

# **Commento alle linee guida ANAC per affidamento di servizi a enti di terzo settore e alle cooperative sociali**

Relativamente alla richiesta avanzata dal Comune di Roma Capitale di avere un contributo sulla proposta di Linee guida dell'ANAC per l'affidamento di servizi a enti di terzo settore e alle cooperative sociali il Forum del Terzo Settore del Lazio acclude qui di seguito i pareri del Comitato scientifico del Forum TS Lazio, del Mondo della Cooperazione sociale (AGCIsolidarietà, FEDERSOLIDARIETÀ-CONFSCOOPERATIVE e LEGACOOPSOCIALI) e della coop sociale il Grande Carro.

## **CONTRIBUTO DEL COMITATO SCIENTIFICO DEL FORUM TS LAZIO**

il contributo del documento ANAC mi sembra si collochi nella linea di assicurare una riflessione importante che cerca di dare una base comune di riferimento giuridico e operativo per chi opera come pubblica amministrazione e come Terzo settore nell'area degli interventi di welfare.

Questo vuol dire che, come tu proponi, si tratta di una linea da apprezzare e condividere. Ciò non vuol dire, però, accettarne pedissequamente l'impianto senza evidenziare alcune, a mio giudizio, gravi lacune.

A tale riguardo mi permetto di far presente:

1. Mi pare contenutisticamente grave che un documento di codesta Autorità usi il termine NO PROFIT. Non è una questione banale perchè bisogna spiegare che gli organismi di Terzo settore debbono prima di tutto

operare con obiettivi di utilità collettiva e debbono poter almeno pareggiare le uscite con le entrate, includendo anche le quote di ammortamento dei capitali investiti. Se riescono a produrre profitti, questi debbono essere reinvestiti nelle attività svolte. Se si chiude l' iniziativa essa deve essere conferita ad analoga realtà di utilità collettiva senza scopo di privata speculazione. Perciò si deve parlare di NON PROFIT che testualmente vuol dire che si opera non per finalità di profitto.

2. Nel documento non si tiene conto della fondamentale distinzione tra soci lavoratori e dipendenti. Anche l' Istat non evidenzia questa diversità. Anche se interpellato verbalmente assicura che i dati sono stati raccolti dal Censimento. Questo aspetto va adeguatamente tenuto in evidenza se non altro perchè gli organismi a carattere mutualistico sono quelli caratterizzati da una significativa presenza di soci lavoratori. Non solo: la partecipazione numerosa di soci lavoratori assicura un coinvolgimento più stringente delle persone impegnate. Questo aspetto dovrebbe essere considerato nella normativa in questione quale elemento qualificante.
3. Non si prende in considerazione la possibilità di lasciare all' utenza la facoltà di scegliere tra varie offerte omologate dalla Pubblica Autorità. Non è sempre possibile praticare questa linea ( per esempio nel caso dell' accoglienza degli emigranti ) , ma quando lo è permette di realizzare delle politiche di sostegno sulla base del reddito del nucleo familiare di tutti gli aventi diritto.

Tutto ciò implica:

– un cambio positivo della pubblica amministrazione che deve sempre più caratterizzare il proprio impegno nella funzione di analisi dei bisogni e della domanda per i vari territori ( coinvolgendo gli organismi del Terzo settore ) e di

programmazione;

– la restituzione all'utenza della funzione di scelta tra le varie opzioni poste così in concorrenza tra loro con lo stimolo di puntare sulla qualità e la soddisfazione del cliente (da verificare sulla base di campionamenti );

– la competenza tecnico ispettiva per l'omologazione delle varie strutture di servizi preposte alle differenti offerte sempre da parte della Pubblica Amministrazione;

– la conseguente eliminazione della necessità di bandire gare.

CONTRIBUTO DI LEGACOOPSOCIALI E FEDERSOLIDARIETÀ-  
CONFCOOPERTIVE

### **Proposte alle Linee Guida ANAC per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali – documento di consultazione**

Si sottolinea, in premessa, la massima condivisione del percorso avviato dall'ANAC con l'adozione delle Linee Guida ANAC per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali poste in consultazione. Le linee guida ANAC sono senz'altro un'occasione di valorizzazione del ruolo del Terzo Settore e della cooperazione sociale.

