
12	Ecotronic	Via Fabbri 10 Castenaso	B	Confcoop			info@ecotronic.it
13	Etabeta	Via Barzantina 30 Castel di Casio	B	Confcoop		Poerio	coopetabeta@yahoo.it
14	Fare Mondi di Piazza Grande	Via di Vincenzo 26/f Bologna	B	Legacoop		Alberani	faremondi@piazzagrande.it
15	GIESSE	Via Verne 12 Bologna	B				
16	Iacoop Service	Via Busacchi 10 Bologna		Legacoop	SIC	Pedretti	iacoops@yahoo.it
17	Inventatempo	Via Rambelli 14 S. Giovanni in P.	B + A	Legacoop	SIC	Pedretti	inventatempo@libero.it
18	Il Baobab	Via Olmetola 16 Bologna	B	Legacoop	SIC	Pedretti	ilbaobab@libero.it
19	Il Martin Pescatore	Via Brodoloni 7/A Monte S. Pietro	B + A	Legacoop		Alberani	martin.pescatore@libero.it
20	IT2	Via Lame 118 Bologna	B + A	Confcoop	Insieme	Poerio	service@it2.it
21	La piccola carovana	Via del Papa 4376 Crevalcore	B	Legacoop	SIC	Pedretti	lapiccolacarovana@libero.it
22	La strada di Piazza Grande	Via di Vincenzo 26/f Bologna	B + A	Legacoop	SIC	Pedretti	info@cooplastrada.it
23	L'Orto	Via Marconi 2 Minerbio	B + A	Legacoop		Alberani	lortosocialbio@libero.it
24	L'Ulivo	Via del Lavoro 25 Bologna	A + B	Confcoop	SIC		info@ulivo.coop
25	Lo Scoiattolo	Via Canaglia 22/e Monzuno	B + A	Confcoop	Insieme	Poerio	presidenza@loscaiattolo.org
26	La città verde	Via Mascarino 14/a Pieve di Cento	B + A	Legacoop	SIC	Pedretti	greencity@iol.it
27	Pictor	Via Menarini Budrio	B + A	Legacoop	SIC	Pedretti	coopictor@tin.it
28	Prendifiato	Via Rupe 9 Sasso Marconi	B	?	?	?	
29	Riparaggi	Via Legnano 2 Bologna	B	Legacoop		Alberani	info@riparaggi.it
30	SIC	Via del Fondatore 16 Bologna	C	Legacoop		Alberani	direzione@consorziosic.it
31	Teodoro e Isidora	Via Campoferraio 2 Porretta Terme	B	Confcoop		Poerio	
32	Verso casa	Passaggio G. Palatucci 3 Bologna	B	?	?	?	?
33	Virtual coop	Viale Lenin 55 Bologna	B	Legacoop	SIC	Pedretti	info@virtualcoop.net
34	Punto Nave		A + B	?	?	?	la sorgente@tin.it
35	Sammartini	Piazza Dossetti 10 Crevalcore	A	?	?	?	coopsammartini@libero.it
36	B Coop		B				
37	La Valle del Lavoro	Via Marconi 47 Crespellano			SIC		a-bentivogli@libero.it
Le cooperative FA.RE COOP, Il Melograno e La Marruca non risultano più attive, ance se ancora iscritte							
Sezione di Imola							
N°	Denominazione	Sede legale	Tipologia	Centrale Coop.	Consorzio	Rilevatore	E-mail
1	Alter Nos	Via F.lli Cairoli 60 Imola	B	Confcoop	Sol.Co.		solco@solcoimola.it
2	Agave	Via Aldrovandi 31 Imola	B + A				info@tramaditerre.org
3	Azimut	Via F.lli Bandiera 17 Imola	B				
4	Esperia	Via Emilia 25 Imola	C	Legacoop			asscoop@libero.it
5	Sol.Co. Imola	Via F.lli Cairoli 60 Imola	C	Confcoop			solco@solcoimola.it
6	Giovani Rilegatori	Via Malatesta 37 Imola	B + A	Confcoop	Esperia, Sol.Co.		info@giovanirilegatori.it
7	Il Canestro	Viale Saffi 26 Imola	B + A				
8	Il Girasole	Viale Saffi 104 Medicina	B	Confcoop	Sol.Co.		
9	I Quattro Castelli	Via don Minzioni 5 Castel S. Pietro	B	Legacoop			
10	La Gardenia	Via Punta 18/c Imola	B				
11	La Meridiana	Via F.lli Cairoli 60 Imola	B	Confcoop	Sol.Co.		meridiana@solcoimola.it
12	L'Arca	Via dell'Artigianato 3 Imola	B	Legacoop			
13	Labor	Via Meucci 47/a Castel S. Pietro	B	Confcoop	Sol.Co.		Labor.onlus@libero.it
14	Naturalia	Via F.lli Cairoli 60 Imola	B	Confcoop	Esperia, Sol.Co.		naturalia@solcoimola.it
15	Progetto Donna	Via Cavour 40 Imola	B				
16	Ulysse	Via Cavour 40 Imola	B				
17	Forme Segni	Via F.lli Cairoli 60 Imola	B	Confcoop			meridiana@solcoimola.it
Le cooperative Itaca e Verdegira non risultano più attive, anche se ancora iscritte							
Cooperative che hanno risposto			Consorzi		Cooperative che non hanno risposto		

Elenco Cooperative sociali della Provincia di Bologna che non hanno risposto al Questionario

Sezione di Bologna		
	Denominazione	Sede legale
1	Fare mondi di Piazza Grande	Via di Vincenzo 26/f Bologna
2	GIESSE	Via Verne 12 Bologna
3	Prendifiato	Via Rupe 9 Sasso Marconi
4	Riparaggi	Via Legnano 2 Bologna
5	Teodoro e Isidora	Via Campoferraio 2 Porretta Terme
6	Punto Nave	
7	Sammartini	Piazza Dossetti 10 Crevalcore
8	B Coop	
Sezione di Imola		
9	Azimut	Via F.lli Bandiera 17 Imola
10	Sol.Co. Imola	Via F.lli Cairoli 60 Imola
11	Progetto Donna	Via Cavour 40 Imola

DATI STATISTICI

Soci delle cooperative sociali per tipologia e genere

N. Soci	TOTALE		
	F	M	T
N° Soci lav. totali	270	250	520
di cui persone normodotate	188	138	326
di cui persone svantaggiate	82	112	194
N° soci volontari	131	126	257
N° soci sovventori	53	46	99
di cui persone fisiche	45	41	86
di cui persone giuridiche	6	20	26
Diff. Base soc. e Personale	27	29	56

	TOTALE		
	F	M	T
soci lavoratori normodotati a tempo pieno	92	85	177
soci lavoratori normodotati part time	88	33	121
soci lavoratori svantaggiati a tempo pieno	20	34	54
soci lavoratori svantaggiati part time	51	74	125
Sub totale soci	251	226	477
dipendenti normodotati a tempo pieno	27	31	58
dipendenti normodotati part time	55	34	89
di cui dipendenti svantaggiati a tempo pieno	8	24	32
dipendenti svantaggiati part time	18	48	66
Sub totale dipendenti	108	137	245
Verifica totale	359	363	722

277
38%

Numero persone svantaggiate assunte

N° persone svant. assunte	TOTALE		
	F	M	T
Disabili fisici	17	30	47
Disabili sensoriali	3	2	5
Disabili psichici	16	31	47
Persone con problemi di salute mentale	37	55	92
Carcerati o in misura alternativa	3	15	18
Tossicodip. O ex tossicodip.	17	37	54
Minori con problemi sociali	1	1	2
Alcolisti	2	7	9
Totale	96	178	274
N° inserimenti in borsa lavoro nel 2005	0	5	0
Disabili fisici	10	22	32
Disabili sensoriali	5	1	6
Disabili psichici	22	29	51
Persone con problemi di salute mentale	63	77	140
Carcerati o in misura alternativa	1	18	19
Tossicodip. O ex tossicodip.	36	31	67
Minori con problemi sociali	6	4	10
Alcolisti	3	4	7
Totale	146	186	332
N° inserimenti sostenuti da rette o contributi nel 2005	0	0	0
Disabili fisici	0	1	1
Disabili sensoriali	1	0	1
Disabili psichici	32	64	96
Persone con problemi di salute mentale	10	34	44
Carcerati o in misura alternativa	0	0	0
Tossicodip. O ex tossicodip.	0	0	0
Minori con problemi sociali	0	0	0
Alcolisti	0	1	1
Totale	43	100	143

Dati economici

FATTURATO	TOT. COMPL.
Ricavi totali	28.979.971,16
Ricavi da attività di tipo A (Rette)	3.208.495,48
	0,00
Ricavi da attività di tipo B	25.771.475,68
Scomposizione per clienti:	0,00
di cui da clienti privati	14.405.729,74
di cui da clienti pubblici	11.365.745,94
di cui da convenzioni ex art. 5 L. 381/91	4.725.967,62
di cui da aggiudicazione in seguito a gara	5.627.817,49
di cui in general contracting	253.575,00
Scomposizione per attività produttiva:	0,00
manutenzione del verde	2.839.872,00
pulizie	2.506.549,43
servizi ambientali	988.423,48
agricoltura	431.547,66
informatica e commercio prodotti per ufficio	10.884.184,44
altro (specificare)	6.643.744,87

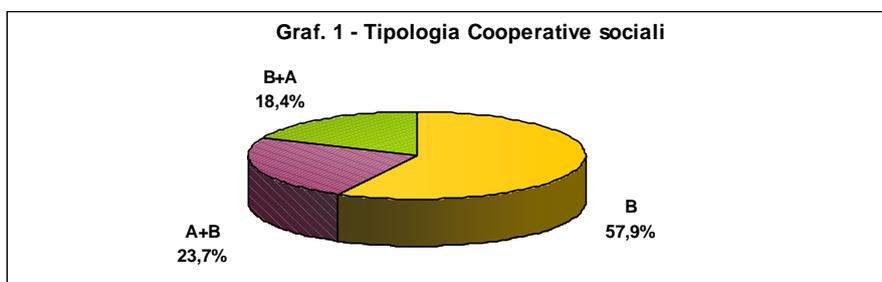
Base sociale

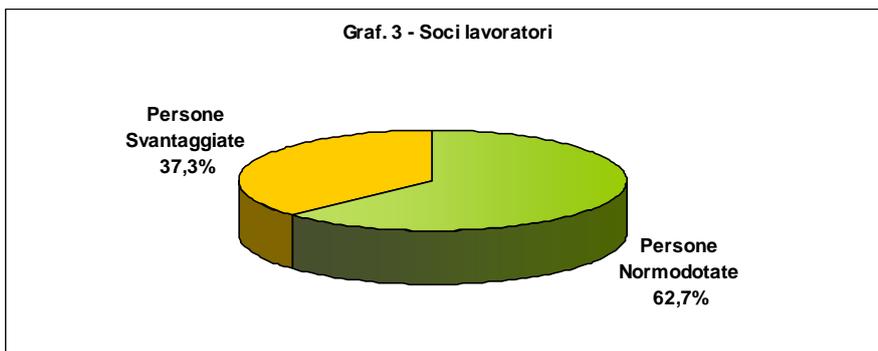
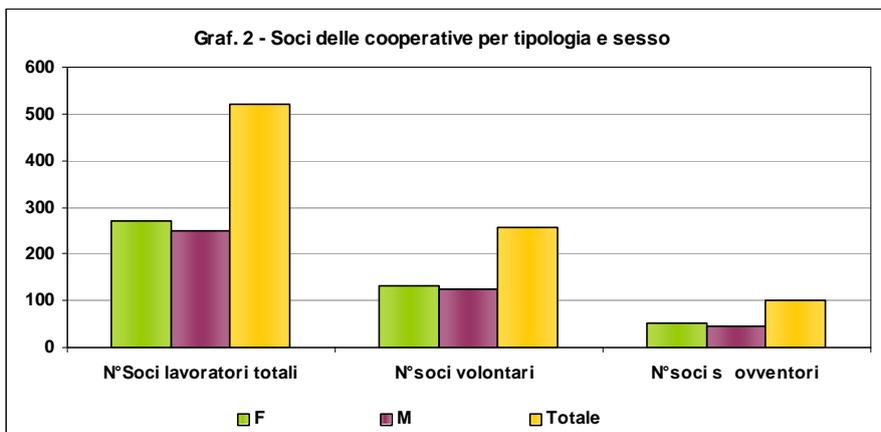
Cooperative sociali per tipologia

Tipologia Coop	Val. Ass.	Val. %
B	22	57,9
A + B	9	23,7
B + A	7	18,4
Totale complessivo	38	100,0

Tab. 2 - Soci delle cooperative per tipologia e sesso.

Tipologia Soci	Sesso				Totale	
	Val. Ass.		Val. %		Val. Ass.	Val. %
	F	M	F	M		
<i>N°Soci lavoratori attivi</i>	251	226	52,6	47,4	477	54,5
<i>N°Soci lavoratori a riposo</i>	19	24	44,2	55,8	43	4,9
N°Soci lavoratori totali	270	250	51,9	48,1	520	59,4
<i>di cui persone normodotate</i>	188	138	57,7	42,3	326	62,7
<i>di cui persone svantaggiate</i>	82	112	42,3	57,7	194	37,3
N° soci volontari	131	126	51,0	49,0	257	29,3
N° soci sovventori	53	46	53,5	46,5	99	11,3
<i>di cui persone fisiche</i>	45	41	52,3	47,7	86	86,9
<i>di cui persone giuridiche</i>	6	20	23,1	76,9	26	26,3
Totale N. Soci	454	422	51,8	48,2	876	100,0



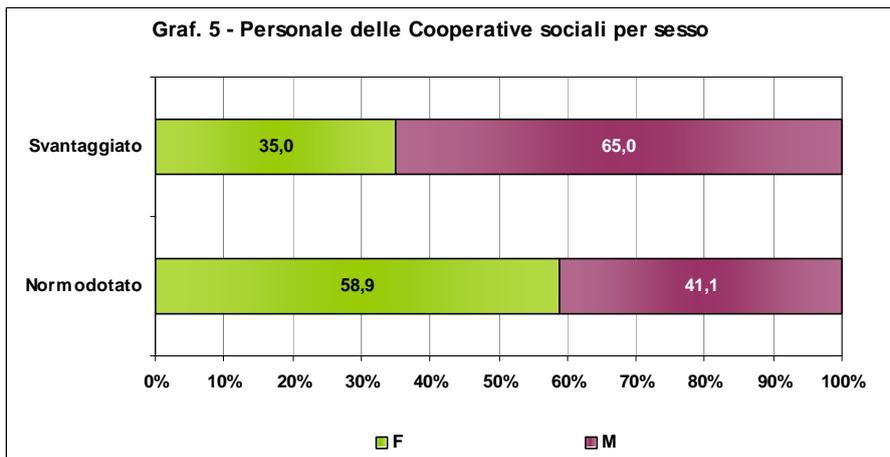


Personale

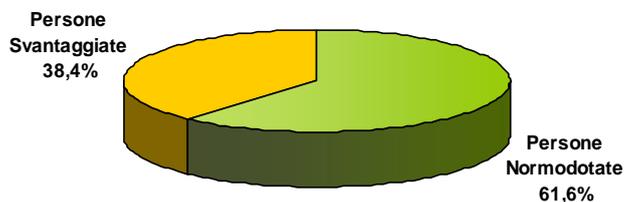
Tab. 3 - Personale delle cooperative per tipologia e sesso.

Personale	Sesso				Totale	
	Val. Ass.		Val. %		Val. Ass.	Val. %
	F	M	F	M		
Totale soci lavoratori attivi	251	226	52,6	47,4	477	66,1
di cui NORMODOTATI	180	118	60,4	39,6	298	62,5
<i>di cui soci lavoratorinormodotati a tempo pieno</i>	92	85	52,0	48,0	177	37,1
<i>di cui soci lavoratorinormodotati part time</i>	88	33	72,7	27,3	121	25,4
di cui SVANTAGGIATI	71	108	39,7	60,3	179	37,5
<i>di cui soci lavoratorisvantaggiati a tempo pieno</i>	20	34	37,0	63,0	54	11,3
<i>di cui soci lavoratorisvantaggiati part time</i>	51	74	40,8	59,2	125	26,2
Totale dipendenti non associati	108	137	44,1	55,9	245	33,9
di cui NORMODOTATI	82	65	55,8	44,2	147	60,0
<i>di cui dipendentiinormodotati a tempo pieno</i>	27	31	46,6	53,4	58	23,7
<i>di cui dipendentiinormodotati part time</i>	55	34	61,8	38,2	89	36,3
di cui SVANTAGGIATI	26	72	26,5	73,5	98	40,0
<i>di cui dipendentisvantaggiati a tempo pieno</i>	8	24	25,0	75,0	32	13,1
<i>di cui dipendentisvantaggiati part time</i>	18	48	27,3	72,7	66	26,9
TOTALE Complessivo	359	363	49,7	50,3	722	100,0
di cui NORMODOTATI	262	183	58,9	41,1	445	61,6
di cui SVANTAGGIATI	97	180	35,0	65,0	277	38,4

Graf. 5 - Personale delle Cooperative sociali per sesso



Graf. 4 - Personale delle Cooperative sociali

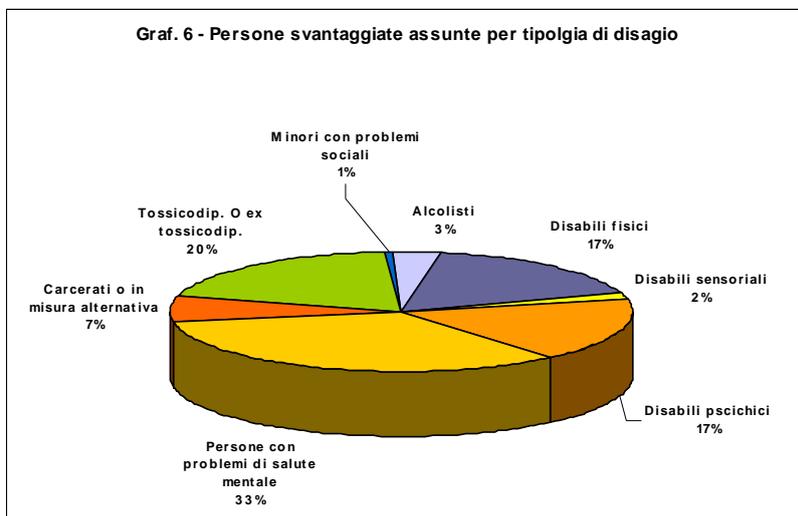


Persone svantaggiate

Tab. 4 - Personale delle cooperative per tipo di Disagio.

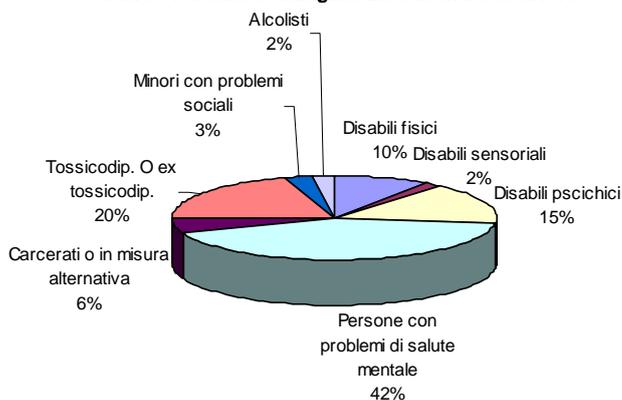
N° persone svantaggiate assunte	Sesso				Totale	
	Val. Ass.		Val. %		Val. Ass.	Val. %
	F	M	F	M		
Disabili fisici	17	30	36,2	63,8	47	17,2
Disabili sensoriali	3	2	60,0	40,0	5	1,8
Disabili psichici	16	31	34,0	66,0	47	17,2
Persone con problemi di salute mentale	37	55	40,2	59,8	92	33,6
Carcerati o in misura alternativa	3	15	16,7	83,3	18	6,6
Tossicodip. O ex tossicodip.	17	37	31,5	68,5	54	19,7
Minori con problemi sociali	1	1	50,0	50,0	2	0,7
Alcolisti	2	7	22,2	77,8	9	3,3
Totale	96	178	35,0	65,0	274	100,0

Graf. 6 - Persone svantaggiate assunte per tipologia di disagio



N° inserimenti in borsa lavoro nel 2005						
Disabili fisici	10	22	31,3	68,8	32	9,6
Disabili sensoriali	5	1	83,3	16,7	6	1,8
Disabili psichici	22	29	43,1	56,9	51	15,4
Persone con problemi di salute mentale	63	77	45,0	55,0	140	42,2
Carcerati o in misura alternativa	1	18	5,3	94,7	19	5,7
Tossicodip. O ex tossicodip.	36	31	53,7	46,3	67	20,2
Minori con problemi sociali	6	4	60,0	40,0	10	3,0
Alcolisti	3	4	42,9	57,1	7	2,1
Totale	146	186	44,0	56,0	332	100,0

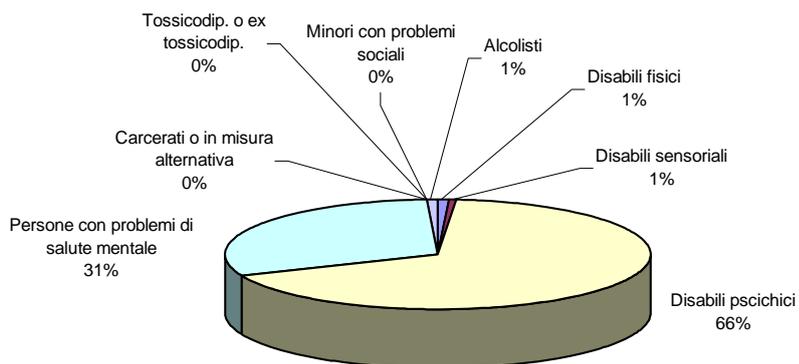
Graf. 7 - Persone svantaggiate inserite in borsa lavoro



N° inserimenti sostenuti da rette o contributi nel 2005

Disabili fisici	0	1	0,0	100,0	1	0,7
Disabili sensoriali	1	0	100,0	0,0	1	0,7
Disabili psichici	32	64	33,3	66,7	96	67,1
Persone con problemi di salute mentale	10	34	22,7	77,3	44	30,8
Carcerati o in misura alternativa	0	0	-	-	0	0,0
Tossicodip. O ex tossicodip.	0	0	-	-	0	0,0
Minori con problemi sociali	0	0	-	-	0	0,0
Alcolisti	0	1	0,0	100,0	1	0,7
Totale	43	100	30,1	69,9	143	100,0

Graf. 8 - Persone svantaggiate inserite in retta

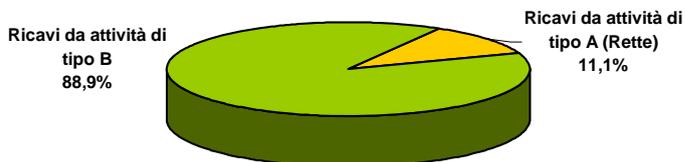


Fatturato

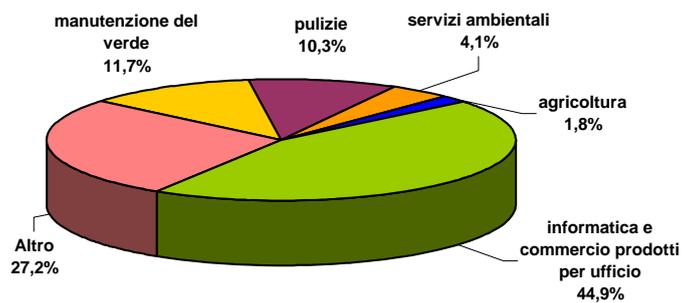
Tab. 5 - Fatturato per cliente e per attività produttiva.

