

Deliberazione della Giunta Regionale 22 maggio 2006, n. 79-2953

Supplemento Ordinario n. 2 al B.U. n. 22

Legge regionale 8 gennaio 2004 n. 1, art. 31 - Atto di indirizzo per regolamentare i rapporti tra gli Enti Pubblici e il Terzo Settore: Approvazione

A relazione dell'Assessore Migliasso:

La legge regionale 8 gennaio 2004 n. 1 "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato d'interventi e servizi sociali", all'art. 2, comma 1, stabilisce che la Regione programmi e organizza il sistema integrato degli interventi e servizi sociali secondo i principi d'universalità, solidarietà, sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza omogeneità ed equità territoriale, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

Ai sensi della citata normativa si configura un sistema di protezione sociale caratterizzato da due profili fondamentali:

1. La garanzia di risposta ai diritti sociali;
2. La sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale.

In tale contesto che, salvaguardando le garanzie e affermando gli obblighi istituzionali sanciti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, vede allargato e ampliato l'ambito di responsabilità della funzione sociale pubblica, attraverso la libera, democratica e volontaria partecipazione delle formazioni sociali, viene delineandosi una caratterizzazione di tipo solidaristico della sussidiarietà orizzontale da riconoscersi, in particolare, ai soggetti del terzo settore.

In attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà, al comma 2, della citata normativa regionale, è previsto che, nella programmazione e realizzazione del sistema sia riconosciuto e agevolato il particolare ruolo dei soggetti del terzo settore, quali espressioni organizzate delle autonome iniziative dei cittadini; ciò comporta il loro coinvolgimento nei quattro momenti della programmazione, della progettazione, della gestione e della definizione dei parametri e criteri relativi alla valutazione dell'efficacia ed efficienza degli interventi.

La condivisione di responsabilità pubbliche, grazie alla partecipazione al sistema regionale integrato d'interventi e servizi da parte dei soggetti del Terzo settore, non implica l'arretramento della funzione sociale pubblica, ma al contrario ne ridefinisce il profilo in termini di titolarità della funzione, programmazione complessiva, garanzia del sistema, controllo e verifica.

Inoltre, la riduzione dello spazio pubblico d'intervento diretto, dovuta alla presenza dei soggetti del terzo settore nella rete integrata dei servizi, ai sensi dell'art. 3, lettera a), della citata normativa regionale, deve avvenire nel rispetto del principio costituzionale di pluralismo, che si realizza, sia attraverso meccanismi idonei e trasparenti di scelta dei soggetti privati che concorrono a formare la rete dei servizi, sia attraverso la garanzia del diritto di scelta fra i servizi erogati da parte di chi ne usufruisce.

Peraltro, i soggetti privati non a fini di lucro attivi nel sistema integrato dei servizi sono molteplici e presentano caratteristiche specifiche e differenti, da cui derivano conseguenze rilevanti sul piano giuridico e nelle relazioni che possono instaurarsi tra loro e gli enti pubblici. In tali rapporti risulta, dunque, fondamentale che sia riconosciuto ed assicurato il rispetto della natura originaria dei vari soggetti del terzo settore, al fine garantire l'identità culturale e le

ispirazioni ideali, che sono alla base della solidarietà che essi esprimono, valorizzandone, altresì, la diversità di ruolo nel sistema di welfare integrato.

In ossequio alla summenzionata necessità di distinzione ed individuazione, allo scopo di riconoscere specificità proprie rispetto al ruolo nell'ambito delle politiche sociali, all'art. 11 della legge regionale, sono elencati i vari soggetti afferenti al terzo settore.

L'art. 31, nel sancire l'esclusione del criterio del prezzo più basso, negli affidamenti di servizi alla persona, prevede che la Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, sulla base dell'atto d'indirizzo e coordinamento del Governo di cui all'art. 5 commi 3 e 4 della legge nazionale, adotti specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra gli enti pubblici e il terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi d'affidamento dei servizi alla persona ed alle modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi.

Con tale provvedimento, nell'ambito dei principi definiti dalla legge, sono individuati:

a. Il ruolo da riconoscersi a ciascuna delle varie componenti del terzo settore nel rispetto della loro natura originaria, come definita per legge, e le conseguenti modalità di coinvolgimento negli ambiti della programmazione, organizzazione e gestione.

b. Le azioni da prevedere e finanziare nei piani regionali e di zona per il sostegno e la qualificazione dei soggetti del terzo settore.

c. Gli orientamenti e le indicazioni per la scelta, fra i vari sistemi previsti dalla normativa vigente, per la gestione dei servizi e per il coinvolgimento di privati nella stessa, individuando per ciascuno di questi l'ambito ottimale d'applicazione.