1. Una prima osservazione riguarda il fatto che ad oggi la Regione Lazio non ha ancora approvato la disciplina regionale attuativa della legge 328/2000 e, pertanto, mancano alcuni presupposti richiamati nel documento di consultazione dell'ANAC per l'affidamento dei servizi terzo settore e alla cooperazione sociale. Pertanto, non sono stati adottati specifici indirizzi per regolamentare tra i rapporti tra Comuni e soggetti del Terzo settore: questo elemento sulla quale si base gran parte dell'impianto delle linee-guida, non è di poco conto
2. E' molto importante il riferimento delle Linee Guida

dell'ANAC alla programmazione nell'organizzazione dei servizi, richiamata dal documento come strumento fondamentale per garantire trasparenza dell'azione amministrativa e la prevenzione della corruzione. Questo porta a varie problemi. Spesso non c'è parità di trattamento tra gli stessi cittadini romani residenti in Municipi diversi e le procedure di affidamento sono tra le più variegate, non programmate anche se necessarie, con carattere di urgenza e non sempre rispettose del Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 163/2006) e della legge 328/2000.

3. La reale partecipazione attiva e la collaborazione tra enti locali e terzo settore possono essere un efficace strumento sia per l'efficace risposta ai bisogni dei cittadini, sia per evitare distorsioni e fenomeni di corruzione. Auspichiamo che si inserisca nelle Linee guida la raccomandazione all'attivazione e al reale coinvolgimento del terzo settore ai piani di zona. La partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza del terzo settore è un altro presupposto delle linee guida mancante a livello regionale, anche a causa del suddetto vuoto normativo; la richiesta di partecipazione è infatti spesso lasciata alla libera iniziativa dei singoli amministratori e non è finalizzata alla valorizzazione del ruolo di co-progettazione. In relazione al percorso individuato per la realizzazione di interventi in co-progettazione, si condivide che sia una procedura idonea per gli interventi innovativi e le 4 fasi individuate nelle Linee guida.
4. Si ritiene importante, in relazione alla previsione della legge 328/2000 che stabilisce che oggetto del servizio sia l'organizzazione complessiva del servizio, il riferimento ai chiarimenti contenuti nella Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 11 febbraio 2011, n. 5 con la "tolleranza zero" per gli appalti non genuini, visti come una delle forme peggiori di sfruttamento del lavoro. La circolare individua

criteri di qualificazione in forza dei quali un appalto può essere definito come genuino richiamando l'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 secondo il quale «il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa».

5. Auspichiamo che le linee guida ANAC, ampiamente condivisibili nel loro impianto generale, possano essere un utile strumento di sollecitazione all'approvazione del disegno di legge regionale n. 88/2013, in cantiere da troppo tempo, e senza il quale queste linee potrebbero franare su un terreno impervio.
6. Molto interessante ed appropriata ai fini non solo di un'adeguata concorrenza ma anche di un equo riconoscimento dei costi, la distinzione che viene fatta nell'ambito di strutture di accoglienza sui servizi di accoglienza ai rifugiati e agli immigrati, tra il possesso della struttura e la sua gestione. Questa distinzione apre nuovi scenari anche per i servizi semiresidenziali, oggi infatti le tariffe non tengono conto della differenza di costo tra gestori che dispongono di strutture proprie e gestori che usufruiscono di strutture pubbliche, creando condizioni di favor per i secondi. Riteniamo quanto mai opportune le osservazioni del documento di consultazione in particolare all'importanza della fase programmatica e condividiamo le proposte ivi contenute, segnalando che superata la fase di presa in carico successiva all'arrivo degli immigrati, il modello di accoglienza e integrazione che garantisce migliori risultati è quello in centri di dimensioni ridotte.

## CONTRIBUTO AGCI – Associazione Generale Cooperative Italiane

Le Linee Guida aprono con una sintetica rivisitazione dello stato dei rapporti delle relazioni e degli affidamenti nei riguardi degli enti del terzo Settore, sottolineando la complessità di organizzare una modalità complessiva delle regole a fronte di una forte diversificazione delle nature dei soggetti e delle azioni in essere.