FATTURATO	TOTALE COMPLESSIVO	Val. %
Ricavi totali	28.979.971,16	100,0
Ricavi da attività di tipo A (Rette)	3.208.495,48	11,1
Ricavi da attività di tipo B	25.771.475,68	88,9
Scomposizione per clienti:		
di cui da clienti privati	14.405.729,74	55,9
di cui da clienti pubblici	11.365.745,94	44,1
di cui da convenzioni ex art. 5 L. 381/91	4.725.967,62	44,6
di cui da aggiudicazione in seguito a gara	5.627.817,49	53,1
di cui in general contracting	253.575,00	2,4
Scomposizione per attività produttiva:		
manutenzione del verde	2.839.872,00	11,7
pulizie	2.506.549,43	10,3
servizi ambientali	988.423,48	4,1
agricoltura	431.547,66	1,8
informatica e commercio prodotti per ufficio	10.884.184,44	44,9
altro (specificare)	6.643.744,87	27,2

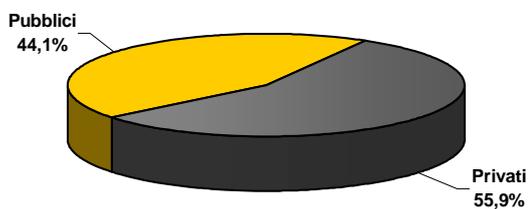
Graf. 8 - Ricavi per tipo di attività



Graf. 10 - Ricavi da attività di tipo B, per tipo di attività



Graf. 9 - Ricavi da attività di tipo B, per tipo di clienti



SEMINARIO SUGLI APPALTI

L' 11 settembre 2006, dopo alcuni mesi di riflessione e di organizzazione si è realizzato il seminario



“I rapporti fra le Pubbliche Amministrazioni e le Cooperative sociali di tipo B”

Lunedì 11 settembre 2006

v.le Aldo Moro n. 16 – Bologna
c/o sede Legacoop

Programma

ore 8,30-9,00 Accoglienza

ore 9,00-9,30 Apertura dei lavori e saluti

Giuliano Barigazzi, Assessore alla Sanità, Servizi Sociali, Associazionismo, Volontariato della Provincia di Bologna

Franco Ribaldi, Direttore generale Azienda U.S.L. di Bologna,

ore 9,30-10,30 Interventi dei Relatori:

Sandra Fogli sul tema: “Il nuovo codice dei contratti: ricaduta su rapporti fra Cooperative Sociali e Pubblica Amministrazione”

Franco Dalla Mura sul tema: “Rapporti fra PP.AA. e Coop. Sociali di tipo B: situazione attuale e prospettive future”

ore 10,30-13,30 Lavori individuali dei singoli gruppi

ore 13,30-14,30 Pausa pranzo

ore 14,30-16,00 Esposizione delle conclusioni dei gruppi

ore 16,00-16,30 Chiusura della giornata a cura degli esperti

Coordina Alberto Alberani

I partecipanti

Ci sono state 116 iscrizioni:

- 18 rappresentanti della cooperazione sociale
- 7 sindacalisti
- 63 rappresentanti dei Distretti-Comuni:
 - 7 dal distretto di San Lazzaro
 - 17 dal distretto di Casalecchio
 - 7 dal distretto di pianura ovest
 - 8 dal distretto di pianura est
 - 12 dal distretto di Imola
 - 3 dall'Azienda USL di Imola
- 19 rappresentanti dell'Azienda USL di Bologna
- 9 rappresentanti della Provincia di Bologna

Terminata la prima parte in cui sono state presentate le relazioni di apertura, i partecipanti al Seminario si sono suddivisi in quattro gruppi di lavoro con l'obiettivo di comprendere lo stato dei rapporti fra Pubbliche Amministrazioni e Cooperative sociali di tipo B, analizzandolo da diverse ottiche, grazie anche all'apporto fornito dalle relazioni iniziali.

Sintesi dei lavori nell'ambito del Seminario "I rapporti fra le Pubbliche Amministrazioni e le Cooperative sociali di tipo B"

• Quali buone pratiche contribuiscono al corretto rapporto fra Cooperative sociali di tipo B e Pubbliche Amministrazioni?

Le buone pratiche che contribuiscono al corretto rapporto fra cooperative sociali di inserimento lavorativo e Pubblica Amministrazione sono sostanzialmente riconducibili:

- Ad affidamenti diretti tramite la stipula di contratti ai sensi dell'art. 5 L. 381. Numerosi sono gli esempi sul territorio della provincia di Bologna, con particolare riferimento ai comuni più piccoli, mentre molte sono le difficoltà che ancora si incontrano con un'amministrazione più complessa come il Comune di Bologna;
- All'inserimento di clausole sociali nei bandi di gara europei. Positivo in tal senso quanto introdotto da Azienda USL e Provincia di Bologna;
- Alla sottoscrizione di protocolli di intesa (es. sono Azienda USL, Provincia di Bologna, Circondario di Imola ed HERA), cui però devono fare seguito concreti atti di indirizzo interni che rendano applicabili i protocolli sottoscritti, i quali altrimenti rimangono lettera morta.

• Quali sono i principali attacchi/punti critici di questo rapporto?

I principali punti critici del rapporto tra cooperazione sociale di inserimento lavorativo e Pubblica Amministrazione riguardano principalmente:

- la mancanza di una approfondita conoscenza, da parte dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione, del potenziale e delle competenze insite nelle Cooperative sociali di tipo B;

- un'alta percentuale di indeterminatezza sulla durata dei contratti attraverso cui la Pubblica Amministrazione esternalizza i servizi alle Cooperative sociali di tipo B;
- la mancanza di atti di indirizzo interni agli enti, per l'applicazione dei protocolli e degli accordi di programma sottoscritti a livello politico;
- scarsa fiducia sulle competenze tecniche delle Cooperative sociali di tipo B relativamente al settore produttivo in cui operano.

- **Come possono essere superati?**

I principali punti critici del rapporto tra cooperazione sociale di inserimento lavorativo e Pubblica Amministrazione possono essere superati tramite:

- un approfondimento della conoscenza delle Cooperative sociali di tipo B da parte dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione;
- un rapporto di conoscenza diretto;
- azioni di marketing sociale che le cooperative devono intraprendere;
- come logica conseguenza dell'inserimento di clausole sociali nei bandi di gara europei, la definizione delle modalità di assolvimento di tali clausole da parte delle imprese aggiudicatrici, che dovrebbero prevedere una partnership alla pari con le cooperative sociali, invece di configurarsi spesso in proposte di sub-appalto insostenibili;
- la coniugazione delle diverse opportunità normative esistenti: D.L. 163 codice degli appalti per servizi sopra soglia, clausole sociali, affidamento diretto L. 381. Il tutto nel quadro di tavoli di lavoro e accordi politici ben precisi;
- atti di indirizzo interni agli enti, per l'applicazione dei protocolli e degli accordi di programma sottoscritti, volti anche al superamento della frammentarietà e delle episodicità delle collaborazioni;
- la definizione di progetti sociali di inserimento lavorativo di persone svantaggiate del territorio, sulla base dell'esperienza realizzata dal Comune di Torino in collaborazione con l'Azienda USL. Tale esperienza si basa sulla definizione di un protocollo secondo il quale il Comune destina un budget annuale a progetti di inserimento lavorativo da realizzarsi tramite l'affidamento di servizi (pulizie, verde, servizi informatici, ecc.) L'affidamento dell'incarico avviene tramite gara europea ad evidenza pubblica alla quale possono partecipare tutti i soggetti titolati a svolgere un servizio di inserimento lavorativo;
- la partecipazione ai Piani di Zona, evidenziando il doppio ruolo delle Cooperative sociali: operatori economici e operatori esperti di inserimento lavorativo di persone in svantaggio, anche nell'intento di tenere alta l'attenzione sul tema.

DOCUMENTI - STRUMENTI NEGOZIALI PER LA VALORIZZAZIONE DELLA COOPERAZIONE SOCIALE DI TIPO B³

1. Il contesto normativo

Come noto, l'art. 5 della L. 381/91 consente agli Enti pubblici:

- di stipulare, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della Pubblica Amministrazione, convenzioni con le cooperative sociali cd. di tipo B per la fornitura di beni e servizi, diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, il cui importo sia inferiore alla soglia comunitaria (€ 211.129,00 esclusa IVA), purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate;
- la facoltà di inserire nei bandi di gara, per forniture di beni e servizi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia pari o superiore alla soglia comunitaria, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate, con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo.

Ulteriori disposizioni attuative si rinvengono nella legge regionale n. 7/94, recante norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale.

A queste facoltà si affiancano quelle attualmente disciplinate dal Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 163/2006).

Pertanto, alla luce del descritto contesto normativo, ai fini di un'effettiva valorizzazione del ruolo svolto dalle cooperative sociali di tipo B a livello regionale, le stazioni appaltanti, ciascuna nel proprio ambito di competenza, potranno cogliere le varie opportunità offerte dalla normativa vigente, in ragione tanto della funzione di utilità sociale cui tali organizzazioni assolvono⁴, quanto del fatto che si tratta di una realtà radicata sul territorio regionale:

- la **legge n. 381/91 (art. 5 comma 1)** e la legge regionale n. 7/94, come visto, per importi inferiori alla soglia comunitaria, consentono una deroga alla disciplina in materia di contratti della p.a., per la fornitura, da parte di cooperative sociali, di beni e servizi, diversi da quelli socio-sanitari ed educativi: il rapporto è regolato tramite un'apposita convenzione, finalizzata a creare opportunità di lavoro per persone svantaggiate;
- l'**art. 52 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 163/06)** fa salva la disciplina delle cooperative sociali e ammette altresì la possibilità, anche sopra soglia, di riservare appalti a laboratori protetti o di riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti⁵;
- la **legge n. 381/91 (art. 5 comma 4)** per gli appalti sopra soglia, consente di inserire nei bandi di gara e nei capitolati, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di

³ a cura del gruppo di lavoro composto da: Rosanna Campa, Ortensina Guidi, Antonella Lazzari, Elisa Roversi, Fabrizio Pedretti, Vincenzo Trono, Giovanni Vai, Carmen Zuffa

⁴ Al riguardo, il 28° considerando della direttiva 2004/18/CEE, in materia di pubblici appalti, evidenzia che "L'occupazione e le condizioni di lavoro sono elementi chiave per garantire pari opportunità a tutti i cittadini e contribuiscono all'integrazione nella società (...)".

⁵ Questa disposizione, di chiara derivazione europea, necessita di essere contestualizzata alla luce della normativa interna e delle esperienze concretamente maturate nel nostro paese.

eseguire il contratto con l'impiego di persone svantaggiate e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo. Analogamente, l'art. 69 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 163/06) consente di prevedere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, attinenti ad esigenze sociali.

2. Il sistema centralizzato degli acquisti di beni e servizi

A seguito dell'attivazione del sistema di razionalizzazione degli acquisti in ambito regionale, la normativa sopra citata va raccordata con quanto disposto dalla LR n. 11/04, istitutiva dell'Agenzia Intercent-ER.

Al riguardo, occorre precisare che l'art. 19 della legge regionale individua Enti obbligati ad aderire alle convenzioni-quadro stipulate da Intercent-ER (in particolare Regione ed Aziende sanitarie), che non possono continuare ad affidare servizi o forniture ai sensi della L. 381/91 in presenza di convenzioni-quadro attive, ed Enti facoltizzati (Enti Locali, loro aggregazioni, istituti scolastici, ecc...), i quali restano liberi di ricorrere agli strumenti disciplinati dalla L. 381/91 anche in presenza di convenzioni-quadro regionali.

Da ultimo, l'art. 1, commi 449-458 della Legge Finanziaria per il 2007 (L. 296 del 27.12.2006), intervenendo in materia di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, ha previsto, tra l'altro:

- la possibilità di costituire centrali di acquisto regionali e/o interregionali, destinate ad operare a favore delle amministrazioni locali ubicate nel medesimo territorio (commi 455-456): ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, le Regioni possono costituire centrali di acquisto, anche unitamente ad altre regioni. Tali strutture operano quali centrali di committenza ai sensi dell'articolo 33 del D.Lgs. n. 163/06, in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio. Le centrali stipulano, per gli ambiti territoriali di competenza, convenzioni di cui all'articolo 26 L. 488/99. Tale previsione, dunque, introduce un modello organizzativo analogo a quello già attuato a livello regionale con l'istituzione dell'Agenzia Intercent-ER;
- l'obbligo per gli enti del servizio sanitario nazionale di "approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento" (comma 449, ult. periodo): ciò che conferma il carattere di enti obbligati già riconosciuto alle aziende sanitarie dall'art. 19 della LR n. 11/04.

Il contributo che Intercent-ER, in quanto struttura regionale deputata alla razionalizzazione degli acquisti pubblici, può offrire a favore della cooperazione sociale, si può realizzare, in particolare attraverso:

- o la preventiva concertazione nell'ambito dei Gruppi operativi Sanità ed EE.LL, dove possono essere individuati i settori nei quali si esplica maggiormente l'attività delle Cooperative Sociali (es: manutenzione aree verdi, pulizie), sottraendoli ad iniziative da parte di Intercent-ER, proprio in ragione della consolidata esperienza di tali organizzazioni;
- o l'inserimento nei bandi di gara di clausole sociali come requisito di qualità dell'offerta tecnica, per l'esecuzione dei contratti (una scelta in tal senso è stata

fatta, ad esempio, nella gara per il servizio di facchinaggio e trasloco indetta dall'Agenzia);

- o l'inserimento nei capitolati di clausole sociali obbligatorie, da rispettare in fase di esecuzione dei contratti;

Infine, i concorrenti possono sempre costituire RTI o Consorzi ordinari con Cooperative Sociali, in particolare laddove il bando o il capitolato contengano clausole sociali.

3. Buoni esempi in ambito nazionale

Si riportano di seguito alcuni esempi di "delibere d'indirizzo" che hanno, ad oggi, riconosciuto la funzione sociale delle cooperative di tipo B, destinando una quota degli stanziamenti previsti in bilancio per gli affidamenti a terzi per la stipulazione di contratti per il servizio di inserimento lavorativo considerando che:

- interesse generale della Collettività è la promozione umana e l'integrazione sociale e lavorativa di tutti i cittadini, anche quelli svantaggiati;
- la "funzione sociale" svolta dalla cooperazione di tipo B grazie appunto ai fattivi progetti d'inserimento al lavoro di soggetti indicati all'art. 1 L. 381/91;
- la cooperazione sociale svolge un'attività di forte supporto e coadiuvazione dell'azione istituzionalmente affidata agli enti pubblici per la tutela e l'integrazione sociale delle fasce deboli della popolazione.

Regione Veneto: Circolare del Presidente della Giunta Regionale n.3 del 30 marzo 2005

"...la finalità della presente Circolare è ...di ribadire le condizioni cui è subordinata l'applicazione dell'istituto del convenzionamento diretto. ... si evidenzia che il convenzionamento diretto è ammesso solo nel caso di appalti di servizi e forniture di importo stimato, al netto dell'IVA, inferiore alla soglia di rilievo comunitario. ... Peraltro, anche nel caso di appalti di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, il ricorso al convenzionamento diretto rappresenta una facoltà per gli enti pubblici. In ogni caso, resta ferma la necessità che la P.A. che intende utilizzare lo strumento della convenzione adotti uno specifico atto di indirizzo mediante il quale vengono stabiliti prioritariamente gli obiettivi di promozione umana integrazione sociale che intende perseguire. Altra questione da definire compiutamente riguarda la procedura e i criteri di scelta del contraente, a seconda che proponente la convenzione sia la P.A. ovvero la cooperativa sociale oppure che si debba addvenire a una scelta tra più cooperative.

...Criteri da utilizzare per il convenzionamento diretto.

... i criteri preferenziali valutabili ...sono:

- a) i legami con l'ambito territoriale di competenza dell'ente interessato comprovabili attraverso le attività pregresse svolte nel medesimo territorio, la loro tipologia in rapporto a quella caratterizzante il servizio o il bene oggetto della convenzione, la professionalità degli addetti, ecc.;
- b) la consistenza numerica degli inserimenti lavorativi effettuati;
- c) l'ininterrotta iscrizione all'Albo regionale delle cooperative sociali del Veneto o di altra

Regione.

Procedura di affidamento.

...1) in caso di richiesta di convenzionamento diretto da parte di una cooperativa sociale, l'ente dovrà verificare la sussistenza dei requisiti di legge, ... professionalità ...

2) in caso di richiesta ... da parte di più cooperative sociali, l'ente, verificati i requisiti di cui al punto 1) e accertata la tipologia e la quantità dei beni ... procederà alla stipula della convenzione con le cooperative che meglio garantiscono il raggiungimento di risultati soddisfacenti in termini di produttività sociale;

3) in caso di mancanza di richieste ... gli enti ... potranno predisporre un bando riservato alle cooperative sociali di tipo B per indurle a occuparsi di tali soggetti.”

Comune di Torino: Regolamento delle procedure contrattuali per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e disabili. Approvato con deliberazione del Consiglio Comunale in data 31 marzo 2005.

Art. 1 – Strumenti per la realizzazione degli inserimenti lavorativi: vengono individuati 3 strumenti: a) contratti per il servizio di inserimento lavorativo, b) convenzioni con cooperative sociali ai sensi art. 5, comma 1 L. 381/91, c) contratti di cui all'art. 5 comma 4 L. 381/91

Art. 2 – Stanziamenti di bilancio per la realizzazione degli inserimenti lavorativi di almeno il 3% dell'importo complessivo degli affidamenti a terzi delle forniture di beni e servizi

- a) contratti per il servizio di inserimento lavorativo: **Art.6**: Modalità di gara: i contratti per il servizio di inserimento lavorativo sono conclusi in esito a gara pubblica in applicazione delle vigenti norme nazionali od europee a seconda dell'importo, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa
- b) convenzioni con cooperative sociali ai sensi art.5, comma 1 L.381/91: **Art.11**: Individuazione di beni e servizi e previsione che precedenti forniture aggiudicate in applicazione dell'ordinaria disciplina sui contratti dell'Amministrazione possono essere affidate a cooperative sociali solo nel caso in cui la stipulazione di convenzioni ai sensi art.5 comma 1 non comporti una diminuzione dei livelli occupazionali presso le imprese già aggiudicatrici. **Art.12**: Individuazione delle cooperative sociali: invio della richiesta di offerta, ove possibile, ad almeno tre cooperative sociali in possesso di determinati requisiti; interpello di una sola cooperativa per importi non superiori a 25.000 euro o per unicità prestatore servizio.
- c) contratti di cui all'art.5 comma 4 L.381/91: **Art.18**: bandi di gara e capitolati. Per forniture di beni o servizi di importo ...pari o superiore alle soglie ... possibilità di introdurre tra le condizioni di esecuzione l'obbligo per l'aggiudicatario di eseguire il contratto con l'impiego di persone svantaggiate ... in misura non inferiore al 20% dei lavoratori utilizzati per l'esecuzione della prestazione.

Dalla delibera del Consiglio comunale di Torino del 22.12.98

.....Le convenzioni stipulate in applicazione della L. 381/91, infatti, hanno reso possibile l'inserimento lavorativo di vari soggetti svantaggiati (nel 1999, ad esempio, si sono concretizzati 372 inserimenti lavorativi), i quali hanno, pertanto, eliminato o ridotto le prestazioni economiche offerte dai servizi.....

va inoltre rilevato come la qualità ed il costo delle prestazioni rese dalle cooperative sociali siano risultati del tutto soddisfacenti, a dimostrazione dell'adeguatezza dei percorsi d'inserimento realizzati e della possibilità d'integrare nei processi produttivi persone con limitata capacità lavorativa.

La valutazione positiva di quanto sinora realizzato induce la città di Torino a dare un nuovo impulso all'esperienza in corso.

A tal fine si reputa opportuno, da un lato, individuare una specifica figura contrattuale (contratti per il servizio d'inserimento lavorativo) idonea a perseguire finalità di promozione occupazionale in favore di persone svantaggiate o appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro, dall'altro stabilire regole generali da seguire nell'espletamento delle procedure di applicazione della L. 381/91.

Relativamente ai contratti per il servizio d'inserimento lavorativo va osservato come essi si caratterizzino per un oggetto peculiare costituito congiuntamente dall'inserimento occupazionale di persone in condizioni d'esclusione dal mercato del lavoro (con la predisposizione di programmi personalizzati di recupero ed inserimento) e della fornitura di beni o servizi o dall'esecuzione di lavori. In tali contratti è peraltro da considerarsi prevalente l'aspetto del collocamento lavorativo.

MODELLO DI GARA D'APPALTO RISERVATA ALLE COOPERATIVE SOCIALI DI TIPO B

Oggetto: INVITO ALLA TRATTATIVA PRIVATA, PREVIA GARA UFFICIOSA, PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI PULIZIA LOCALI COMUNALI.

PERIODO 1 SETTEMBRE 2005/30 GIUGNO 2007.

Con riferimento alla delibera della Giunta comunale n. del ... giugno 2005 avente ad oggetto "Appalto del servizio di pulizia: atto di indirizzo per le scelte gestionali anno 2005" ed alla determinazione n. del ... agosto 2005 avente ad oggetto "Determinazione a contrattare relativa ai servizi di pulizia di locali comunali ex art. 192 T.u.e.l. n. 267/2000", lo scrivente Ente invita Codesta Impresa alla trattativa privata di cui trattasi.

Per partecipare alla gara Codesta Impresa dovrà fare pervenire a mezzo raccomandata a.r., a mezzo corriere o a mano, tassativamente entro e non oltre le ore 12,00 del giorno 30 agosto 2005 (termine perentorio) gli atti appresso indicati, redatti in lingua italiana, in plico sigillato indirizzato a:

Comune di - Ufficio protocollo
Via - (BO)

Detto plico dovrà essere debitamente sigillato con ceralacca e controfirmato sui lembi di chiusura e dovrà recare esternamente l'indicazione del mittente (ragione sociale, sede legale e partita iva), l'indirizzo dell'Ente destinatario e la seguente dicitura:

Offerta per l'affidamento del servizio di pulizia locali comunali

per il periodo 1 settembre 2005 - 30 giugno 2007

scadenza ore 12,00 del giorno 30 agosto 2005

L'offerente sarà escluso dalla gara anche qualora la busta predetta pervenisse lacerata o priva del sigillo o della firma o questa non fosse apposta nel modo sopra indicato, oppure qualora la busta non contenesse le prescritte indicazioni e dicitura.

Il recapito del plico rimane ad esclusivo rischio del mittente, ove per qualsiasi motivo non dovesse giungere a destinazione in tempo utile; l'Ente declina ogni responsabilità in ordine ai disguidi di qualsiasi natura che dovessero impedire il recapito entro il predetto termine.

Il plico dovrà contenere, a pena di esclusione, la seguente documentazione:

1. l'offerta economica redatta in lingua italiana e firmata dal Legale rappresentante o dal Procuratore avente i poteri di impegnare l'Impresa; espressa e compilata conformemente allo schema di offerta allegato alla presente lettera-invito, chiusa in apposita busta separata e debitamente sigillata, recante all'esterno la dicitura "contiene offerta economica";

2. dichiarazione sostitutiva, in carta semplice, debitamente sottoscritta dal Legale rappresentante o suo Procuratore (in caso di procura allegare copia del relativo atto o

dichiarazione sostitutiva di notorietà attestante il possesso della qualifica richiesta resa ai sensi del DPR 28 dicembre 2000, n. 445) dalla quale risulti che:

- a) l'impresa non si trova in stato di fallimento, liquidazione, amministrazione controllata, concordato preventivo o in qualsiasi altra situazione equivalente secondo la legislazione dello Stato in cui è stabilita; ne è in corso nei suoi confronti un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni, ne versa in stato di sospensione dell'attività commerciale;
- b) a carico del Legale rappresentante dell'impresa non è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato oppure di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 c.p.p. per reati che incidono sulla moralità professionale o per delitti finanziari;
- c) non sono operative nei confronti dell'impresa sanzioni interdittive di divieto di contrattare con la pubblica amministrazione;
- d) l'impresa nell'esercizio della propria attività non ha commesso errore grave, accertato con qualsiasi mezzo di prova addotto dall'amministrazione aggiudicatrice;
- e) è in regola (se italiana e con più di quindici dipendenti) con le norme che disciplinano il diritto del lavoro dei disabili ai sensi della legge n. 68 del 12 marzo 1999 e successive modificazioni e di allegare la certificazione rilasciata dai competenti uffici, il contenuto della quale corrisponde alla situazione dell'impresa alla data di indizione della gara;
- f) è in regola con il pagamento dei contributi Inps con l'indicazione del numero di posizione;
- g) è in regola con il pagamento dei contributi Inail con l'indicazione del numero di posizione;
- h) l'impresa si impegna ad accendere apposite coperture assicurative a garanzia di ogni e qualsiasi responsabilità ed onere inerente lo svolgimento delle prestazioni dalle quali possano derivare inconvenienti e danni causati all'utenza, a sé o terzi, da irregolarità o carenze delle prestazioni, liberando da ogni e qualsiasi responsabilità il Comune;
- i) è a conoscenza delle condizioni locali, delle circostanze generali e particolari che possono influire sulla determinazione dei prezzi stessi, nel loro complesso remunerativi e tali da consentire l'offerta presentata;
- j) non si avvale dei piani individuali di emersione del lavoro sommerso e dei rapporti di lavoro a tempo parziale (legge n. 266/2002);
- k) il concorrente ha tenuto conto, nella preparazione della propria offerta, degli obblighi relativi alle disposizioni in materia di sicurezza, di condizioni di lavoro e di previdenza ed assistenza in vigore nel luogo dove deve essere eseguita la prestazione;
- l) di presentare copia fotostatica del documento d'identità del sottoscrittore;
- m) di essere informato che il trattamento dei dati personali di cui al D.lgs. n. 196/2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali) avverrà solo per fini istituzionali e nei limiti di legge;
- n) di essere a conoscenza dello stato dei locali oggetto della gara;
- o) di essere iscritta all'albo regionale delle Cooperative Sociali di cui all'art. 9 della legge n. 381/1991 e all'art. 2, comma 4 - lett. b), della legge regionale n. 7/1994 e successive modificazioni ed integrazioni;

3. copia della presente lettera-invito e del capitolato sottoscritti, per accettazione in ogni pagina, dal Legale rappresentante o da suo Procuratore;

4. copia del bilancio dell'ultimo esercizio.

Per quanto riguarda la dichiarazione di cui al punto 2, è possibile utilizzare lo schema allegato, da riportare su carta intestata dell'impresa specificando i dati della Camera di commercio, del Tribunale sezione fallimentare, della Procura della Repubblica di cui alle lettere a) e b).

Le dichiarazioni e i documenti di cui i punti 2, 3 e 4 sono richiesti a pena di esclusione. La gara sarà esperita con il criterio del prezzo complessivo più conveniente.

Validità dell'offerta: gli offerenti hanno facoltà di svincolarsi dalla propria offerta trascorsi 120 (centoventi) giorni dalla data di svolgimento della gara. La proposta del concorrente è valida dal momento stesso dell'offerta.

Nell'ipotesi di offerte uguali si procederà a norma del secondo comma dell'art. 77 del R.D. n. 827/1924 (estrazione a sorte).

L'Ente si riserva la facoltà di procedere ad affidamento anche parziale del servizio.

L'Ente si riserva la facoltà di procedere ad affidamento anche in presenza di una sola offerta valida, purché considerata economicamente vantaggiosa.

L'Ente si riserva la facoltà di procedere ad ulteriore trattativa diretta con il concorrente che ha presentato l'offerta più conveniente ai fini di un eventuale miglioramento. Tutte le spese del contratto inerenti e conseguenti sono poste a carico dell'aggiudicatario.

L'aggiudicatario si impegna a prestare cauzione definitiva pari al 5% dell'importo aggiudicato, a firmare il contratto nel giorno e nell'ora che verranno indicati dall'Amministrazione comunale, con avvertenza che in caso contrario, l'Ente potrà procedere alla risoluzione del contratto, comunque formatosi con l'affidamento, ed aggiudicare al concorrente che segue in graduatoria.

Ai sensi dell'art. 11, comma 3, del DPR n. 403/1998, si procederà ai controlli sulla autocertificazione presentata. Qualora si evidenzino dichiarazioni non conformi, false o mendaci, l'Ente potrà procedere alla risoluzione del contratto, comunque formatosi con l'affidamento, ed aggiudicare al concorrente che segue in graduatoria.

Il pagamento delle fatture sarà effettuato entro 90 giorni dalla loro presentazione.

La fornitura è finanziata con fondi del bilancio comunale.

Non è ammessa subfornitura.

Per quanto non espressamente stabilito dalla presente si rinvia alla normativa vigente.

Per ulteriori informazioni di carattere tecnico rivolgersi a:
Comune di ... - Settore servizi economico finanziari:

Allegati:
capitolato tecnico
modello autocertificazione attestante il possesso dei requisiti di partecipazione
modello offerta economica

CONVENZIONE TIPO – ART. 5 L. 381/91

CONVENZIONE TRA IL COMUNE DI E COOPERATIVA SOCIALE SOC. COOP A.R.L. PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA DEL VERDE PUBBLICO - ANNO 2004

Premesso:

che questa Amministrazione Comunale da sempre è sensibile alle tematiche relative alla tutela della persone svantaggiate quali gli invalidi fisici, psichici e sensoriali di cui all’art. 4 comma 1 della legge 8 novembre 1991 n. 381;

che la legge 381/91 prevede espressamente all’art. 5 la possibilità, in deroga alla disciplina in materia di contratti, di stipulare convenzione con le cooperative che svolgono le attività di cui al comma 1 lettera b) della citata legge, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli sociosanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell’IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui al capoverso precedente;

Ritenuto di avvalersi di detta facoltà per l’affidamento del Servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria del Verde Pubblico;

- Dato atto che la Cooperativa ha, tra le proprie finalità statutarie, quella dello svolgimento delle seguenti attività, ed è a tal fine dotata di idonea organizzazione tecnologica ed aziendale;
- che tali attività sono finalizzate all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate;
- che le predette persone svantaggiate costituiscono il% dei lavoratori e che sono state poste in essere le iniziative organizzative e formative, indicate nel progetto, di sostegno all’inserimento lavorativo delle persone svantaggiate indicate nel progetto citato;
- che la cooperativa sociale ha presentato, ai sensi dell’Art. 10 della L.R. 4/2/1994 n° 7, il proprio progetto di inserimento nel lavoro di soggetti svantaggiati, riferito all’oggetto della convenzione, riportante sia il numero dei soggetti svantaggiati, la tipologia dello svantaggio in relazione alla capacità lavorativa residua, il ruolo e profilo professionale di riferimento, che la presenza di piani individualizzati contenenti obiettivi a medio e lungo termine, numero e qualifica dell’eventuali figure di sostegno;
- che la Cooperativa ha depositato tutti i documenti richiesti per l’iscrizione ai sensi dell’art. 2 della L. R. 7/94, come da autocertificazione rilasciata dal Legale Rappresentante;
- che la Cooperativa ha già svolto con buon profitto di entrambe le parti le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del verde pubblico di proprietà comunale già a partire dall’anno 1996;

TRA

Il Comune di ... , come rappresentato, nato ad, nella qualità di Responsabile del settore Pianificazione gestione economica/territoriale, in rappresentanza dell'Amministrazione Comunale (codice fiscale e partita IVA

E

La Cooperativa Sociale avente sede in (BO), via codice fiscale n. e partita IVA, iscritta all'Albo Regionale delle Cooperative Sociali della Regione Emilia Romagna n., nella persona del suo Presidente

Tutto ciò premesso e richiamato, si conviene e stipula quanto segue:

ART. 1

Il Comune di, come sopra rappresentato, in virtù delle deroghe speciali alla disciplina degli affidamenti di appalti di servizi vigenti nei confronti delle Cooperative Sociali (L. 381/1991), riconosce quale proprio fornitore preferenziale e non esclusivo per l'affidamento del servizio di "Manutenzione ordinaria e straordinaria del verde pubblico" la Cooperativa Sociale con sede in, Via, che nella persona del suo legale rappresentante dichiara di accettare, per l'anno 2004, per un importo inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici. Il servizio consiste essenzialmente nella manutenzione ordinaria del verde orizzontale (prati, aiuole, campi sportivi, siepi e cespugli), del verde verticale (alberi), nelle eventuali necessità ordinarie e straordinarie di interventi fitosanitari, nella consulenza su problemi specifici legati alla cura e gestione del verde, nella manutenzione straordinaria di infrastrutture e urbanizzazioni presenti sul verde pubblico (es. sentieri, reti tecnologiche, sovrappassi, fossati,

ART. 2

Il servizio in oggetto dovrà essere effettuato dalla Cooperativa in conformità e secondo i modi, le norme, i patti, le condizioni ed i tempi che verranno indicati nel Capitolato Speciale d'Appalto, da approvarsi con successivo atto dirigenziale.

ART. 3

La cooperativa si impegna a rendere le prestazioni di cui all'articolo 1 nel rispetto delle modalità e dei tempi indicati nel capitolato sopra citato, tramite la propria organizzazione aziendale idonea alla realizzazione dell'esatta fornitura e al raggiungimento delle finalità di inserimento lavorativo previste.

La Cooperativa Sociale dà atto che la condizione dei lavoratori svantaggiati impegnati nell'attività oggetto del presente contratto è documentata agli atti della Regione. La Cooperativa dà altresì atto che i lavoratori svantaggiati saranno impegnati secondo quanto previsto nel "Progetto d'inserimento di persone svantaggiate" predisposto dalla Cooperativa stessa.

La cooperativa dichiara infine che a tutti i lavoratori è applicato il contratto collettivo nazionale (specificare)

ART. 4

Per l'adempimento delle obbligazioni di fornitura di beni e servizio di cui alla presente convenzione, la Cooperativa si impegna in ogni caso ad utilizzare n° lavoratori svantaggiati ovvero almeno il % di lavoratori svantaggiati sul totale dei lavoratori impiegati. Il dettaglio del numero e dei dati essenziali di riconoscimento dei lavoratori

svantaggiati impiegati e le loro caratteristiche andranno indicate annualmente nella relazione di cui all'Art. 3.

La Cooperativa si impegna altresì a:

a mantenere la percentuale minima di lavoratori svantaggiati di cui al secondo comma dell'art. 4 della Legge 381/91, per tutto il periodo della convenzione;

a nominare responsabile dello svolgimento delle attività il signor qualifica professionale;

ad utilizzare i soci volontari nel rispetto delle norme contenute nell'art. 2 della Legge 381/91, per prestazioni complementari.

ART. 5

L'Ente Pubblico favorisce e concorda con il Consorzio iniziative di riqualificazione e aggiornamento nelle materie connesse all'oggetto della presente convenzione.

ART. 6

La presente convenzione ha validità dal al salvo i casi di risoluzione di cui al successivo articolo 7.

Essa si intende prorogata per un massimo di mesi alle medesime modalità nell'esclusivo caso di attesa dell'espletamento delle procedure per il formale rinnovo.

Alla scadenza del periodo di validità della convenzione, le parti sottopongono a verifica i risultati conseguiti.

Ogni eventuale variazione alla presente convenzione che intervenga successivamente alla sua stipula in corso di validità della stessa, deve essere concordata fra le parti e formare oggetto di un apposito atto aggiuntivo.

ART. 7

Eventuali inadempienze alla presente convenzione devono essere contestate per iscritto, con fissazione di un termine per la relativa regolarizzazione.

Le parti hanno facoltà di avviare la procedura per la risoluzione della presente convenzione:

per inosservanza della vigente normativa;

a seguito di reiterate e notificate inadempienze agli obblighi assunti con la presente convenzione;

(altro)

ART. 8

La presente convenzione, redatta in duplice originale, è soggetta a registrazione solo in caso d'uso ai sensi dell'art. 5 secondo comma, del DPR 26/4/1986, n° 131.

Le spese di registrazione sono a carico della cooperativa.

Letto, approvato e sottoscritto

.....

.....

RIFLESSIONI E PROPOSTE PER L'EVOLUZIONE DEI RAPPORTI AMMINISTRATIVI TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E COOPERATIVE SOCIALI DI TIPO B⁶

Capitolo 1 - Introduzione

Va innanzitutto ricordato che una passaggio basilare per la cooperazione sociale di tipo B è stato l'introduzione nella normativa italiana della L.381/91.

L'entrata in vigore di questa legge oltre ad aver legittimato e definito le caratteristiche delle Cooperative sociali di tipo B ha esplicitamente fornito indicazioni in materia di procedure amministrativa che se applicate con sistematicità nei vari contesti territoriali, possono esercitare appieno la funzione di volano per la diffusione e lo sviluppo della cooperazione sociale di tipo B.

Per discutere in modo compiuto del tema dell'affidamento di servizi alle Cooperative sociali di tipo B e di clausole sociali in generale non si può, a nostro avviso, che partire dall'articolo 5 della legge 381/91

Art. 5. Convenzioni.

1. Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1.

2. Per la stipula delle convenzioni di cui al comma 1 le cooperative sociali debbono risultare iscritte all'albo regionale di cui all'articolo 9, comma 1. Gli analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea debbono essere in possesso di requisiti equivalenti a quelli richiesti per l'iscrizione a tale albo e risultare iscritti nelle liste regionali di cui al comma 3, ovvero dare dimostrazione con idonea documentazione del possesso dei requisiti stessi.

3. Le regioni rendono noti annualmente, attraverso la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, i requisiti e le condizioni richiesti per la stipula delle convenzioni ai sensi del comma 1, nonché le liste regionali degli organismi che ne abbiano dimostrato il possesso alle competenti autorità regionali.

4. Per le forniture di beni o servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, il cui importo stimato al netto dell'IVA sia pari o superiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, gli enti pubblici compresi quelli economici, nonché le società di capitali a partecipazione pubblica, nei bandi di gara di appalto e nei capitolati d'onere possono inserire, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1, e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento

⁶ a cura di Dr. Diego Dutto - Legacoop

lavorativo. La verifica della capacità di adempiere agli obblighi suddetti, da condursi in base alla presente legge, non può intervenire nel corso delle procedure di gara e comunque prima dell'aggiudicazione dell'appalto⁷.

Quanto previsto nel succitato è ancora oggi, per noi, il punto di sintesi migliore su come le Cooperative sociali di tipo B possono esercitare un "vantaggio competitivo" che gli permetta di sostenere il confronto con le imprese profit nel mercato dei servizi quantomeno quando si parla di affidamenti competitivi soprasoglia comunitaria.

Va comunque sottolineato che rispetto alle principali categorie merceologiche oggetto del lavoro della cooperazione sociale di tipo B le opportunità di convenzionamento all'interno della casistica "sottosoglia" previsti dall'art.5 comma 1 della L.381/91 sono decisamente vaste soprattutto se pensiamo alle esternalizzazioni di servizi realizzate da Pubbliche Amministrazioni di dimensioni medio-piccole, ed inoltre siamo lontani da un utilizzo pieno di questa possibilità da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Alla luce dell'attuale quadro normativo, delle più recenti pronunce giurisprudenziali e autorevoli interpretazioni dottrinali, l'evidente complessità dei rapporti tra Enti Pubblici si riverbera su quelli tra Pubblica Amministrazione e Cooperazione Sociale.

Se ad esempio parliamo di partecipazione del privato sociale all'esercizio della funzione pubblica occorre non confondere i due livelli, entrambi legati al concetto di sussidiarietà orizzontale, che devono essere tenuti distinti.

Primo livello

Partecipazione della Cooperazione Sociale alla definizione, progettazione, realizzazione di uno o più servizi/progetti con una Pubblica Amministrazione.
--

Secondo livello

Partecipazione della Cooperazione Sociale al processo di programmazione del sistema degli interventi, come attore di tale programmazione, che esprime una propria visione dei bisogni della comunità e dei servizi sociali.

La normativa sancisce questo ruolo della cooperazione sociale di tipo B (all'interno del Terzo Settore) ad entrambi i livelli, riservando tuttavia (secondo la Legge 328/2000) alla Pubblica Amministrazione la "funzione pubblica" nella misura in cui questa sia intesa come titolarità dei comuni (singoli ed associati) nei confronti della programmazione locale dei servizi sociali.

Si deve quindi lavorare per rendere concreto un salto culturale che consenta alle Pubbliche Amministrazioni ed alle Cooperative sociali di tipo B di comprendere le potenzialità di strumenti giuridici già delineati dal legislatore alcuni anni fa (es. L.381/91), in realtà utilizzati fino ad ora con risultati altalenanti, e di applicarli concretamente.

Gli operatori, inoltre, devono acquisire consapevolezza del fatto che il percorso logico che conduce alla concretizzazione di procedure che regolano il rapporto Pubblica Amministrazione - Cooperazione Sociale non può avere come punto di partenza solo un ragionamento sulle procedure amministrative stesse.