Riteniamo che il percorso delineato non possa essere se non una iniziale valutazione e indicazione essendo in questo momento in discussione avanzata presso il parlamento la riforma del Terzo Settore, la riforma del Codice degli Appalti e delle Concessioni che il Legislatore emanerà per il recepimento delle Direttive UE.

Sarebbe di grande chiarezza se come inserito nella lettera o) AC 3194 l'ANAC fosse dotato di potestà di indirizzo, di elementi standard quali bandi tipo, contratti tipo, con efficacia vincolante.

1. Presupposto indispensabile ad una partecipazione trasparente e condivisa resta la partecipazione effettiva degli Organismi di Terzo Settore ai Piani di Zona nella fase di programmazione e pianificazione (art 19 328/00); tale partecipazione è il presupposto della attivazione coerente della **co-progettazione** e del superamento del superamento dello "strumento gare" attraverso la **partecipazione pubblico-privato** in cui comprendere EE.LL., Organismi di Terzo Settore e Cittadini/Utenti.
2. Per quanto previsto dal dcpm 30 marzo 2001 e evidente anche per giurisprudenza, la scelta **dell'offerta economicamente più vantaggiosa** con l'esclusione, dall'affidamento dei servizi sociali, del massimo ribasso (TAR Piemonte Sez. I 06/02/12 n.153); si afferma la specialità della disciplina della 328/00 nei riguardi del codice degli Appalti e l'attivazione della delega

alle Regioni di legiferare sui criteri di affidamento dei servizi sociali (art. 117 Costituzione); anche nella citata AC 3194 si stabilisce l'uso esclusivo del criterio della oepv.

3. Qualora si perseguisse in ogni caso l'espletamento di gare, va ribadito che oggetto dell'appalto sia la organizzazione complessiva del servizio come da Circolare Ministero del lavoro n.5 11/02/11 definendo la "tolleranza zero" per gli **appalti non genuini**; la circolare individua criteri di qualificazione in forza dei quali un appalto può essere definito come genuino richiamando l'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 secondo il quale «il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa».
4. Riteniamo sia da chiarire con affermazione piena che le Associazioni di Volontariato **non possono partecipare a procedure di appalto per gli affidamenti dei servizi sociali**, ma svolgere interventi complementari ai servizi; si aggiunge che ove venga privilegiato l'indicazione dell'art.19 della 328/00 attraverso la co-progettazione e la partecipazione pubblico privata, **ogni soggetto attivo potrebbe secondo proprie specificità essere pienamente attore della qualità sociale territoriale.**
5. I trattamenti economici previsti fanno riferimento al **CCNL più rappresentativo** e quindi quello sottoscritto da AGCI Solidarietà, Confcooperative-Federsolidarie
6. Sulla valutazione delle offerte e delle anomalie non si condivide la giurisprudenza che attribuisce alle

tabelle, in relazione agli appalti dei servizi sociali un valore meramente ricognitivo; **riteniamo che il costo del lavoro non sia derogabile** (abrogazione lettera g) art. 87 Lg. 106/11 e comma 3 medesimo articolo);

7. Per l'attribuzione dei punteggi al prezzo con il sistema OEPV si evidenzia come l'allegato P del regolamento attuativo del Codice degli Appalti **sviliscono gli aspetti qualitativi** in contraddizione con tutti i presupposti legislativi e politici che sono alla radice dei servizi sociali. Segnaliamo che le diciture "servizi aggiuntivi" nei bandi si traducono in ribassi surrettizi della qualità e del costo del lavoro.
8. Si condivide che i **requisiti di moralità, art.38** del Codice debbano essere previsti quali requisiti di partecipazione inderogabili.
9. In relazione alle limitazioni territoriali si ritiene la territorialità elemento specifico di qualità da inserire nella valutazione qualitativa della OEPV.
10. In relazione agli **Albi delle Cooperative Sociali si ritiene siano requisito fondamentale della qualità** della Cooperativa e quindi vadano potenziati.
11. In quanto al calcolo delle Cooperative Sociali B dei soggetti svantaggiati si richiama la Circolare del ministero del lavoro n.188 del 17/06/94.
12. Rispetto alle convenzioni ex art. 5, comma 1 381/91 si precisa:
  - Rispetto alle procedure di selezione previste dagli art. 124 e 125 del d.lgs. 163/06, che si condivide, va comunque specificato che non si applicano altri obblighi previsti dai suddetti articoli in ragione della deroga prevista dal Legislatore per le convenzioni pertanto andrebbe specificato che le procedure di selezione sono quelle previste dal comma 6 dell'art. 124 e dal comma 11 dell'art.125.
  - Si condivide che il progetto personalizzato è il cuore ed il centro dell'attività imprenditoriale della