⁷ Così sostituito dall'art. 20, L. 6 febbraio 1996, n. 52.

La riflessione deve avere innanzi tutto ad oggetto i valori da promuovere, i bisogni cui s'intende dare risposta e gli obiettivi da raggiungere.

L'aspetto normativo/amministrativo relativo alla specifiche procedure va correttamente interpretato nel più vasto contesto dato dal principio di buona amministrazione e "letto" in modo sistematico, alla luce, cioè, delle normative di settore (non solo quelle riguardanti gli appalti) che devono caratterizzare i procedimenti coerentemente alle finalità cui tende l'azione amministrativa.

Le fasi del ragionamento possono quindi essere esemplificate nei seguenti passaggi

1. VALORE - Qual è il valore da promuovere? A quale problematica si vuole rispondere? Quale obiettivo ci si propone di raggiungere?
2. AMBITO - Qual è la modalità di risposta che viene privilegiata? Quale la traduzione operativa del valore di cui alla fase precedente? Che cosa fare concretamente per raggiungere l'obiettivo?
3. PROGETTAZIONE DI MASSIMA - Ragionando "a monte" dalle norme che attualmente regolano le procedure della fornitura affidamento di beni e servizi Pubblica Amministrazione - Cooperazione Sociale, qual è il processo migliore per promuovere questo valore e rispondere alla problematica? Attori, risorse, competenze, chi fa che cosa, come
4. QUALE FORMA DI RAPPORTO GIURIDICO - ASPETTI SOSTANZIALI DEI RAPPORTI
5. QUALE PROCEDURA AMMINISTRATIVA E RELATIVE PROBLEMATICHE

La distinzione tra le fasi 4 e 5, quindi tra gli aspetti sostanziali dei rapporti e le problematiche procedurali, è particolarmente complessa, e risulta fondamentale chiarirla.

Possiamo brevemente così illustrare la distinzione fra i due aspetti

Aspetti sostanziali dei rapporti	Problematiche procedurali
sono costituiti dal contenuto concreto del rapporto, cioè dall'indicazione delle reciproche obbligazioni delle parti	sono costituite dal procedimento per l'individuazione del soggetto affidatario nel caso in cui più soggetti ambiscano (o ambirebbero, se informati del procedimento ed idonei) ad ottenere l'affidamento

Gli aspetti sostanziali riguardano il contenuto e la natura giuridica dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e Cooperazione Sociale. Può trattarsi, ad esempio, di un rapporto composto di reciproche obbligazioni concernenti l'esecuzione di un contratto di appalto di servizi, ovvero di un contratto d'opera, ovvero ancora di un rapporto in cui la realizzazione da parte di una cooperativa sociale di un progetto da essa stessa

predisposto (magari a seguito di un'istruttoria pubblica di coprogettazione) costituisca la condizione per l'erogazione di interventi pubblici di sostegno anche, eventualmente, finanziario.

Sotto il profilo logico, l'attribuzione di un appropriato *nomen iuris* a un certo rapporto giuridico dovrebbe seguire alla definizione dei relativi elementi sostanziali; d'altra parte, la definizione delle procedure (eventualmente) necessarie per identificare un contraente fra più soggetti deve essere affrontata solo dopo aver esaminato e risolto i problemi relativi al contenuto del rapporto e classificazione giuridica dello stesso.

Purtroppo, anche se la cosa può sembrare paradossale, nei rapporti fra Pubbliche Amministrazioni e cooperative sociali, in particolare quelle di tipo B, molto spesso accade il contrario, ci si preoccupa ossessivamente delle procedure senza neppure porsi il problema della sostanza (giuridica) dei rapporti, piegata alla logica di procedure già "collaudate" e più o meno "adattate" allo scopo. La conseguenza è che spesso si pongono in essere rapporti di basso profilo, dando un minor rilievo all'aspetto dell'efficienza e della qualità complessiva del servizio erogato.

Capitolo 2 - Forme consolidate di affidamento dei servizi

Alla luce del principio di sussidiarietà e della sua declinazione nel sistema integrato di interventi e di servizi sociali definito dalla Legge n. 328/2000, si deve tenere presente che dare fiducia a un soggetto non profit è elemento necessario e presupposto per "l'affidamento di un servizio", che può essere inteso in due differenti accezioni

- a. mero acquisto, da parte di una Pubblica Amministrazione, di beni e servizi;
- b. condivisione, da parte del privato, delle responsabilità pubbliche relative al perseguimento dei valori (sociali) la cui cura sia attribuita dalla legge all'Ente Pubblico.

In relazione a questa seconda fattispecie si utilizzano accordi finalizzati a forme di sostegno e partnership.

Riteniamo però opportuno concentrare l'attenzione innanzitutto sulle problematiche sorte dall'affidamento attraverso contratti d'appalto, e ciò per quattro buone ragioni

1. Particolare complessità nell'estendere tout court i rapporti di sostegno e partnership nella logica del principio di sussidiarietà alle Cooperative sociali di tipo B, per cui riteniamo che la strada corretta per uno sviluppo delle relazioni sia quella segnata dalla L.381/91;
2. Gli appalti per l'acquisto di beni e servizi resteranno a lungo lo strumento più utilizzato, in attesa che altre modalità di rapporto (partnership e sostegno) amministrative vengano sperimentate sul campo trovando un consenso diffuso tra Amministratori e Tecnici;
3. Anche nel "tradizionale" settore degli appalti si possono migliorare notevolmente i capitolati e le procedure in modo da sfruttare tutte le opportunità che la vigente normativa (anche comunitaria) offre per modellare gli strumenti sulle specificità dei servizi;

4. Lo studio di modelli sostanziali e procedurali specifici per gli appalti di servizi può rivelarsi un utile punto di riferimento cui ispirarsi per definire anche i correlati modelli pubblicitici.

A questo proposito l'ordinamento giuridico definisce con una certa precisione gli elementi soggettivi da valutare al fine di "dare fiducia" al privato che ambisca ad essere fornitore della Pubblica Amministrazione.

Si tratta dei "**requisiti per la qualificazione**", che l'attuale normativa (D.lgs 163/06 sulla fornitura di beni, servizi e lavori) identifica quali condizioni per la partecipazione a procedure di gara.

Sono elementi "soggettivi", che afferiscono dunque alle qualità intrinseche del soggetto; è pacifico per la giurisprudenza che la normativa li indichi solo a titolo esemplificativo, per cui ogni Amministrazione può individuare gli elementi di valutazione che ritiene più consoni al caso concreto, cioè

- natura dei soggetti;
- tipo di servizio;
- altre circostanze ritenute rilevanti.

Ciò appare di particolare importanza nell'ambito dei servizi che prevedono l'inserimento lavorativo di persone in difficoltà, considerata la loro peculiarità che induce a prendere in considerazione elementi di qualificazione che senza questo aspetto specifico non sarebbero rilevanti (aprendo la questione degli appalti riservati come meglio descritto al paragrafo 6).

Valutiamo, in relazione alla pubblicazione della direttiva 2004/18/CE ed alla conseguente introduzione del Codice Unico degli Appalti a livello nazionale, che il tema delle clausole sociali vada introdotto nella fase istruttoria in quanto determinante ai fini dell'aggiudicazione ai concorrenti (all'affidamento soprasoglia comunitaria).

L'identificazione d'indicatori per la definizione delle procedure d'affidamento dei servizi che prevedono l'inserimento lavorativo di persone in difficoltà deve essere attentamente rapportata ad una precisa tipologia di strumenti sostanziali di rapporto, in questo caso i contratti d'appalto. Questa fase non deve essere confusa né con il contenuto sostanziale di tali rapporti (i capitolati), da definire prima di pensare alle procedure, né con le procedure che possono riguardare modalità di rapporto pubblico/privato non profit alternative all'appalto di servizi.

Per quanto concerne gli **elementi oggettivi di valutazione**, come già per quelli soggettivi, essi sono lasciati dalla legge alla libera determinazione delle Amministrazioni, che potranno, dunque, scegliere e "dosare" gli elementi di valutazione nel modo ritenuto più consono; vale la pena riferirsi a questo proposito a quanto indicato all'art. 2 del codice unico appalti (D.lgs 163/06) ovvero "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" identificando perciò nell'offerta economicamente più vantaggiosa il principio cardine.

In questo senso per clausole sociali si valuta opportuno riferirsi a quanto descritto nel considerando 33 della direttiva 2004/18/CE (riportato integralmente al successivo punto 5).

La clausola sociale può essere concepita sia come descrizione dell'oggetto del capitolato sia come elemento di valutazione ai fini dell'aggiudicazione e ambedue gli aspetti vanno adeguatamente sfruttati.

Tra i vari elementi di cui la Pubblica Amministrazione deve tener conto nell'ambito di un affidamento per creare i presupposti di un servizio efficace ed efficiente, e garantire la continuità del valore aggiunto degli interventi (in questo caso i percorsi di inserimento lavorativo), si annovera una durata congrua del contratto (almeno 3 o 4 anni).

Un nodo problematico comune a tutte le forme di affidamento è dato dall'incidenza del fattore prezzo.

Riteniamo che il prezzo non possa essere la sola discriminante per l'affidamento di servizi, ma si debba ragionare coerentemente al concetto di offerta economicamente più vantaggiosa.

In ogni caso come da art. 2 del Codice Unico il prezzo non dovrebbe mai essere superiore ai 50 punti su cento.

In caso di offerte anormalmente basse si può fare riferimento agli articoli 86, 87, 88, 89 del Codice Unico Appalti.

Capitolo 3 - Soglie Comunitarie

Art. 28 del Dlgs 163/06 (Importi delle soglie dei contratti pubblici di rilevanza comunitaria)

(artt. 7, 8, 56, 78 direttiva 18/2004; regolamento CE n. 1874/2004; regolamento CE n. 2083/2005)

1. Fatto salvo quanto previsto per gli appalti di forniture del Ministero della difesa dall'articolo 196, per i contratti pubblici di rilevanza comunitaria il valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto (i.v.a.) è pari o superiore alle soglie seguenti:

a) 137.000 euro

per gli appalti pubblici di forniture e di servizi diversi da quelli di cui alla lettera b.2), aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato IV;

b) 206.000 euro

b.1) per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da stazioni appaltanti diverse da quelle indicate nell'allegato IV;

b.2) per gli appalti pubblici di servizi, aggiudicati da una qualsivoglia stazione appaltante, aventi per oggetto servizi della categoria 8 dell'allegato II A, servizi di telecomunicazioni della categoria 5 dell'allegato II A, le cui voci nel CPV corrispondono ai numeri di riferimento CPC 7524, 7525 e 7526, servizi elencati nell'allegato IIB;

c) 5.278.000 euro

per gli appalti di lavori pubblici e per le concessioni di lavori pubblici.

La soglia per l'affidamento di beni e servizi come dall'articolo su citato del Codice Unico Appalti che si applica comunemente per i servizi gestiti dalle Cooperative sociali di tipo B è quindi di 206. 000 euro al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

Va considerato il riconteggio che ogni due anni viene effettuato per definire i limiti di soglia degli appalti pubblici derivanti dall'accordo CEE-WTO-GPA espressi in euro ed in DSP ai fini dell'applicazione della normativa europea.

Capitolo 4 - Affidamenti sottosoglia comunitaria

Il comma 1 dell'articolo 5 della L.381/91 rappresenta, come detto all'inizio del presente documento, uno strumento estremamente interessante per le Cooperative sociali di tipo B in quanto prevede la possibilità per una Pubblica Amministrazione di andare in deroga alla disciplina in materia di contratti nel caso in cui questi siano al di sotto della soglia europea.

Ciò può significare anche ricorrere a procedure di affidamento non competitivo che valorizzino la coprogettazione e la concertazione nell'ambito di appositi tavoli cui partecipino sia le pubbliche amministrazioni interessate che le Cooperative sociali di tipo B.

Le convenzioni dirette in deroga alla normativa sui contratti (previste dal comma 1 dall'art. 5 della 381/91) sono "una prima scelta", la scelta "politicamente" più avanzata cui ricorrono le amministrazioni pubbliche confermato dalle prime parole dell'art 2 del Codice Unico Appalti "Fatte salve le norme vigenti sulle cooperative sociali e sulle imprese sociali".

E' questa una scelta, legittima e contemplata dalla legge quindi, di condivisione di un percorso progettuale che vede una collaborazione tra Ente locale e Cooperativa sociale di tipo B per il conseguimento di obiettivi correlati all'inserimento (o al reinserimento) lavorativo di persone svantaggiate altrimenti difficilmente collocabili e occupabili.

Esse rappresentano una prassi consolidata in diverse regioni. Sviluppano una interazione allargata con i progetti ed i programmi locali dei servizi sociali, sono fisicamente correlate al territorio ed ai servizi sociali degli enti locali (comuni e loro consorzi e Azienda USL).

Le Cooperative sociali di tipo B sono partecipi di programmi di recupero individuale o territoriale come agenti attivi dei progetti di occupabilità territoriale e partecipano ai programmi del territorio sugli assi dedicati allo sviluppo dell'occupazione, in particolare di fasce deboli ed in difficoltà.

Va esplicitato che l'utilizzo degli affidamenti diretti non debba essere proposto acriticamente in ogni situazione, ma è funzionale a svolgere correttamente un ruolo strumentale integrato in un percorso che si snodi a partire dalla condivisione di valore come evidenziato nell'introduzione.

Molto importante è una ripresa di **sensibilizzazione**, soprattutto in quelle aree dove ancora si è fatto poco, rispetto alle questioni dell'inserimento, soprattutto se viene evidenziato il valore delle sinergie con la Cooperazione sociale di tipo B. Questa attenzione andrà posta nel recepimento e applicazione, a livello regionale, del Codice Unico Appalti ribadendo l'opportunità che le regioni valorizzino al massimo le potenzialità previste dal codice degli appalti e le procedure non competitive.

Va inoltre ricordato che l'applicazione del comma 1 dell'art.5 della L.381/91 non esclude la possibilità per la pubblica amministrazione appaltante di declinare l'affidamento alla cooperativa sociale attraverso un procedimento competitivo di evidenza pubblica (appalto riservato alle Cooperative sociali di tipo B).

Capitolo 5 - Affidamenti soprasoglia comunitaria

Un discorso specifico va fatto per le situazioni di appalto di servizi soprasoglia comunitaria.

A questo proposito, valutando alcune esperienze particolarmente significative a livello nazionale, le procedure di affidamento di servizi più avanzate sono quelle ai sensi del dlgs 163/06 (Codice Unico Appalti) che partendo dalla cosiddetta "offerta economicamente più vantaggiosa", inseriscono negli elementi di punteggio clausole che premiano aspetti "sociali".

Questo concetto è rintracciabile nel vigente Codice Unico Appalti dagli articoli 2 comma 2 ("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") e 69 comma 2 ("1. Le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, e purché siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando, o nel capitolato d'oneri. 2. **Dette condizioni possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali o ambientali.** 3. La delibera o determina a contrarre che prevede tali condizioni particolari è comunicata all'Autorità, che si pronuncia entro trenta giorni sulla compatibilità con il diritto comunitario. Decorso tale termine, il bando può essere pubblicato e gli inviti possono essere spediti. 4. In sede di offerta gli operatori economici dichiarano di accettare le condizioni particolari, per l'ipotesi in cui risulteranno aggiudicatari")

La Cooperazione sociale di tipo B ha sempre teorizzato la non esclusività del proprio intervento in materia di inserimento lavorativo, considerando anzi decisiva ed auspicando l'apertura di tutto il mondo del lavoro all'integrazione lavorativa delle fasce deboli.

Tutto ciò che concorre ad una apertura del mercato e del mondo del lavoro all'integrazione lavorativo o meglio all'emancipazione di soggetti altrimenti esclusi va considerato positivamente, ma non acriticamente.

Un elemento cardine parlando di clausole sociali è a nostro parere la valutazione dei progetti di inserimento e in misura anche maggiore gli indicatori per la verifica dei processi stessi di inserimento e dei loro esiti⁸.

A seguito di quanto elaborato, sono pertanto possibili le seguenti tipologie di contratto tra la Pubblica Amministrazione e le Cooperative sociali di tipo B:

1. contratti di fornitura di beni, servizi e lavori soprasoglia comunitaria con clausola sociale finalizzata all'inserimento lavorativo (intesa come vincolo di una percentuale di inserimenti lavorativi non inferiore al 30%);

⁸ A questo proposito può essere d'aiuto la modalità scelta dal Comune di Torino (delibera 50 del 31/03/05) ove si prevede un costante monitoraggio delle persone inserite, contribuendo ad indicare nei capitolati, tra le categorie di cui all'articolo 4 L.381/91, quelle destinatarie di specifici interventi, al fine di

- a) garantire che si realizzi annualmente in tutte le tipologie di imprese un equilibrato inserimento delle diverse categorie di soggetti svantaggiati e disabili;
- b) offrire adeguate risposte a specifiche situazioni di emergenza occupazionale;
- c) assicurare, in collaborazione con i servizi di provenienza del soggetto, la corrispondenza tra le mansioni da svolgere e le progettualità in atto dei soggetti da inserire.

2. contratti di fornitura di beni e servizi (che siano al di sotto degli importi previsti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e convenzioni) con le Cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1 della Legge 381/91, in tale contesto rientrano sia le convenzioni dirette che le trattative riservate alle cooperative sociali;
3. Piani di Zona e Cooperative sociali di tipo B. Con la promulgazione della L.328/00 al Terzo Settore in generale viene riconosciuto un ruolo che va ben oltre la progettazione e la gestione dei servizi per diventare un attore a pieno titolo del processo di programmazione, progettazione, e realizzazione del sistema integrato dei servizi. Interessante sottolineare anche il D.P.C.M. 30/03/2001 – Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona – nel quale si dà preferenza a forme di aggiudicazione ristrette e negoziate. Un elemento importantissimo introdotto dalla L. 328/00 è la cosiddetta "coprogettazione". Questo elemento, se potrà essere in seguito effettivamente sperimentato, costituisce già di per sé una prassi interessante in quanto introduce la possibilità per la cooperazione sociale di concorrere a realizzare obiettivi di piano legati al territorio e progettati nell'ambito delle sinergie che si creano con i servizi a livello locale. La singola cooperativa può quindi diventare partner interessato alla gestione dei servizi progettati.

Non si vuole qui forzatamente semplificare vaneggiando possibili scenari diversi sugli appalti, ma è importante tentare di fare sperimentazione in questa direzione. Questo è infatti un percorso che potrà, almeno in qualche caso, impostare la programmazione e la gestione dei servizi sociali su presupposti effettivamente legati al territorio ed ai bisogni, e privilegiare quegli attori che su quel territorio hanno sviluppato progettualità, programmazione e gestione di servizi.

Con specifico riferimento alle peculiarità delle Cooperative sociali di tipo B, i soggetti firmatari del Piano di Zona potrebbero impegnarsi ad adottare un modello come quello ipotizzato nel paragrafo precedente e, in particolare, potrebbero altresì prevedere procedure di affidamento non competitivo nella casistica sottosoglia comunitaria attraverso la definizione di procedure che valorizzino la coprogettazione e la concertazione nell'ambito di appositi tavoli cui partecipino sia le Pubbliche Amministrazioni interessate sia le Cooperative sociali di tipo B.

Utilizzando queste tipologie di rapporti amministrativi la Pubblica Amministrazione concretizzerebbe il pieno recepimento della L.381/91 (art. 5) affermando il valore del diritto al lavoro per tutti i cittadini attraverso rapporti in deroga sottosoglia ed attraverso l'introduzione di clausole sociali specifiche e misurabili negli affidamenti soprastoglia, come peraltro auspicato dalla direttiva europea 18/04 nei **considerando 28 e 33** e ulteriormente recepiti dal Codice Unico Appalti (art. 52 e 69).

(28) "L'occupazione e le condizioni di lavoro sono elementi chiave per garantire pari opportunità a tutti i cittadini e contribuiscono all'integrazione nella società. In questo ambito i laboratori protetti ed i programmi di lavoro protetti contribuiscono efficacemente a promuovere l'integrazione o la reintegrazione dei disabili nel mercato del lavoro. Tuttavia, detti laboratori potrebbero non essere in grado di ottenere degli appalti in condizioni di concorrenza normali. Appare pertanto opportuno prevedere che gli Stati membri possano riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici a tali laboratori o riservare l'esecuzione degli appalti nel contesto di programmi di lavoro protetti."

(33) "Le condizioni di esecuzione di un appalto sono compatibili con la presente direttiva a condizione che non siano, direttamente o indirettamente, discriminatorie e siano indicate nel bando di gara o nel capitolato d'onere. In particolare esse possono essere finalizzate alla formazione professionale nel cantiere, alla promozione dell'occupazione delle persone con particolari difficoltà di inserimento, alla lotta contro la disoccupazione o alla tutela dell'ambiente. A titolo di esempio, si possono citare, tra gli altri, gli obblighi - applicabili all'esecuzione dell'appalto - di assumere disoccupati di lunga durata o di introdurre azioni di formazione per i disoccupati o i giovani, di rispettare in sostanza le disposizioni delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) nell'ipotesi in cui non siano state attuate nella legislazione nazionale, di assumere un numero di persone disabili superiore a quello stabilito dalla legislazione nazionale."

Capitolo 5 - Questioni aperte dalle entrati in vigore dalla direttiva Eu 18/04 e del Codice Unico Appalti e prospettive aperte per i contratti tra Pubblica Amministrazione e Cooperazione sociale di tipo B

Vanno esaminati due articoli, in relazione alle ricadute potenziali rispetto alla cooperazione sociale di tipo B, uno della direttiva EU18/04 (il 19) e uno del Codice Unico Appalti (il 52).

Articolo 19

"Gli Stati membri possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici a lavoratori protetti 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."

Art. 52 (Appalti riservati)

(Art. 19 direttiva n. 18/2004 e art. 28 direttiva n. 17/2004)

"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 lavoratori 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."

In questi articoli si prefigura la possibilità di attuare procedure riservate per la partecipazione a gare soprastaglia nel caso di lavoratori protetti o programmi di lavoro protetti.

Va però precisato che è importante comprendere correttamente cosa si intenda a livello comunitario per

"lavoratori protetti"

e per

“programmi di lavoro protetti”

in quanto la frase

“riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici a laboratori protetti o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti”

sembrerebbe considerare queste due definizioni come differenti.

La comprensione corretta della terminologia comunitaria è essenziale, perciò, quando parliamo di “lavoro protetto” possiamo riferirci al regolamento comunitario REGOLAMENTO (CE) N. 2204/2002 DELLA COMMISSIONE del 12 dicembre 2002 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione. La tabella sottostante riporta una serie di definizioni utili alla comprensione del testo seguente.

Nel regolamento comunitario citato, all'articolo 2 –Definizioni- si specifica

h) «lavoro protetto», un'occupazione in uno stabilimento nel quale almeno il 50 % dei dipendenti siano lavoratori disabili che non siano in grado di esercitare un'occupazione sul mercato del lavoro aperto;

Un'altra definizione da prendere in considerazione è

“disabili”

in quanto sempre per il Regolamento 2204/2002 all'articolo 2 si definisce ai seguenti commi

g) «lavoratore disabile»

i) qualsiasi persona riconosciuta come disabile ai sensi della legislazione nazionale, o

ii) qualsiasi persona riconosciuta affetta da un grave handicap fisico, mentale o psichico.

A questo punto parrebbe, salvo la comprensione corretta di cosa si definisca per lavoratori protetti, che il superamento della soglie per affidamenti riservati sia da intendersi solo per lavori che prevedano una percentuale superiore al 50% di inserimenti di categorie persone riconducibili a quanto previsto ai sensi della L.68/99 (quindi in un'accezione restrittiva rispetto a quanto previsto all'art. 4 della 381/91 riferendosi solo alla disabilità).

Và, però, rilevato che il mero rinvio, al fine dell'interpretazione dell'articolo 19 della direttiva 18/04 e dell'articolo 52 del Codice degli appalti, a quanto previsto dal Regolamento comunitario in tema di aiuti di stato a favore dell'occupazione può parere semplicistico, alla luce della diversità delle fattispecie descritte nel predetto Regolamento comunitario, da un lato, e nella legge nazionale n. 381/91, dall'altro. Nel primo, infatti, la nozione di "lavoratore disabile" si contrappone a quella di "lavoratore svantaggiato", mentre nell'ordinamento nazionale italiano la nozione di "lavoratore disabile" non si contrappone a quella di "lavoratore svantaggiato": nella legge n. 381/1990, infatti, si individua la categoria generale dei "lavoratori svantaggiati" che ricomprende sia i lavoratori "invalidi" (sostanzialmente coincidenti con i lavoratori disabili di cui parla la normativa comunitaria), sia ulteriori lavoratori portatori di altri tipi di svantaggio sociale diversi dall'invalidità. Orbene, questi ultimi (svantaggiati non invalidi) rappresentano nel loro complesso una categoria ben più limitata di quella descritta dal Regolamento comunitario con "svantaggiata". Non può non discenderne che la mera trasposizione nelle categorie giuridiche italiane del concetto di disabilità previsto dalla normativa comunitaria, e la limitazione alla disabilità della possibilità di riserva offerta dalla direttiva n. 18/2004 (e dal Codice degli Appalti) appare solo apparentemente rispettosa dei principi comunitari e sostanzialmente penalizzante la

posizione delle cooperative sociali di tipo B italiane; infatti, così come la logica della distinzione comunitaria disabile/svantaggiato non ricalca che nominalmente la distinzione nazionale invalido/svantaggiato diverso dall'invalido, altrettanto, la limitazione della facoltà di riserva "pensata" nel contesto comunitario è solo apparentemente trasferibile nel contesto nazionale e sostanzialmente deviante rispetto ad esso.

Si ritiene, quindi, ipotizzabile un'applicazione del contesto nazionale della norma comunitaria (art. 19 Direttiva) che sfugga al tranello della traduzione letterale delle parole e ponga il problema della possibilità di far rientrare nel concetto di disabilità quanto meno di quante fra le situazioni indicate dalla legge 381/1991 come "di svantaggio" si presentino significativamente più gravi, ancorché non riconducibili alla categoria nazionale dell'invalidità.

Definizioni tratte da Regolamento EU 2204/2002 Articolo 2

Ai fini del presente regolamento, si intende per:

- a) «aiuto»: qualsiasi misura che soddisfi tutti i criteri di cui all'articolo 87, paragrafo 1, del trattato;
- b) «piccola o media impresa», un'impresa quale definita all'allegato I del regolamento (CE) n. 70/2001;
- c) «intensità lorda dell'aiuto», l'importo dell'aiuto espresso in percentuale dei costi di cui trattasi. Tutti i valori utilizzati sono al lordo di qualsiasi imposta diretta. Quando un aiuto è concesso in forma diversa da una sovvenzione diretta in denaro, l'importo dell'aiuto è l'equivalente della sovvenzione. Gli aiuti erogabili in più quote sono attualizzati al loro valore al momento della concessione. Il tasso di interesse da applicare ai fini dell'attualizzazione e del calcolo dell'importo dell'aiuto nel caso di prestiti agevolati è il tasso di riferimento applicabile al momento della concessione;
- d) «intensità netta dell'aiuto», l'importo attualizzato dell'aiuto dopo deduzione delle imposte, espresso in percentuale dei costi di cui trattasi;
- e) «numero di dipendenti», il numero di unità di lavoro-anno (ULA), vale a dire il numero di lavoratori occupati a tempo pieno durante un anno, conteggiando il lavoro a tempo parziale ed il lavoro stagionale come frazioni di ULA;
- f) «lavoratore svantaggiato», qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti:
 - i) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;
 - ii) qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro;
 - iii) qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile;
 - iv) qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;
 - v) qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;
 - vi) qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
 - vii) qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
 - viii) qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;
 - ix) qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;
 - x) qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;
 - xi) qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 % della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 % del tasso di disoccupazione maschile dell'area

considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti;

g) «lavoratore disabile»:

i) qualsiasi persona riconosciuta come disabile ai sensi della legislazione nazionale, o

ii) qualsiasi persona riconosciuta affetta da un grave handicap fisico, mentale o psichico;

h) «lavoro protetto», un'occupazione in uno stabilimento nel quale almeno il 50 % dei dipendenti siano lavoratori disabili che non siano in grado di esercitare un'occupazione sul mercato del lavoro aperto;

i) «costi salariali», incluse le seguenti componenti che il beneficiario è di fatto tenuto a corrispondere in relazione al posto di lavoro considerato:

i) la retribuzione lorda, vale a dire prima dell'applicazione dell'imposta, e

ii) i contributi di sicurezza sociale obbligatori;

j) un posto di lavoro è «connesso alla realizzazione di un progetto di investimento» se riguarda l'attività per la quale è stato effettuato l'investimento e se viene creato entro tre anni dal completamento dell'investimento. Sono considerati connessi all'investimento anche i posti di lavoro creati, nel corso di questo periodo, a seguito di un aumento del tasso di utilizzazione della capacità creata dall'investimento stesso;

k) «investimento in immobilizzazioni materiali», un investimento in capitale fisso materiale destinato alla creazione di un nuovo stabilimento, all'ampliamento di uno stabilimento esistente o all'avvio di un'attività connessa ad una modifica sostanziale dei prodotti o dei processi produttivi di uno stabilimento esistente, in particolare mediante razionalizzazione, ristrutturazione o ammodernamento. Un investimento in capitale fisso effettuato sotto forma di acquisizione di uno stabilimento che ha cessato l'attività o l'avrebbe cessata senza tale acquisizione deve ugualmente essere considerato come un investimento in immobilizzazioni materiali;

l) «investimento in immobilizzazioni immateriali», un investimento in trasferimenti di tecnologia mediante l'acquisto di diritti di brevetto, di licenze, di know-how o di conoscenze tecniche non brevettate.

"IL VALORE DI UN'ESPERIENZA SOCIALMENTE RESPONSABILE: LA COOPERATIVA SOCIALE PICTOR"

ricerca a cura dell'istituzione "G.F. Minguzzi" di Bologna

Obiettivi del lavoro di ricerca svolta nell'anno 2005 sono stati:

- evidenziare e documentare l'assunto teorico del valore sociale ed economico della Cooperazione di tipo B e dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate attraverso il lavoro di rete tra soggetti appartenenti a servizi diversi;
- incentivare il percorso di sensibilizzazione delle Pubbliche Amministrazioni in quanto luogo deputato a sviluppare azioni di sostegno a favore di categorie svantaggiate e, in questo specifico caso, in una prospettiva non di puro e semplice sussidio, ma di valorizzazione delle loro potenzialità inespresse.

La ricerca si è svolta prevalentemente nella zona della pianura della provincia di Bologna, dove ormai da un decennio opera la cooperativa sociale Pictor in stretta collaborazione con i Servizi territoriali dell'Azienda USL e dei Comuni.

E' una zona altresì particolarmente interessante in quanto la cooperativa sociale ha siglato una serie di rapporti di lavoro con l'ex Azienda USL Bologna Nord – pianura est e pianura ovest, con diverse Amministrazioni comunali e, infine, con la Direzione Didattica di Budrio e di Medicina.

Per l'intreccio fra pubblico e privato, per la diversità dei ruoli che mutano a seconda del momento (la Pubblica Amministrazione in una certa fase opera in collaborazione con la Cooperativa, in un'altra è la committente della prestazione; la cooperativa sociale, in un certo momento, è partner nell'azione di sostegno disabili, in un altro momento è fornitrice di servizi) sono stati attivati, all'interno del progetto, tutti i soggetti coinvolti nel percorso preso in esame, focalizzando l'attenzione fin dall'inizio sui ruoli agiti da ciascuno nelle diverse fasi.

La metodologia della ricerca ha dato grande risalto al lavoro "sul campo": sono stati scelti nove soci lavoratori svantaggiati inseriti nella cooperativa sociale, ricostruendo le tappe significative dei loro percorsi di vita sociale e lavorativa, mediante l'approccio biografico.

Si sono considerate per ogni "caso": la presa in carico dei servizi sociali del territorio, il percorso di inserimento lavorativo e l'eventuale "valore" dell'inclusione della persona, sia in termini sociali sia di costi per la collettività.

L'ipotesi del progetto di ricerca, e cioè che l'azione della cooperazione di tipo B costituisca un valore non solo sociale ma anche economico per la comunità di riferimento, è stata posta a verifica, e l'esito positivo ripropone l'opportunità di una riflessione approfondita anche in rapporto agli scenari aperti dal D.lg. n. 276 "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro" di cui alla legge n. 30/2003 (Legge Biagi), in particolare dall'art. 14 sulle commesse di lavoro alle cooperative sociali. Questo con la finalità di aprire una reale e più ampia possibilità di un inserimento effettivo di queste persone nel mondo del lavoro.

Principali risultati della ricerca

Ne vale la pena? Iniziava così un articolo apparso alcuni anni fa sul costo del lavoro sociale nelle Cooperative sociali di tipo B.

Anche la ricerca condotta sulla cooperativa sociale Pictor è nata dal desiderio di valutare l'attività svolta in dieci anni sia sotto il profilo sociale, sia sotto il profilo economico.

Attraverso le storie di vita delle nove persone prese a campione si è cercato di verificare e valutare quale impatto abbia avuto l'inserimento lavorativo nella Pictor. Sulla base delle osservazioni raccolte è forse legittimo pensare che tante storie di sofferenza e disagio, di emarginazione e di isolamento, opportunamente sostenute anche attraverso azioni mirate di collocamento lavorativo, potrebbero permettere di conseguire condizioni di vita socialmente apprezzabili, altrimenti precluse a soggetti in forte condizione di svantaggio. A contraddistinguere l'azione di Pictor è infatti un approccio promozionale e non assistenziale alla questione del recupero dei soggetti deboli, da realizzarsi mediante il coinvolgimento attivo degli stessi, valorizzando le potenzialità di cui dispongono e operando per l'emancipazione dalla dipendenza di aiuti esterni.

Attraverso lo studio economico, per quanto semplificato, si è voluto invece andare a verificare l'opportunità o meno di questi inserimenti per la comunità. E' stato dimostrato come questa non sia un'attività sussidiata o un banale trasferimento di risorse pubbliche al privato sociale, ma si configuri proprio come un'attività imprenditoriale con risultati positivi per la collettività. **Le agevolazioni a favore della cooperazione sociale di inserimento lavoro sono in buona parte compensate da un maggiore gettito fiscale e da una minore spesa in termini assistenziali e sanitari.**

Dall'elaborazione economica della ricerca si può fare una sorta di bilancio che evidenziamo di seguito:

oneri per la collettività: l'assunzione dei lavoratori svantaggiati comporta il mancato incasso dei contributi (Inps) a carico dell'azienda, e la totale deducibilità del loro costo retributivo dall'irap;

proventi per la collettività: lo svantaggiato paga l'irpef sul proprio reddito, inoltre diventando lavoratore dipendente, nessuna borsa lavoro viene più sostenuta dalla collettività.

Riassumendo si può dire che l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate "libera" la collettività da oneri piuttosto elevati, allo stesso tempo l'autonomia dello svantaggiato libera parzialmente le famiglie sia in termini economici, che in termini di impegno; i familiari possono dedicarsi più liberamente alla propria attività lavorativa. Le persone svantaggiate assunte producono reddito, ed il loro inserimento porta occupazione anche per i "normo-dotati".

Il risultato economico è strettamente collegato a quello sociale, infatti la cooperativa Pictor è nata dieci anni fa per volontà di operatori fortemente motivati a dare un senso non solo economico al proprio operare.

La ricerca condotta ha consentito di verificare e di dimostrare l'utilità dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate attraverso la mediazione della cooperazione sociale che - per definizione - cerca di coniugare l'aspetto imprenditoriale ed economico con l'attenzione alla persona. Non si vuole enfatizzare il lavoro come unico e solo metodo taumaturgico di inclusione sociale. Il lavoro di per sé non comporta automaticamente un miglioramento complessivo delle condizioni di vita di un soggetto svantaggiato, ma dalla ricerca emerge che persone in situazione di disagio psicologico e sociale hanno trovato nel lavoro e, certamente, nell'ambiente di lavoro disponibile e partecipe, un'occasione di socializzazione altrimenti difficilmente conseguibile. La

valenza attribuita al lavoro in termini di integrazione ed emancipazione sociale è avvalorata da un percorso di riabilitazione delle persone prese in esame, miglioramenti che vanno dal rispetto delle norme interne e di comportamento (puntualità, impegno, capacità di riconoscimento di ruoli, cura degli strumenti di lavoro, autonomia personale), all'acquisizione di progressive abilità tecniche e lavorative. Partecipare ad un'esperienza di lavoro assume pertanto un significato che trascende il semplice ottenimento di mezzi per il sostentamento, per divenire uno strumento fondamentale di formazione di una nuova identità, di conferma delle proprie capacità ed attitudini, di riconoscimento sociale.

L'impresa sociale sembra in tal senso, quindi, particolarmente all'avanguardia in quanto coniuga per l'appunto l'aspetto imprenditoriale e una finalità di interesse pubblico, a favore della collettività. Nel corso di questi 10 anni l'impresa ha prodotto servizi ed utili, ha aumentato il numero dei lavoratori passando da 32 a 67 persone, ha incrementato il numero degli inserimenti lavorativi per persone svantaggiate passando da 14 a 29 lavoratori svantaggiati, consentendo loro di uscire da dinamiche di isolamento, dipendenza, rischio di devianza.

La comunità nel suo complesso ne ha beneficiato, in termini di riduzione della spesa assistenziale, di vivibilità e di sicurezza per il territorio, di ricaduta positiva sul tessuto produttivo.

La Pubblica Amministrazione ha sicuramente avuto una considerevole riduzione dei costi sociali e sanitari ed un considerevole gettito fiscale.

L'esperienza della Pictor ci ha consentito di individuare alcuni dei possibili punti di forza e di debolezza.

I punti di forza: un forte radicamento sul territorio di appartenenza, una competenza e motivazione alta negli operatori, attenzione alla persona e capacità di intervento e di raccordo con i Servizi sanitari e sociali ai primi segnali di difficoltà espressi dal soggetto svantaggiato. L'esperienza della Pictor porta infatti a sostenere che solamente nel momento in cui la cooperativa è inserita ed in stretta collaborazione con un sistema complessivo di servizi, l'intervento di inclusione sociale della persona svantaggiata riesce a realizzarsi compiutamente.

Sotto il profilo organizzativo: capacità manageriale elevato nella governance della cooperativa e nell'adattare l'esigenza del servizio alle esigenze del lavoratore svantaggiato, denotando quindi un elevato indice di flessibilità organizzativa.

Ed infine, la capacità di agire come impresa profit per quanto concerne lo standard di qualità del servizio prestato, fuori da logiche assistenziali.

I punti di debolezza: la cooperativa Pictor, nei casi presi in esame, si è rivelata uno splendido esempio di inserimento lavorativo, non di transizione al lavoro. Si è verificato quello che molto spesso si riscontra nelle cooperative sociali di tipo B, e cioè le organizzazioni che vivono fasi di sviluppo "sono meno propense a ricollocare i lavoratori svantaggiati che hanno acquisito buone capacità lavorative e tendono piuttosto ad utilizzarli come risorse all'interno dell'organizzazione che, espandendosi, ha necessità di lavoratori di esperienza" (Marocchi, 2002).

Questa è una possibile chiave di lettura. La ricerca non ha però sufficientemente approfondito questo aspetto. Dalle poche informazioni emerse nel corso delle interviste, sembrerebbe in realtà emergere un contesto di riferimento esterno alla Pictor talvolta un po' restio a trasformare borse lavoro attivate dai Servizi in assunzioni.

Questo, in fondo, è l'altro vero scoglio con cui si trovano a dovere fare i conti le cooperative sociali di tipo B.

La transazione dei soci lavoratori svantaggiati verso realtà lavorative profit potrà permettere alle cooperative sociali di evitare di configurarsi come contenitori di persone in difficoltà.

Solo in un contesto "socialmente responsabile" e quindi pronto e aperto a collaborare al reinserimento sociale di persone in condizioni di svantaggio, e in una rete di Servizi in grado di "fare squadra" per condividere interventi mirati alla persona, la cooperativa sociale di tipo B) può esplicare compiutamente tutte le sue potenzialità e contribuire per quelle che sono le sue specifiche competenze.

Nell'ottica del "fare squadra" sarebbe auspicabile istituire spazi di incontro – confronto con tutti i soggetti coinvolgibili, servizi invianti, enti locali, sindacati, associazioni di imprenditori, cooperative sociali, per individuare le modalità di transizione delle persone svantaggiate, potendo garantire anche la possibilità di rientro in cooperativa, qualora i percorsi non andassero a buon fine.

*Il testo completo della ricerca è disponibile presso la cooperativa Pictor e presso l'Istituzione G.F. Minguzzi
www.minguzzi.provincia.bo.it*

L' ESPERIENZA DEL CONSORZIO NOICON

Sovvenzione Globale, Obiettivo 3, Misura B1.
Regione Emilia Romagna

Il Consorzio NOICON

Gli interventi realizzati dall'Unione Europea con i fondi strutturali possono assumere diverse forme, una in particolare è quella della concessione di Sovvenzioni Globali.

La Sovvenzione Globale è una importante forma di intervento e di utilizzo dei fondi strutturali comunitari e riguarda prevalentemente iniziative di sviluppo locale, per la cui attuazione richiede la selezione di un Organismo Intermediario.

L'intermediario deve soddisfare determinate condizioni:

- essere presente nella zona in questione;
- essere investito di una missione di interesse pubblico;
- essere dotato della solvibilità e della capacità amministrativa e finanziaria necessarie;
- avere una esperienza pluriennale nei settori dell'inclusione sociale e coinvolgere in maniera adeguata gli ambienti socioeconomici direttamente interessati alle misure previste.

La Sovvenzione Globale, dunque, permette una reale applicazione del principio di sussidiarietà e di compartecipazione, in quanto consente all'Organismo Intermediario di essere un'istituzione di sviluppo locale.

Lo scopo è quello di migliorare l'efficacia delle azioni, assicurando una maggiore rispondenza degli interventi ai fabbisogni e alle peculiarità del contesto di riferimento.

La Regione Emilia-Romagna, oltre ad aver adottato specifiche politiche finalizzate all'occupabilità, all'imprenditorialità, all'adattabilità e alle pari opportunità, è stata la prima regione in Italia che ha utilizzato tale strumento su diversi assi e misure. Per gestire la Sovvenzione Globale legata alla misura B1 si sono unite istituzioni da sempre impegnate nella ricerca con un'attenzione particolare verso il sociale quali la Fondazione Alma Mater dell'Università degli Studi di Bologna e la Fondazione Carisbo, la Cooperativa Sociale Oltremare e la Fondazione Cesar. L'incontro di queste esperienze ha dato vita al Consorzio "Noi Con", come tale divenuto Organismo Intermediario per la gestione della Sovvenzione Globale in particolare della Misura B1-Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati.