Cooperativa Sociale B e quindi deve essere sempre presente in rilevanza quale **progetto di inserimento lavorativo personalizzato** ed elemento sostanziale di valutazione nella OEPV e nella verifica degli obiettivi prefissati.

## CONTRIBUTO COOP SOCIALE IL GRANDE CARRO

Per quanto attiene il documento ritengo che la tematica dell'inclusione socio-lavorativa di alcune categorie di soggetti svantaggiati andrebbe trattata in maniera più approfondita.

Non ho competenza per affrontare l'argomento sotto il profilo "giuridico", del diritto amministrativo e delle procedure. Posso esprimermi con affermazioni di massima che trovano riscontro in dati empirici e in dati di indagine documentabili

Quello che so è che alcune categorie di svantaggio (es. pazienti psichiatrici, disabili, ecc.) non potranno mai avere risposte istituzionali adeguate se non si hanno presenti le questioni sul tappeto.

a) La questione "clinica": non ci può essere progetto terapeutico-riabilitativo sensato che non tenga conto della dimensione lavorativa (come questione "intrinseca" e non come un punto di arrivo di altri passaggi – altrimenti è una chimera che non arriva mai!);

b) la questione "appartenenza e continuità terapeutica"): per queste categorie di cittadini il lavoro non è semplicemente esecuzione di un compito, reddito, ma anche identità, empowerment soprattutto nel senso di appartenenza ad un gruppo e ad una progettualità collettiva. Centrale è la continuità con l'eventuale esperienza formativa e con gli "operatori di tutoraggio";

c) la questione "portata del fenomeno": studi recenti testimoniano che percentuali tra il 70 e il 90% di persone con disabilità e di persone con problemi psichiatrici (con cartelle aperte presso i servizi preposti) sono esclusi dal mercato del

lavoro. Le poche risposte di inclusione socio lavorativa per queste categorie sono dovute per circa il 75% all'impegno delle cooperative sociali di tipo b);

d) la questione "economica": la possibilità di condurre esperienze di inclusione socio- lavorativa riducono notevolmente i costi sociali (in particolare ad esempio i costi per ricoveri ospedalieri).

Nel documento tutte queste questioni sembrerebbero "implicitamente" essere rimandate alla soluzione dei "laboratori protetti", ma per le informazioni in mio possesso attualmente questo versante è poco conosciuto e le esperienze romane di inserimento al lavoro di disabili e pazienti psichiatrici appartengono piuttosto alla matrice delle cooperative sociali di tipo b (ex coop. sociali "integrate" in base alla normativa della legge regionale 9/87) piuttosto che a quella della matrice "laboratorio protetto". Andrebbe come minimo precisato meglio o dotarsi di meccanismi di transizione che consentano di non perdere i pochi posti di lavoro prodotti nel corso di questi anni.

PER ALCUNE CATEGORIE DI SVANTAGGIO, A MIO AVVISO, RIMANE IRRISOLTA LA QUESTIONE DELLA PROTEZIONE DEL MERCATO.

[Lettera AGCI Lazio](#)

[Comunicato stampa delibera Sabella](#)

[Documento di risposta su delibera appalti Comune di Roma](#)

Fonte : [tiresiapress.it](https://www.tiresiapress.it) apri l'[articolo originale](#)