La predetta Misura persegue le finalità del Piano Operativo Regionale – Obiettivo 3 del Fondo Sociale Europeo 2000 - 2006 secondo il quale viene affidato ad un apposito ente, il consorzio in questo caso, la gestione completa, ossia la progettazione, il monitoraggio la gestione e la valutazione di tutto quanto possa essere programmato per l'ottenimento del risultato cui essa mira.

Oltre ai soci del consorzio, NOICON vede la fattiva collaborazione di un insieme di partner funzionali, dagli enti locali alle associazioni di categoria, che collaborano al raggiungimento degli obiettivi prefissi.

I soggetti appartenenti al Consorzio garantiscono la co-presenza di tutte le competenze necessarie all'attuazione della misura per la gestione dal punto di vista tecnico e finanziario della misura assegnata e alla realizzazione degli obiettivi operativi.

Il Consorzio NOICON stabilisce come punto centrale del suo oggetto statutario:

- la progettazione, lo sviluppo e la realizzazione delle attività necessarie alla gestione della Sovvenzione Globale;
- la progettazione, lo sviluppo e la realizzazione delle attività necessarie per garantire la continuità delle attività e dei servizi oggetto della misura B.1 per tutti i termini della durata della stessa;
- ogni altra attività derivante dall'attività di realizzazione della Sovvenzione Globale e/o affine alla missione sopra menzionata.

In particolare gli obiettivi del Consorzio sono:

- realizzare percorsi di sostegno per garantire l'inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro mediante l'accesso a misure di politica attiva;
- sostenere specifici progetti integrati di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro, in particolare verso target di utenza e contesti territoriali o sociali ad elevato disagio sociale;
- sviluppare misure di accompagnamento consistenti in un'offerta di servizi in grado di assicurare condizioni di contesto (sociale, territoriale, aziendale) favorevoli all'inclusione sociale;
- promuovere una politica di contrasto al disagio, come sostegno del benessere e della cittadinanza, alternativa all'esclusione, per la promozione di capacità personali e professionali al fine di assicurare l'inserimento, il reinserimento e la partecipazione al lavoro;
- promuovere l'impresa sociale, nelle sue diverse forme, attraverso lo sviluppo di servizi integrati;
- approvare iniziative di sostegno attraverso la concessione di contributi sotto forma di "sussidi" economici di diverso valore, personalizzati e contestualizzati per favorire il benessere globale delle persone disagiate che presentano un progetto concreto e realizzabile di creazione d'impresa e autoimpiego;
- sensibilizzare, per coinvolgere e implicare attraverso una corretta informazione, la società civile (rappresentanti del terzo settore, rappresentanti del mondo economico e finanziario, sindacale e delle istituzioni) delle finalità e delle attività dell'Organismo Intermediario;
- realizzare a supporto dell'attuazione della Sovvenzione Globale una "mappatura" di analisi del contesto regionale, di indagine del target group dello svantaggio esistente, dei loro fabbisogni formativi e di sostegno.

Il Consorzio NOICON alla luce dei positivi risultati raggiunti nel primo triennio di sperimentazione, ha visto rinnovarsi l'intesa con la Regione Emilia-Romagna con particolare riguardo all'ulteriore sviluppo e completamento dell'attività di gestione della Sovvenzione Globale per le successive tre annualità espressamente previste dal programma regionale di intervento (POR 2000/2006). Il Consorzio prosegue dunque il suo operato nel conseguimento degli obiettivi strategici contenuti nella misura di cui si fa portatore.

Tale prosecuzione valorizza, innanzitutto gli investimenti già effettuati e mette ulteriormente a frutto gli obiettivi e i vantaggi competitivi maturati, sia in termini di organizzazione e funzionalità delle strutture utilizzate per la gestione dei progetti, sia in termini di professionalità e di conseguente know-how acquisiti sulla specifica materia dalle risorse messe a disposizione.

L'attenzione centrale dell'attività continua ovviamente ad essere rivolta alla persona ed all'accrescimento delle sue competenze/conoscenze, in modo tale da generare

impatti positivi sulle possibilità di inserimento lavorativo delle categorie ai margini della società.

Il lavoro del consorzio è stato premiato oltre che dalla fiducia dell'ente pubblico anche dal suo essersi rivelato modello efficace ed originale nello scenario italiano, tanto da essere poi replicato in altre regioni.

Infine si vogliono sottolineare alcuni elementi di ulteriore ottimizzazione che, pur confermando l'impianto strutturale generale, si sono voluti definire per la seconda fase della Sovvenzione Globale, ossia:

- aiuto alla creazione e al consolidamento di imprenditorialità nuove ma anche aiuto a realtà già esistenti che si vogliono ampliare nella loro attività tramite la creazione di rami d'azienda;
- valorizzazione di percorsi di inserimento originali qualitativamente;
- erogazione per tutti i beneficiari di moduli, di documentazione di ausilio e supporto per rendere più efficace e rispondente a fabbisogni degli stessi il buon esito della progettazione;
- svolgimento integrato e sinergico delle funzioni di tutoraggio e di supporto ampliando ed articolando le funzioni di accompagnamento svolte da persone stabilmente inserite nella struttura operativa del consorzio (TUTOR);
- introduzione nel bando di ammissione di una parte di finanziamento riservato per sostenere anche quanti hanno partecipato alla primo triennio di sperimentazione (Parte A del bando).

Infine, si è voluta ampliare l'attenzione alla fase del monitoraggio, inteso sia come quantitativo e qualitativo, ulteriormente suddiviso in:

- finanziario, finalizzato a verificare la corretta attuazione degli interventi rilevando ed esaminando le spese realizzate per l'esecuzione degli stessi rispetto alle spese programmate (impegni assunti, pagamenti sostenuti, ecc.);
- di processo, finalizzato a verificare il conseguimento degli obiettivi prefissati rilevando lo stato di avanzamento fisico degli interventi;
- di risultato, come tale finalizzato a monitorare gli aspetti di carattere prevalentemente contenutistico delle azioni finanziate e attivate, al fine di valutare i risultati e misurare gli effetti diretti od immediati, la qualità e gli obiettivi che l'attuazione degli interventi ha permesso di raggiungere.

Tutti i documenti e i riferimenti sulla progettazione e sul consorzio sono consultabili sul sito internet www.noicon.it.

DATI SULL'ATTIVITÀ E SUI PROGETTI DI FORMAZIONE PRE-LAVORATIVA E DI INSERIMENTO AL LAVORO DEL DIPARTIMENTO DI SALUTE MENTALE DELL'AZIENDA USL DI BOLOGNA: ANNI 2005 – 2006

I dati riportati nelle tabelle e nei grafici seguenti riguardano complessivamente tutte le attività riabilitative di formazione e d'inserimento al lavoro svolte dal Dipartimento di Salute Mentale dell'AUSL di Bologna in favore dei cittadini adulti con disagio e disturbo psichico e con stati di dipendenza negli anni 2005 e 2006.

Dopo la costituzione dell'AUSL di Bologna e del Dipartimento di Salute Mentale unico, questa è la prima rappresentazione complessiva e completa dei dati della riabilitazione lavorativa sviluppata e realizzata dai servizi di Psichiatria Adulti (Agenzia Lavoro e Centri di Salute Mentale) e da tutti i SERT (Servizi Tossicodipendenze). Come si vedrà, è stato dato particolare risalto all'ambito e al rapporto con la Cooperazione Sociale di tipo B sia per necessità di conoscenza del dato concreto in relazione alle attività dei vari tavoli sul tema sia per la particolare attenzione che i servizi della salute mentale riservano storicamente a questo settore lavorativo. Non a caso questi dati sono stati ufficialmente presentati all'interno del Tavolo con la Cooperazione Sociale di tipo B che il DSM, insieme alle Associazioni di familiari ed utenti, ha deciso di creare nel 2007, come un suo "organismo" interno.

Nei primi 26 tra grafici e tabelle sono riportati i dati complessivi su utenza ed attività d'inserimento formativo e lavorativo nel DSM con un raffronto nel biennio 2005-2006; più specificatamente nelle prime tre tabelle vi è un raffronto con i dati dell'utenza in carico ai Servizi, della popolazione residente nel territorio del DSM AUSL di Bologna e della popolazione in età 18 – 64 anni.

Le tabelle comprese tra 1 e 12 presentano anche una divisione del dato tra Psichiatria Adulti e SERT.

La tabella 13 è relativa alla disabilità e agli utenti in possesso di certificazione di disabilità, come da Legge n. 68 del 12 marzo 1999 e successive integrazioni; sono riportate delle ripartizioni in percentuale.

Le tabelle ed i grafici da 27 a 39 propongono invece una rappresentazione dei dati sugli inserimenti formativi e lavorativi, accorpata tra Psichiatria Adulti e SERT e secondo la ripartizione dei 6 Distretti in cui è suddivisa l'AUSL di Bologna: Pianura Est, Pianura Ovest, Città di Bologna, S. Lazzaro di Savena, Casalecchio di Reno, Porretta Terme.

In queste tabelle i dati sulle attività riabilitative e lavorative sono preceduti da quelli di confronto su popolazione residente nel Distretto, popolazione in età 18-64 anni, utenti in carico al DSM per Area (Centro, Nord, Sud) e utenti seguiti per inserimenti lavorativi nel Distretto.

Tabella 1

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
DI INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
PSICHIATRIA ADULTI DSM AUSL DI**

	2005	2006
Utenti in carico alla Psichiatria Adulti	17528 (100%)	17451 (100%)
Utenti seguiti per inserimenti lavorativi	795 (4,5%)	853 (4,9%)
Uomini	445	491
Donne	350	362
Utenti con - 35 anni	307	263
Utenti con + 35 anni	488	590

Tabella 2

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
DI INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
SERT DSM AUSL DI BOLOGNA**

	2005	2006
Utenti in carico ai SERT	2747 (100%)	3731 (100%)
Utenti seguiti per inserimenti lavorativi	189 (6,8%)	191 (5,1%)
Uomini	145	149
Donne	44	42
Utenti con - 35 anni	63	65
Utenti con + 35 anni	126	126

Tabella 3

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
DI INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
DIPARTIMENTO DI SALUTE MENTALE AUSL DI BOLOGNA**

	2005	2006
Popolazione residente nel territorio dell'AUSL di Bologna	820.219	824.502
Popolazione in età 18 – 64 anni	513.919	512.549
	2005	2006
Utenti in carico al DSM (Neuropsichiatria Infantile escluso)	20275 (100%)	21182 (100%)
Utenti seguiti per inserimenti lavorativi	984 (4,9%)	1044 (4,9%)
Uomini	590	640
Donne	394	404
Utenti con - 35 anni	369	328
Utenti con + 35 anni	614	716

Tabella 4

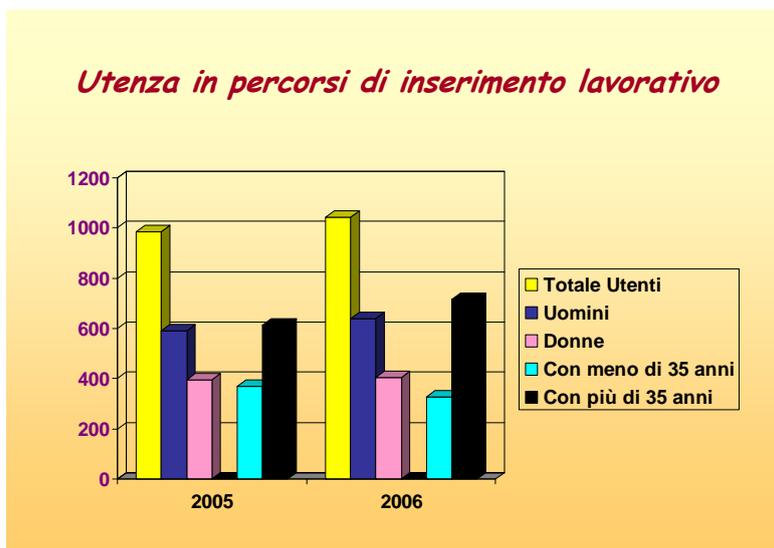


Tabella 5

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
DI INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
PSICHIATRIA ADULTI DSM AUSL DI BOLOGNA**

Titolo di studio	2005	2006
Utenti con licenza elementare (alcuni analfabeti)	80	97
Utenti con licenza media inferiore	403	415
Utenti con attestato professionale	71	78
Utenti con diploma scuola media superiore	197	201
Utenti con laurea	42	61

Tabella 6

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
DI INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
SERT DSM AUSL DI BOLOGNA**

Titolo di studio	2005	2006
Utenti con licenza elementare	22	17
Utenti con licenza media inferiore	132	133
Utenti con attestato professionale	13	9
Utenti con diploma scuola media superiore	22	31
Utenti con laurea	0	29

Tabella 7

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
D'INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
DIPARTIMENTO DI SALUTE MENTALE AUSL DI BOLOGNA**

Titolo di studio	2005	2006
Utenti con licenza elementare	102	114
Utenti con licenza media inferiore	535	548
Utenti con attestato professionale	84	87
Utenti con diploma scuola media superiore	219	232
Utenti con laurea	42	90

Tabella 8

Utenza - titolo di studio

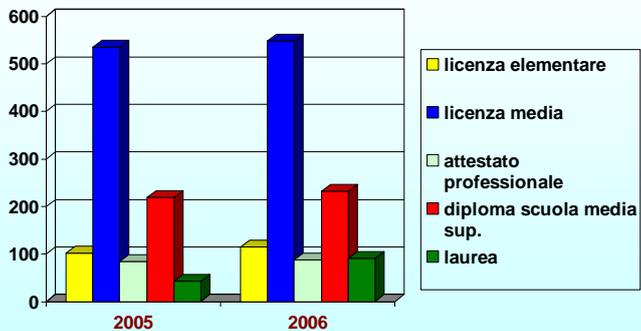


Tabella 9

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
DI INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
PSICHIATRIA ADULTI DSM AUSL DI BOLOGNA**

Anzianità di presa in carico del Centro di Salute Mentale	2005	2006
fino ad 1 anno	30	101
da 1 a 5 anni	379	398
da 6 a 10 anni	235	217
oltre i 10 anni	151	137
n. utenti totali	795	853

Tabella 10

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
DI INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
SERT DSM AUSL DI BOLOGNA**

Anzianità di presa in carico del Centro di Salute Mentale	2005	2006
fino ad 1 anno	15	31
da 1 a 5 anni	74	64
da 6 a 10 anni	57	40
oltre i 10 anni	45	36
n. utenti totali	189	191

Tabella 11

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA' DI
INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
DIPARTIMENTO DI SALUTE MENTALE AUSL DI BOLOGNA**

Anzianità di presa in carico del Centro di Salute Mentale	2005	2006
fino ad 1 anno	45	132
da 1 a 5 anni	453	462
da 6 a 10 anni	292	257
oltre i 10 anni	196	173
n. utenti totali	984	1044

Tabella 12

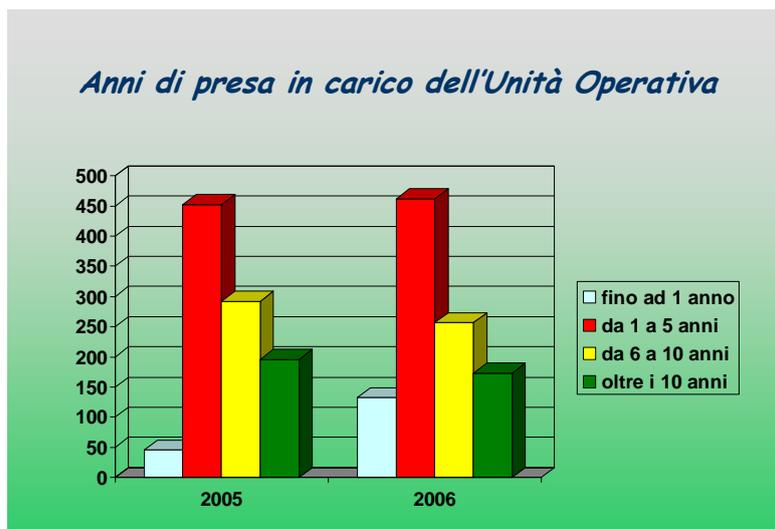


Tabella 13

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
DI INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
DIPARTIMENTO DI SALUTE MENTALE AUSL DI BOLOGNA**

Disabilità	2005	2006
Utenti seguiti per inserimenti lavorativi	984 (100%)	1044 (100%)
Di cui utenti non disabili	367 (37%)	356 (34%)
Di cui utenti disabili	617 (63%)	688 (66%)
Di cui utenti con invalidità <74%	262	289
Di cui utenti con invalidità 75%-100%	326	367
Utenti con invalidità 100% + accompagnamento	29	32

Tabella 14

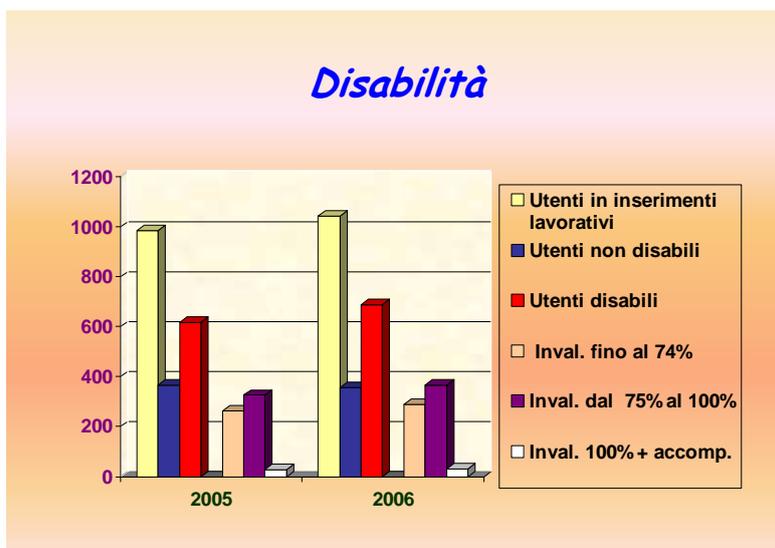


Tabella 15

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
DI INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
DIPARTIMENTO DI SALUTE MENTALE AUSL DI BOLOGNA**

Tipologie d'inserimento formativo lavorativo	2005	2006
Borse lavoro	730	784
Utenti in formazione professionale	115	125
Utenti segnalati all'Ufficio Disabili Provincia di Bologna	74	78
Inserimenti lavorativi con assunzione	100	83

Tabella 16

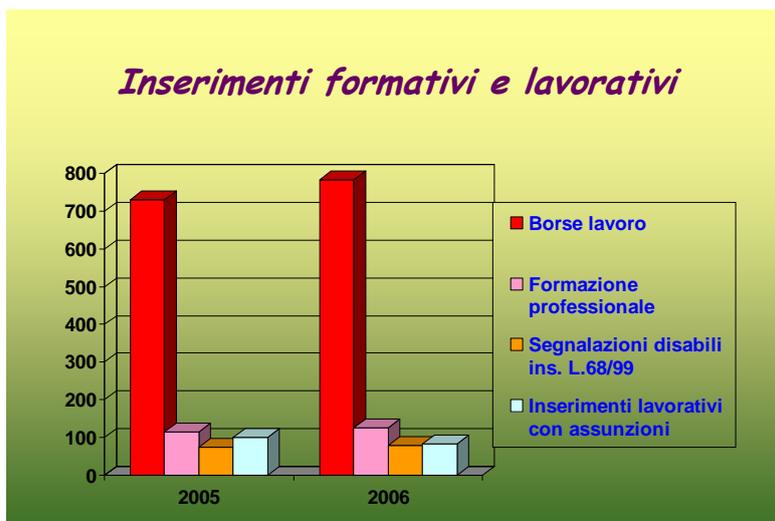


Tabella 17

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
DI INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
DIPARTIMENTO DI SALUTE MENTALE AUSL DI BOLOGNA**

	2005	2006
n. Totale Borse lavoro	730	784
Borse lavoro osservative	213	230
Borse lavoro occupazionali	370	379
Borse lavoro finalizzate	92	100
Borse lavoro riabilitative	32	48
Borse lavoro riduzione del danno	22	27

Tabella 18

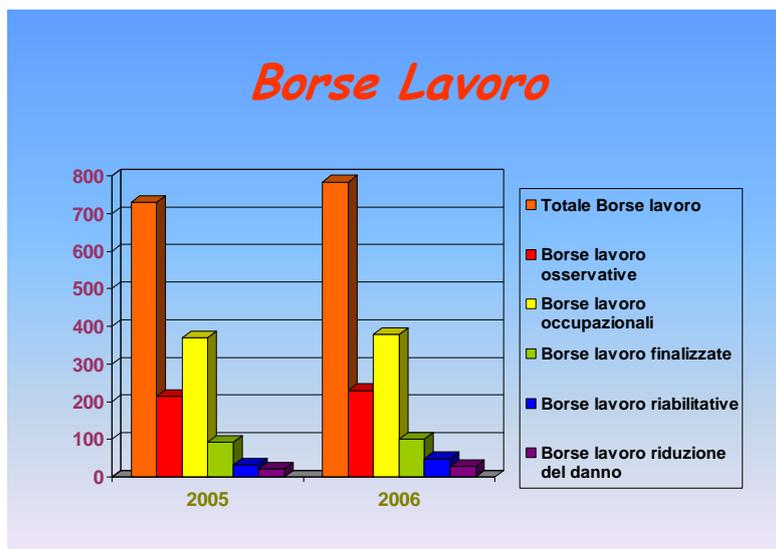


Tabella 19

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA'
DI INSERIMENTO FORMATIVO LAVORATIVO
DIPARTIMENTO DI SALUTE MENTALE AUSL DI BOLOGNA**

Tipologie aziende coinvolte nei progetti di B.L.	2005	2006
Borse lavoro nella Pubblica Amm. ne	157	140
Borse lavoro in aziende private	190	224
Borse lavoro in associazioni	67	75
Borse lavoro in Coop. Sociali B	267	283
Altro	34	51
n. Totale Borse lavoro	730	784

Tabella 20



Tabella 21

**DATI SU UTENZA ED ATTIVITA' D'INSERIMENTO FORMATIVO
LAVORATIVO DIPARTIMENTO DI SALUTE MENTALE AUSL DI BOLOGNA**

Settori di attività delle Borse Lavoro in Coop. Sociali B	2005	2006
Manutenzione verde	76	85
Pulizie	20	15
Data entry	12	12
Assemblaggio	17	22
Ristorazione	1	6
Magazzino	1	3
Centralino / segreteria	3	4
Tipografia	10	9
Laboratorio artistico	63	53
Sartoria	17	22
Altro	37	50
Totale	267	283

Tabella 22

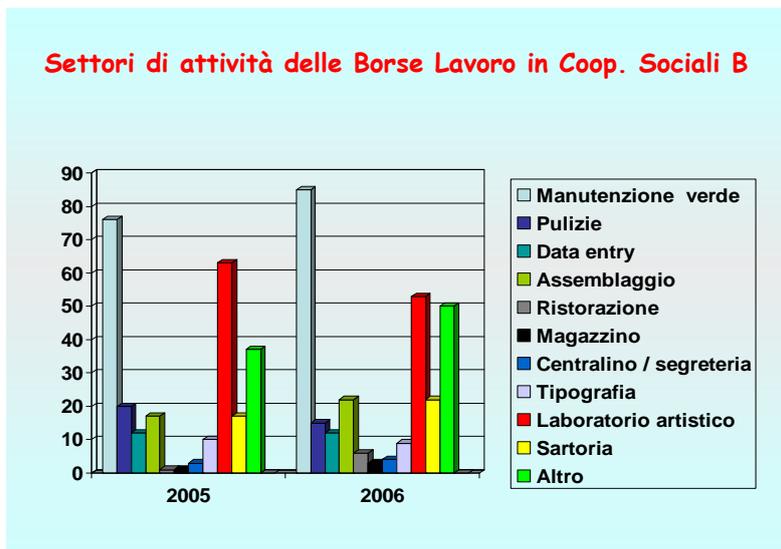


Tabella 23

Assunzioni

	2005	2006
Assunzioni con inserimenti lavorativi diretti	30	22
Assunzioni con percorsi L. 68/99 - disabili	33	31
Assunzioni con Coop. Sociali B	30	30
Altri tipi di assunzione	7	10
Totale assunzioni	100	93

Tabella 24

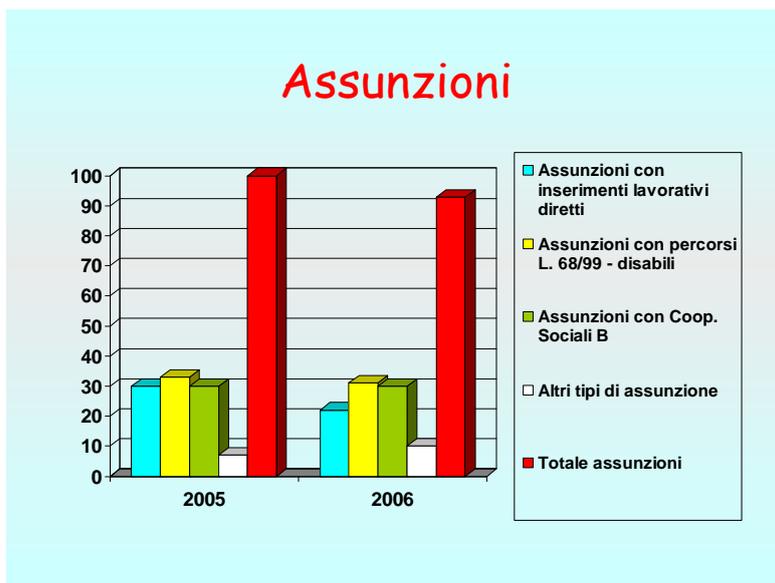


Tabella 25

ASSUNZIONI in Coop. Sociali B

Settori di attività delle ASSUNZIONI in Coop. Sociali B	2005	2006
Manutenzione verde	5	11
Pulizie	9	3
Data entry	2	2
Assemblaggio	1	0
Ristorazione	0	3
Magazzino	0	0
Centralino / segreteria	0	1
Tipografia	0	0
Laboratorio artistico	2	1
Sartoria	1	2
Altro	10	8
Totale	30	30

Tabella 26

ASSUNZIONI in Coop. Sociali B

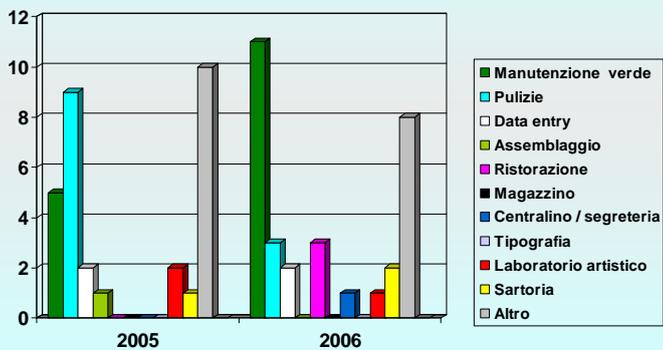


Tabella 27

Inserimenti formativi - lavorativi 2006 DSM Distretto Città di Bologna

Popolazione residente nel Distretto Città di Bologna	373.743
Popolazione in età 18-64 anni nel Distretto Città di Bologna	227.777
Utenti in carico al DSM Area Centro	12291
Utenti seguiti per inserimenti lavorativi	576
<i>Tipologie d'inserimento formativo lavorativo 2006</i>	
Borse lavoro	351
Borse Lavoro in Coop. Sociali B	123
Utenti in formazione professionale	82
Utenti segnalati all'Ufficio Disabili Provincia di Bologna	47
Inserimenti lavorativi con assunzione	60
Inserimenti lavorativi con assunzione in Coop. Sociali B	19

Tabella 28

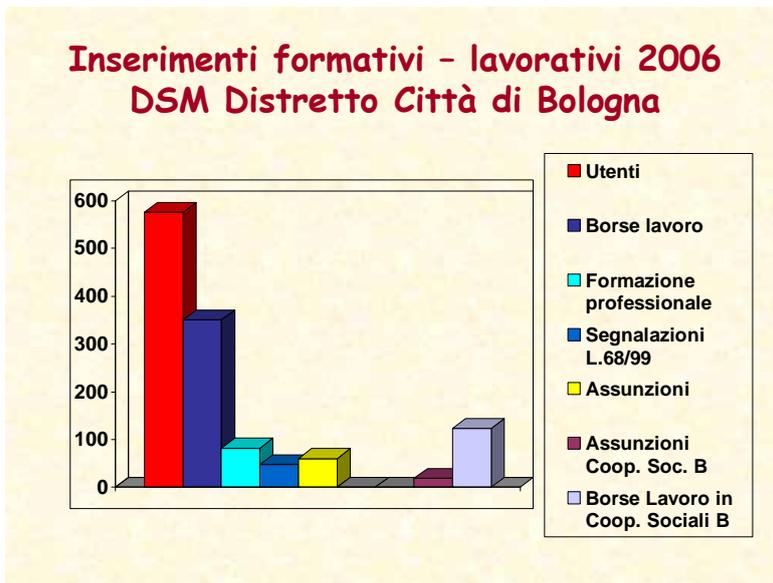


Tabella 29

Inserimenti formativi - lavorativi 2006 DSM Distretto Pianura Est

Popolazione residente nel Distretto Pianura Est	143.374
Popolazione in età 18-64 anni nel Pianura Est	90.883
Utenti in carico al DSM Area Nord	4198
Utenti seguiti per inserimenti lavorativi nel Distretto Pianura Est	200
<i>Tipologie d'inserimento formativo lavorativo 2006</i>	
Borse lavoro	196
Borse Lavoro in Coop. Sociali B	98
Utenti in formazione professionale	18
Utenti segnalati all'Ufficio Disabili Provincia di Bologna	14
Inserimenti lavorativi con assunzione	10
Inserimenti lavorativi con assunzione in Coop. Sociali B	6

Tabella 30

Inserimenti formativi - lavorativi 2006 DSM Distretto Pianura Est

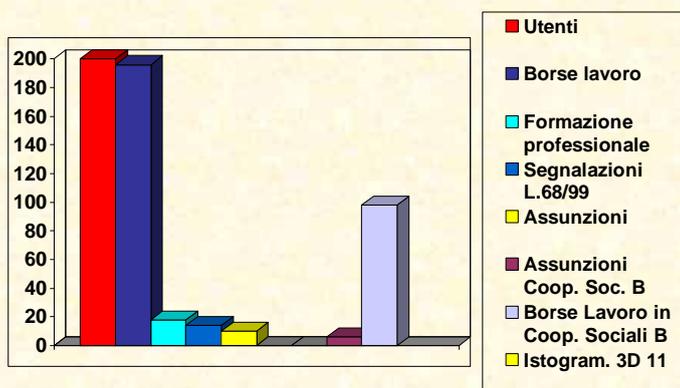


Tabella 31

Inserimenti formativi - lavorativi 2006 DSM Distretto Pianura Ovest

Popolazione residente nel Distretto Pianura Ovest	75.766
Popolazione in età 18-64 anni nel Pianura Ovest	48.087
Utenti in carico al DSM Area Nord	4198
Utenti seguiti per inserimenti lavorativi nel Distretto Pianura Ovest	59
<i>Tipologie d'inserimento formativo lavorativo 2006</i>	
Borse lavoro	50
Borse Lavoro in Coop. Sociali B	7
Utenti in formazione professionale	9
Utenti segnalati all'Ufficio Disabili Provincia di Bologna	1
Inserimenti lavorativi con assunzione	0
Inserimenti lavorativi con assunzione in Coop. Sociali B	0

Tabella 32

Inserimenti formativi - lavorativi 2006 DSM Distretto Pianura Ovest

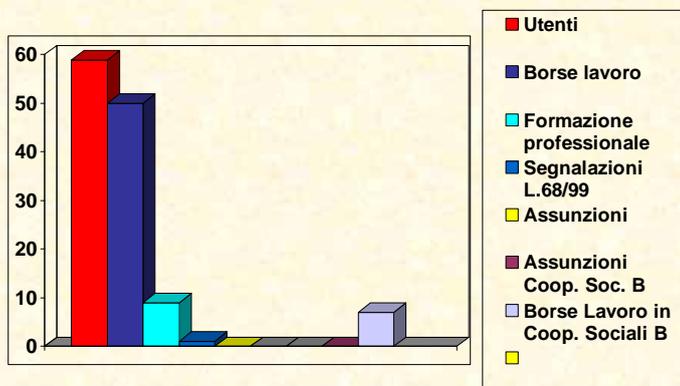


Tabella 33

Inserimenti formativi - lavorativi 2006 DSM Distretto Casalecchio di Reno

Popolazione residente nel Distretto di Casalecchio di Reno	103.368
Popolazione in età 18-64 anni nel Distretto di Casalecchio di Reno	65.014
Utenti in carico al DSM Area Sud	4693
Utenti seguiti per inserimenti lavorativi nel Distretto di Casalecchio di Reno	79
<i>Tipologie d'inserimento formativo lavorativo 2006</i>	
Borse lavoro	77
Borse Lavoro in Coop. Sociali B	32
Utenti in formazione professionale	0
Utenti segnalati all'Ufficio Disabili Provincia di Bologna	4
Inserimenti lavorativi con assunzione	8
Inserimenti lavorativi con assunzione in Coop. Sociali B	3

Tabella 34

Inserimenti formativi - lavorativi 2006 DSM Distretto Casalecchio di Reno

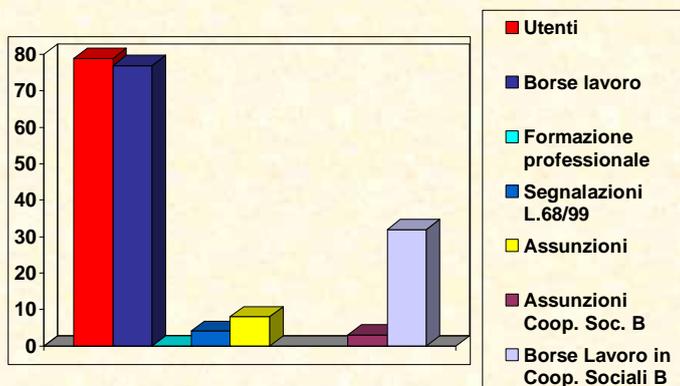


Tabella 35

Inserimenti formativi - lavorativi 2006 DSM Distretto S. Lazzaro di Savena

Popolazione residente nel Distretto di S. Lazzaro di Savena	71.987
Popolazione in età 18-64 anni nel Distretto di S. Lazzaro di Savena	45.971
Utenti in carico al DSM Area Sud	4693
Utenti seguiti per inserimenti lavorativi nel Distretto di S. Lazzaro di Savena	79
<i>Tipologie d'inserimento formativo lavorativo 2006</i>	
Borse lavoro	71
Borse Lavoro in Coop. Sociali B	17
Utenti in formazione professionale	16
Utenti segnalati all'Ufficio Disabili Provincia di Bologna	5
Inserimenti lavorativi con assunzione	7
Inserimenti lavorativi con assunzione in Coop. Sociali B	3

Tabella 36

Inserimenti formativi - lavorativi 2006 DSM Distretto S. Lazzaro di Savena

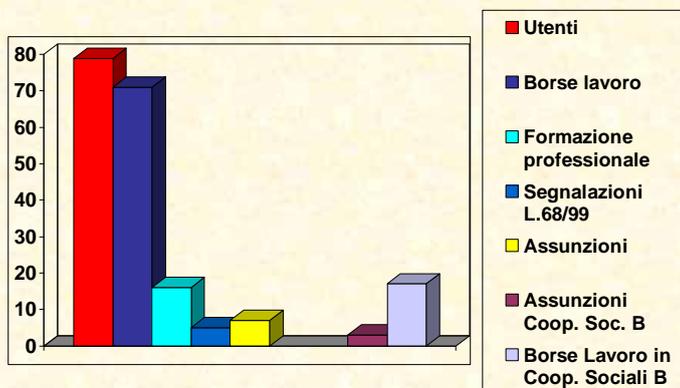


Tabella 37

Inserimenti formativi - lavorativi 2006 DSM Distretto Porretta Terme

Popolazione residente nel Distretto di Porretta Terme	55.994
Popolazione in età 18-64 anni nel Distretto di Porretta Terme	34.817
Utenti in carico al DSM Area Sud	4693
Utenti seguiti per inserimenti lavorativi nel Distretto di Porretta Terme	51
<i>Tipologie d'inserimento formativo lavorativo 2006</i>	
Borse lavoro	39
Borse Lavoro in Coop. Sociali B	6
Utenti in formazione professionale	0
Utenti segnalati all'Ufficio Disabili Provincia di Bologna	7
Inserimenti lavorativi con assunzione	8
Inserimenti lavorativi con assunzione in Coop. Sociali B	0

Tabella 38

Inserimenti formativi - lavorativi 2006 DSM Distretto Porretta Terme

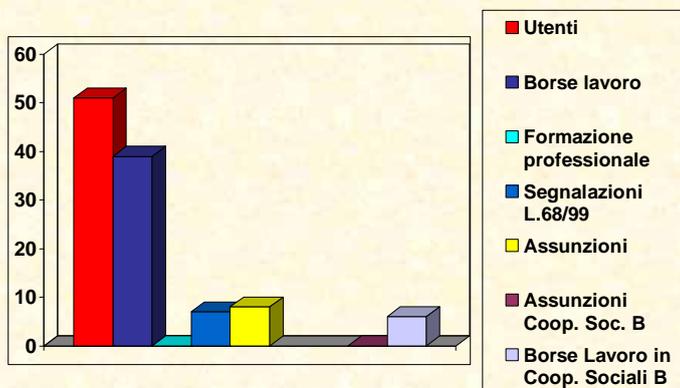


Tabella 39



Tabella 40

Analisi ed elaborazione dei dati, stesura del documento di **Vincenzo Trono**,
Gruppo Dipartimentale Salute Mentale e Lavoro
Dipartimento di Salute Mentale AUSL Di Bologna
Hanno collaborato al lavoro e al presente contribuito
per la Psichiatria Adulti:
Anna Maria Giogoli, Claudia Cuscini, Claudia Zucchi, Ingrid Bonsi,
Lidia Gianferrara, Liliana Ardito, Luca Degiorgis, Maddalena
Macelloni, Maria Carla Mantovani, Marzia Galavotti, Ombretta
Fabbri, Patrizia Di Campi, Sabrina Vaccaro, Simona Caglioti;
per i SERT:
Giovanna Monetti, Mara Grigoli, Roberta Carli, Valeria Cavallina,

L' ART.22 DELLA LEGGE REGIONALE 1 AGOSTO 2005, N.17

Il 15 novembre, dopo un adeguato confronto promosso dall'Assessore Provinciale al lavoro e alla formazione Paolo Rebaudengo e svoltosi all' interno della Commissione tripartita della Provincia di Bologna, è stato siglato un accordo per dare applicazione all'art 22 della Legge Regionale n. 17, coordinato dalla Dirigente del Servizio Lavoro della Provincia di Bologna, dott.sa Patrizia Paganini.

L' Accordo, accompagnato dalla schema tipo di convenzione potrebbe diventare un utile strumento per promuovere l' inserimento lavorativo di persone che rientrano all'interno delle Categorie previste dalla legge 68.

Successivamente vengono illustrate la Convenzione quadro e la convenzione la cui applicazione è in sperimentazione

Convenzione per programmi di inserimento lavorativo in cooperative sociali nella Provincia di Bologna

Le Associazioni provinciali di rappresentanza dei datori di lavoro:

Confindustria Bologna, API Bologna, CNA Bologna, ASCOM Bologna
Confcooperative Bologna, Legacoop Bologna, AGCI

Le Organizzazioni sindacali provinciali di BOLOGNA:

CGIL, CISL, UIL

Le associazioni provinciali di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative sociali

CONFCOOPERATIVE
LEGACOOOP
AGCI

PREMESSO CHE

_ Le parti firmatarie riconoscono l'importanza per le persone iscritte nelle liste dell'Ufficio Disabili, che presentino particolari difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, del passaggio da una condizione inattiva, e/o da situazioni a rischio di esclusione sociale, ad una vita di integrazione sociolavorativa;

_ L'art.22 della Legge Regionale 1 agosto 2005, n.17, prevede che le Province, sentiti gli organismi previsti dall'art.18, co.4 della suddetta legge, possano stipulare apposite convenzioni quadro con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello territoriale, nonché con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative sociali e con i loro consorzi, finalizzate all'integrazione lavorativa di persone disabili presso le cooperative sociali di tipo "B" (ivi comprese quelle di tipo "B+A"), nei confronti delle quali i datori di lavoro privati si impegnano ad affidare nuove commesse di lavoro;

_ L'intenzione delle parti firmatarie è di favorire l'inserimento lavorativo delle persone disabili coinvolte nella presente iniziativa nel mercato del lavoro del territorio provinciale e valorizzare le persone disabili che abbiano effettuato positivamente un'esperienza in una cooperativa sociale di tipo "B" o di tipo "B+A", favorendo per tale via anche la funzione formativa della cooperazione sociale, al fine di un eventuale inserimento nel mercato del lavoro non protetto;

_ La sperimentazione di tale iniziativa è attivata per un anno, e sarà prorogata previa verifica dell'andamento delle azioni intraprese e dei risultati raggiunti

VISTA

la legislazione relativa al diritto al lavoro delle persone disabili e, in particolare:

- _ la Legge 12 marzo 1999 n.68 "Norme per il diritto al lavoro dei disabili";
- _ la Legge regionale dell'Emilia Romagna 1 agosto 2005, n.17 "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro";
- _ il Decreto Legislativo 23 dicembre 1997 n.469 "Conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'art.1 della L.15 marzo 1997 n.59, come modificato dall'art.6 comma 2 della L.12 marzo 1999 n.68-art.6";
- _ la Legge 8 novembre 1991, n.381 "Disciplina delle cooperative sociali";
- _ la Legge regionale dell'Emilia-Romagna 4 febbraio 1994, n. 7 "Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, attuazione della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modifiche e integrazioni";
- _ la Delibera della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 1872/2000 "Promozione dell'accesso al lavoro delle persone disabili. Prime disposizioni applicative ai sensi della L. 68/99 e della L.R. 14/00";
- _ l'art. 14 del DLgs. 276/03 "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla L. 14/2/2003 n. 30";

CONSIDERATO CHE

_ Le cooperative sociali destinatarie degli inserimenti lavorativi dovranno garantire affidabilità imprenditoriale e avere titolarità di appartenenza alle cooperative sociali di tipo "B" o di tipo "B+A" tramite l'iscrizione all'albo di cui alla legge 8 novembre 2001, n.381 e all'albo regionale di cui alla Legge Regionale n.7/94 da almeno un anno, nonché essere iscritte ad una Associazione di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative sociali firmataria della presente Convenzione Quadro ovvero aver conferito mandato ad una di esse;

_ Le imprese conferenti le commesse di lavoro potranno utilizzare, per la durata concordata, la computabilità ai fini della quota di riserva dei lavoratori disabili inseriti nella cooperativa sociale di tipo "B" o di tipo "B+A", sempre che la restante quota d'obbligo sia stata assolta ai sensi degli artt.3, 5, 11 e 12 della legge 12 marzo 1999, n.68;

SENTITA

_ La Commissione Provinciale di Concertazione di cui all'art. 18,co, 4 della L. R. 17/05 in data 22/05/2006

Si stipula, ai sensi dell'art.22 della Legge Regionale 1 agosto 2005, n.17, la seguente CONVENZIONE QUADRO:

Art. 1 – Le premesse costituiscono parte integrante della presente Convenzione;

Art. 2 – I datori di lavoro, che intendono avvalersi di quanto previsto dalla presente “convenzione quadro” presentano al competente Servizio della Provincia di Bologna la proposta di convenzione secondo il modello allegato (allegato a), che costituisce parte integrante del presente atto, nonché la dichiarazione di presa visione e accettazione dei contenuti della convenzione medesima;

Art. 3– L’operatività degli inserimenti è subordinata alla stipula della specifica convenzione fra la Provincia, l’impresa committente e la cooperativa sociale o il consorzio, ove viene realizzato l’inserimento;

Art. 4 - L’impresa committente, con questa modalità e relativamente alla durata della commessa concordata, sarà ammessa a coprire un numero di posti non superiore al 30% dell’intera aliquota d’obbligo, con arrotondamento alla unità superiore, ferma restando, per la quota rimanente, l’ottemperanza, anche attraverso le convenzioni di cui all’art.20 della L.R. n.17, agli obblighi di assunzione di cui alla Legge n. 68 del 1999. Le aziende con un numero di dipendenti compreso tra i 36 e 50 potranno arrotondare all’unità superiore ed assolvere, tramite questa modalità, ad una soltanto delle due assunzioni obbligatorie previste dalla L. 68/99. Le parti si impegnano, nel corso dell’anno di sperimentazione, a considerare l’eventuale estensione della possibilità di assolvimento degli obblighi previsti dalla L. 68/99 con questa modalità anche alle aziende con un numero di dipendenti da 15 a 35;

Art. 5 – La Provincia individuerà i lavoratori da inserire, previo consenso degli stessi, con riferimento alle persone con disabilità psichiche, o in condizione di gravità certificata ai sensi della Legge 5 febbraio 1992, n.104 (Legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate). Le parti si impegnano nel corso dell’anno di sperimentazione ad individuare i criteri, anche condivisi con l’organismo previsto dall’art. 18, co. 4 della L. R. 17/05, per estendere le possibilità di inserimento all’interno di tali progetti anche ai soggetti con altra disabilità che renda particolarmente difficile l’integrazione e la permanenza al lavoro attraverso le vie ordinarie;

Art. 6 – Al fine della determinazione del valore della commessa, ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dall’art. 22 comma 4 lett D della L.R. 17/2005, la componente del costo del lavoro, da maggiorare di una percentuale del 20% a fronte degli oneri relativi alle misure di accompagnamento, è calcolata sulla base del trattamento retributivo (comprensivo degli oneri sociali, previdenziali, assicurativi e della quota di TFR) previsto dal CCNL applicato dall’impresa committente per la categoria di inquadramento attribuibile in relazione alle mansioni svolte presso la cooperativa sociale.

Resta impregiudicata la possibilità di pattuire tra impresa committente e cooperativa sociale con separata clausola di conferimento della commessa gli eventuali altri costi afferenti l’esecuzione della commessa stessa;

Art. 7 – Per la determinazione del trattamento economico e normativo e dei relativi oneri assicurativi e previdenziali del/i lavoratore/i disabili inseriti all’interno delle cooperative sociali di tipo B o di tipo “B+A” a copertura degli obblighi delle imprese committenti si farà riferimento al CCNL delle Cooperative del settore socio-sanitario, assistenziale, educativo e di inserimento lavorativo. Qualora la cooperativa sociale di tipo B o di tipo “B+A” applicasse CCNL di altri settori, si farà riferimento al CCNL applicato ai lavoratori già occupati dalla cooperativa nelle medesime attività;

Art. 8 -Il computo nell'aliquota d'obbligo degli inserimenti realizzati sarà consentito a fronte del raggiungimento, anche attraverso più commesse, del costo del lavoro complessivo - come determinato all'art. 6 - corrispondente ad ogni unità di personale, fermo restando tuttavia che le commesse concordate potranno essere relative anche a quote parziali dei costi corrispondenti alle unità inserite;

Art. 9 - Le convenzioni di cui all'art. 3 possono essere stipulate dalla Provincia con imprese che abbiano sede legale e/o unità operativa nel territorio provinciale, ovvero che abbiano unità operative nel territorio provinciale e sede legale in altre Province, previa comunicazione fra le Province interessate;

Art.10 - Le convenzioni sono sottoposte a verifica periodica da realizzarsi , ai sensi dell'art. 22, co. 6 della L. R. 17/05, almeno entro 12 mesi dalla stipula, anche in raccordo con le attività delle commissioni di cui alla Legge n.104 del 1992, con particolare riferimento all'obiettivo della stabilizzazione del posto di lavoro;

Art. 11 - Alla scadenza della commessa le imprese adempiono agli obblighi di cui alla Legge 68/99, eventualmente emergenti, attraverso: a) assunzioni da effettuarsi con le modalità di cui all'art.20 della L.R. n.17/05, entro 60 giorni dalla conclusione delle commesse; b) ulteriori commesse di durata non inferiore a 12 mesi, da realizzarsi ai sensi dei precedenti artt.3,4,5 e 6; c) stipula di convenzioni di cui all'art.20 L.R. n.17/05, ovvero con ricorso agli altri istituti e strumenti previsti dalla L.68/99;

Art. 12 - In caso di risoluzione da parte di uno dei contraenti dalla convenzione di cui all'art. 3, fermo restando il diritto del lavoratore disabile di rivolgersi all'Autorità Giudiziaria, la Provincia curerà, entro 30 giorni dalla richiesta di una delle parti, la costituzione di un Collegio arbitrale composto di tre membri nominati uno dalla Provincia e uno rispettivamente dalle associazioni di rappresentanza alla quale aderiscono o conferiscono mandato l'impresa committente, e la cooperativa sociale interessata. Il Collegio, in funzione di arbitro irrituale, si pronuncerà entro 30 giorni dalla sua costituzione, in merito all'adempimento degli obblighi derivanti dalla presente convenzione relativamente all'ottemperanza dell'azienda committente alla vigente normativa in materia di collocamento al lavoro delle persone disabili, adottando una decisione vincolante per le parti.Qualora le parti stipulanti la convenzione di cui all'art. 3 non promuovano la costituzione del Collegio arbitrale, ovvero non aderiscano alla richiesta di costituzione, potranno adire l'autorità giudiziaria;

Art. 13 - L'Ufficio Inserimento Lavorativo Disabili riferirà con cadenza annuale lo stato di attuazione delle iniziative di cui alla presente convenzione all'organismo previsto dall'art. 18, co. 4 della L. R. 17/05);

Art. 14 - Le parti firmatarie attiveranno iniziative, eventualmente congiunte, per promuovere la conoscenza della presente Convenzione Quadro e delle sue opportunità verso il sistema delle imprese, delle cooperative sociali, dei servizi di sostegno alla disabilità;

Art. 15 - Il presente accordo ha carattere sperimentale ed ha la durata di anni uno, fatta salva la completa realizzazione delle convenzioni in atto.

Bologna, li _____
Provincia di Bologna

Confindustria Bologna

API Bologna

ASCOM Bologna

Confesercenti Bologna

CNA Bologna

Confartigianato

Confagricoltura

Legacooperative _____

Confcooperative _____

AGCI _____

Federazione Provinciale Coltivatori Diretti

CGIL Bologna

CISL Bologna

UIL

Allegato A alla Convenzione Quadro per l'inserimento lavorativo delle persone disabili in cooperative sociali ai sensi dell'art. 22 della L.R. 17/2005

CONVENZIONE PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO DELLE PERSONE DISABILI ALL'INTERNO DI COOPERATIVA SOCIALE DI TIPO "B" O DI TIPO "B+A"

Art. 22 della Legge Regionale 17/05

La Provincia di Bologna, con sede in Bologna, Via Zamboni 13, nella persona della Dott.ssa..... Dirigente del Servizio Politiche attive del Lavoro e Formazione in qualità di rappresentante pro tempore, di seguito indicata come Provincia L'Impresa _____ con sede in _____ alla Via _____ nella persona del suo legale rappresentante (generalità), la quale secondo il prospetto riepilogativo aziendale presentato in data _____ risulta obbligata all'assunzione di n. _____ lavoratori, di cui _____ già coperti

mediante il ricorso agli altri strumenti previsti dalla normativa di seguito indicata come
Impresa;

La Cooperativa sociale _____ con sede in _____
alla Via _____ nella persona del suo legale rappresentante
(generalità) iscritta da almeno un anno nella sezione B dell'Albo regionale delle
cooperative sociali di seguito indicata come Cooperativa sociale;

Premesso:

_ Che l'art.22 della L. R. 17/05 prevede la possibilità di realizzare assunzioni di
persone con disabilità anche attraverso programmi di inserimento individuale presso
cooperative sociali di cui all'art. 1, co. 1 lett. B della L. 381/91;

_ Che a questo scopo lo stesso art. 22 individua la necessità di stipulare convenzioni,
tra gli uffici competenti delle Province, le cooperative sociali di tipo b o di tipo b+a e i
datori di lavoro privati soggetti agli obblighi di cui all'art.3 L.n.68/99, finalizzate al
conferimento di commesse di lavoro da parte dei datori di lavoro alle cooperative
sociali in luogo dell'inserimento di persone disabili "per le quali risulti particolarmente
difficile il ricorso alle vie ordinarie del collocamento mirato";

_ Che in data _____ la Provincia di Bologna ha stipulato con le associazioni
di categoria dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché con le associazioni di
rappresentanza delle cooperative sociali, una Convenzione Quadro per la definizione
delle modalità di:

- conferimento delle commesse
- individuazione dei disabili da inserire
- determinazione della percentuale massima di copertura dell'aliquota
d'obbligo ammessa
- calcolo della quota del valore delle commesse connessa al valore del costo
del lavoro in rapporto alle unità da coprire.

convengono quanto segue:

articolo 1

l'Impresa definita in premessa si impegna ad affidare alla Cooperativa sociale
anch'essa identificata in premessa la/le commessa/e di lavoro/esecuzione di servizio
sotto descritta/e:

(descrivere sinteticamente l'attività di lavoro da conferire)

La/le predetta/e commessa/e deve/devono essere eseguita/e secondo le seguenti
modalità

(indicare modalità, tempi di esecuzione o di consegna, luogo di esecuzione)

Con tale commessa/e l'Impresa adempie all'obbligo previsto dall'art.3 Legge 12 marzo
1999 n.68 per un n. _____ di posti pari al _____% dell'aliquota d'obbligo con
arrotondamento all'unità superiore e comunque non oltre il 30%, fatto salvo che tale

arrotondamento consentirà alle aziende con dipendenti tra i 35 e i 50 anni di assolvere, con questa modalità ad una soltanto delle due assunzioni obbligatorie.

articolo 2

L'Impresa si impegna a corrispondere quale corrispettivo della commessa la somma di EURO _____ + IVA secondo le modalità di seguito indicate:
(indicare tempi e modalità di fatturazione e pagamento)

Tale somma è calcolata, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione Quadro, per quanto attiene alla componente del costo del lavoro annuale (retribuzione lorda contrattuale + oneri accessori e TFR) sulla base del _____ livello di inquadramento del CCNL _____ applicato dall'impresa committente ai propri dipendenti che svolgono attività analoghe o equivalenti a quelle oggetto della commessa, maggiorato di una percentuale pari al 20% a fronte degli oneri relativi alle misure di accompagnamento. Le parti inoltre concordano le seguenti altre voci di costo e relativi importi afferenti all'esecuzione della commessa stessa (il riferimento è a quanto previsto dall'art. 6 della Convenzione quadro in merito alla possibilità di pattuire eventuali altri costi).

articolo 3

La Cooperativa sociale si impegna a eseguire l'opera o il servizio con la propria organizzazione e nel rispetto dei tempi e delle modalità previste dall'art.1.

articolo 4

La Cooperativa sociale si impegna a mantenere la riservatezza relativamente al prodotto lavorato/al servizio reso, alle tecniche e metodi di produzione utilizzati e a quant'altro venga a conoscenza, attinente all'Impresa e all'organizzazione della stessa, a causa dell'affidamento delle commesse di lavoro.

articolo 5

La Cooperativa sociale a seguito di formulazione del progetto di inserimento lavorativo personalizzato concordato con la Provincia si impegna con decorrenza _____ ad assumere il/i lavoratore/i disabile/i individuati ed avviati dalla Provincia secondo i criteri definiti dall'art. 5 della Convenzione Quadro. Al/i lavoratore/i disabile/i viene attribuito il livello di inquadramento _____ secondo il CCNL _____ con riconoscimento del relativo trattamento economico e normativo spettante agli altri lavoratori subordinati della cooperativa sociale di pari inquadramento.

articolo 6

La Cooperativa sociale nomina come referente del percorso di inserimento lavorativo il/la sig./ra _____ in qualità di operatore di riferimento.

articolo 7

La Cooperativa sociale si impegna a dare comunicazione almeno quadrimestrale alla Provincia dell'andamento del percorso di inserimento lavorativo della persona disabile.

articolo 8

La Provincia di Bologna, tramite il competente Ufficio, si riserva di attivare in ogni momento eventuali verifiche sul corretto adempimento dei contenuti del presente accordo e, qualora ne riscontri l'inosservanza, può dichiarare decaduto l'accordo stesso, con emanazione dei provvedimenti conseguenti.

articolo 9

Le controversie relative all'attuazione della presente convenzione potranno essere risolte secondo il procedimento descritto nell'art 12 della Convenzione Quadro.

articolo 10

La Provincia e la Cooperativa sociale si impegnano ad utilizzare i dati personali, anche sensibili, relativi alla persona disabile, esclusivamente per le finalità connesse con l'attuazione della presente convenzione nonché nel rispetto e nei limiti consentiti dalla DLgs. 196/03 e successive modificazioni o integrazioni.

articolo 11

La Cooperativa sociale, datore di lavoro, informa il lavoratore sui rischi per la sicurezza e la salute connessi all'attività produttiva, lo forma e addestra all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa, in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 19 settembre 1994 n. 626, e successive modificazioni e integrazioni. La Cooperativa sociale osserva nei confronti del lavoratore disabile tutti gli obblighi di protezione previsti nei confronti dei propri dipendenti ed è responsabile per la violazione degli obblighi di sicurezza individuati dalla legge e dai contratti collettivi.

articolo 12

Il presente accordo ha durata di mesi 12 a decorrere dal _____ e sino al _____ ed è utile a tutti gli effetti a rideterminare le modalità di adempimento della quota d'obbligo precedentemente utilizzate dall'Impresa.

articolo 13

Alla scadenza della commessa l'impresa adempie agli obblighi di cui alla Legge 68/99, eventualmente emergenti, attraverso:

- a) assunzioni da effettuarsi con le modalità di cui all'art.20 della L.R. n.17/05, entro 60 giorni dalla conclusione delle commesse;
- b) ulteriori commesse di durata non inferiore a 12 mesi, da realizzarsi ai sensi dei precedenti artt.3,4,5 e 6;
- c) stipula di convenzioni di cui all'art.20 L.R. n.17/05, ovvero con ricorso agli altri istituti e strumenti previsti dalla L.68/99

articolo 14

Ogni eventuale variazione al presente accordo che intervenga successivamente alla stipula ed in corso di validità dello stesso, deve essere concordata per iscritto dalle parti.

Letto approvato e sottoscritto

..... (data).....

CONCLUSIONI ED AUSPICABILI IMPEGNI FUTURI

Il gruppo di lavoro relativo alle Cooperative sociali di tipo B ha perseguito tre importanti obiettivi volti alla valorizzazione ed al pieno riconoscimento del lavoro sociale svolto da queste Cooperative, lavoro che è la vera missione, la ragione dell'esistenza, delle Cooperative sociali di tipo B dovendosi intendere le attività di produzione di beni e servizi propri di queste cooperative, come strumentali, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Questi tre obiettivi si possono riassumere così:

1. Evidenziare e raccontare anche con dati numerici la realtà della cooperazione sociale di tipo B.
I dati raccolti, che riguardano un campione sufficientemente rappresentativo della cooperazione di tipo B, mostrano una realtà economica significativa, ma, rispetto alle sue potenzialità, oggettivamente ancora piccola per la provincia di Bologna. Esistono quindi ampi margini di miglioramento specie se ci si confronta con i risultati ottenuti in altre province a noi vicine e se si considera che le Cooperative sociali di tipo B, dimostrando dinamismo e buona disponibilità a sperimentare nuovi campi di attività, si propongono, già da ora, per una vasta gamma di servizi che vanno ben al di là della ormai tradizionale manutenzione del verde e dei servizi di pulizia.
Se si analizza poi la composizione dei ricavi si può notare che meno della metà del fatturato delle Cooperative sociali di tipo B deriva da commesse della pubblica amministrazione e solo il 18% da affidamento di lavoro in base all' art.5 della L.381/91 che appare quindi uno strumento decisamente sotto utilizzato.
2. Fornire alle Pubbliche Amministrazioni e alle Cooperative sociali indicazioni tali da favorire e sviluppare un più intenso e produttivo rapporto, la documentazione proposta ed i riferimenti legislativi indicati possono diventare strumenti utili per facilitare l'affidamento di lavoro alle Cooperative sociali di tipo B.
3. Valorizzare e far conoscere alcune "buone pratiche" già realizzate. Per questo sono state riportate anche, a scopo esplicativo, alcune tipologie di bandi di gara e di affidamento lavori, messe in atto da diversi comuni della nostra provincia, a cui si aggiungono i risultati dell'esperienza "Noicon" presentati nella ricerca svolta dall'Istituto Minguzzi.

Si auspica che il documento prodotto dal gruppo di lavoro venga divulgato attraverso iniziative pubbliche ed inviandolo ai diversi interlocutori a partire da Provincia, Comuni e AUSL per arrivare a definire quali impegni essi possono assumere per favorire lo sviluppo delle Cooperative sociali di tipo B.

Per dare continuità e cercare di concretizzare quanto fatto fin qui il gruppo di lavoro ritiene utile avanzare i seguenti suggerimenti:

Continuare nella raccolta dei dati relativi alle Cooperative sociali di tipo B, infatti i dati riportati nel documento sono stati raccolti ed elaborati per la prima volta, non si dispone di una serie storica cui riferirsi. E' quindi auspicabile che la raccolta possa proseguire nei prossimi anni per monitorare questo significativo segmento della nostra società.

Elaborare un progetto volto all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate all'interno delle Cooperative sociali, con la definizione di specifici progetti che definiscono obiettivi, attività, modalità di verifica; prevedendo il loro inserimento tra gli obiettivi del Piano di Zona 2009/2011.

Proporre a Provincia, comuni e AUSL un obiettivo minimo per lo sviluppo delle Cooperative sociali di tipo B ad esempio prevedendo di arrivare a stipulare convenzioni ai sensi dell'art. 5 - L.381/91 per la fornitura di servizi e beni per importi corrispondenti al 5% dei servizi annualmente esternalizzati.

INDICE

<i>Presentazione</i>	3
Patto per la qualità e lo sviluppo del lavoro sociale nella provincia di Bologna	4
<i>Materiali elaborati dai gruppi di lavoro</i>	
Linee operative comuni per l'esternalizzazione dei servizi sociali alle Cooperative sociali di tipo A	9
Introduzione	11
1. Esternalizzazione dei servizi	11
2. Definizione della base d'asta	14
3. Personale	16
4. Valutazione del servizio esternalizzato	18
5. Conclusioni ed auspicabili impegni futuri	19
Approfondimenti	21
1. I principali contenuti del "Decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"	22
2. I bandi di gara nelle procedure di affidamento in gestione dei servizi socio assistenziali, sanitari, educativi e di inserimento lavorativo	26
3. Esternalizzazioni effettuate nel periodo relativo agli anni 2006 e 2007 -Rilevazione dati al 31.12.07	32
4. Osservazioni sulla Tabella del costo orario del lavoro per dipendenti delle cooperative sociali	44
5. Rilevazione figure professionali in ambito sociale	47
6. Valutazione del servizio appaltato	51

La Cooperazione sociale di tipo B nella provincia di Bologna	55
Introduzione	57
1. La ricerca	58
2. Dati statistici	63
3. Seminario sugli appalti	72
4. Documenti - Strumenti per la valorizzazione della Cooperazione sociale di tipo B	75
5. Modello di gara d'appalto riservato alle Cooperative sociali di tipo B	80
6. Convenzione tipo – art. 5 l. 381/91	83
7. Riflessioni e proposte per l'evoluzione dei rapporti amministrativi tra pubblica amministrazione e Cooperative sociali di tipo B	86
8. "Il valore di un'esperienza socialmente responsabile: la Cooperativa sociale Pictor". Ricerca a cura dell' Istituzione "G.F. Minguzzi"	99
9. L'esperienza del Consorzio NOICON	103
10. Dati sull'attività e sui progetti di formazione prelaborativa e di inserimento al lavoro del dipartimento di salute mentale anno 2005-2006 a cura dell'AUSL Bologna	106
11. L' art.22 della legge regionale 1 Agosto 2005 n. 17	127
12. Conclusioni ed auspicabili impegni futuri	135