Il successivo comma 4 sancisce che i criteri da utilizzare nelle procedure per l'affidamento a terzi di servizi alla persona devono garantire:

1) la piena espressione della progettualità da parte del soggetto gestore;

2) l'esclusione del ricorso a forme d'intermediazione di manodopera;

3) la considerazione, nella determinazione del prezzo base, del costo del lavoro di cui ai contratti collettivi nazionali;

4) la valutazione degli aspetti qualitativi del servizio nella fase d'affidamento e il controllo del mantenimento degli stessi nella fase d'esecuzione del contratto.

Sebbene taluni istituti fra i vari sistemi previsti dalla normativa vigente per il coinvolgimento dei privati nella gestione dei servizi, menzionati in particolare agli art. 15 e 17 dell'allegato alla presente deliberazione costituiranno, ai sensi di legge, argomento di specifici provvedimenti di Giunta regionale per un'ulteriore disciplina di maggior dettaglio, si ritiene opportuno che, per completezza di trattazione, siano comunque richiamati nelle loro linee essenziali nell'allegato al presente provvedimento. Inoltre, considerato il carattere regolamentare dello stesso e l'implicita finalità di interesse pubblico a garantire rapporti corretti tra soggetti privati "non profit" ed enti pubblici, si propone di estendere l'applicabilità del presente provvedimento alla generalità dei rapporti con gli enti pubblici del territorio ivi compresi le AA.SS.LL. e gli enti del Servizio sanitario regionale.

Considerato che la Giunta regionale, con DGR n. 51-13234 in data 3 agosto 2004, ha approvato le linee guida per la predisposizione dei piani di zona ed in tale ambito ha definito il ruolo e la partecipazione del terzo settore;

tutto ciò premesso e considerato;

la Giunta Regionale, visto il parere favorevole espresso dalla Conferenza permanente Regione Autonomie locali in data 13 marzo 2006 e sentita la competente commissione consiliare in data 19 maggio 2006, a voti unanimi, espressi nelle forme di legge,

delibera

di approvare le linee guida previste all'art. 31 della L.R. n. 1/2004, per la regolamentazione dei rapporti tra enti pubblici e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi d'affidamento dei servizi alla persona ed alle modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi, contenuti nell'allegato al presente provvedimento di cui è parte integrante.

Gli istituti previsti dalla presente deliberazione devono trovare adeguata rappresentazione, in ordine alle modalità di accesso ed alle tariffe praticate, all'interno della carta dei servizi degli enti destinatari.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 14 del D.P.G.R. n. 8/R/2002.

(omissis)

Premessa

Sussidiarietà, Adeguatezza, Economicità

La Regione e gli Enti pubblici riconoscono il particolare ruolo esercitabile, nella definizione e realizzazione del sistema integrato d'interventi e servizi sociali, dai soggetti del Terzo Settore, quali espressioni organizzate delle autonome iniziative dei cittadini.

L'attuazione del principio di sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale, che implica il riconoscimento dell'esercizio di funzioni sociali di interesse generale anche da parte delle formazioni sociali, comporta il loro coinvolgimento nei quattro momenti della programmazione, della progettazione, della gestione e della definizione dei parametri e criteri relativi alla valutazione dell'efficacia ed efficienza degli interventi.

La partecipazione ai momenti progettuali e di verifica è disciplinata dalla DGR n. 51-13234 del 3 agosto 2004: "Approvazione delle linee guida per la predisposizione dei Piani di zona, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della L.R. 8 gennaio 2004 n. 1".

Con riferimento ai principi d'adeguatezza ed economicità, nella fase della concreta organizzazione dei servizi, gli Enti pubblici, titolari delle funzioni concernenti gli interventi sociali ai sensi dell'art. 6 e 7 della L.R. n. 1/2004, sono tenuti a valutare in via preliminare se, per garantire il sistema, sia sufficiente sostenere e/o promuovere le iniziative delle organizzazioni del Terzo Settore, riconoscendo loro la capacità di esercitare tali funzioni, oppure sia necessario gestire i servizi attraverso personale dipendente o mediante affidamento a terzi, secondo standard ed interessi che le Amministrazioni stesse hanno predefinito. Restano in ogni caso di responsabilità degli enti pubblici titolari delle funzioni la garanzia della qualità degli interventi, dell'accessibilità dei servizi e della continuità degli stessi.

Per adeguatezza deve intendersi il rispetto dell'identità originaria delle organizzazioni coinvolte, anche in considerazione del tipo di ragione sociale, della trasparenza e della pubblicità dei bilanci. Di conseguenza le stesse non devono essere indotte, per poter rapportarsi con gli enti pubblici, a ricoprire ruoli non compatibili con la propria natura originaria come definita per legge. Il principio d'adeguatezza implica, inoltre, la valutazione delle capacità tecniche organizzative, nonché il radicamento territoriale e la partecipazione alla programmazione locale. Gli enti pubblici programmano gli interventi di politiche sociali favorendo la crescita qualitativa e lo sviluppo dei soggetti del terzo settore, considerando le vocazioni e le caratteristiche di ognuno, in una logica di sussidiarietà che favorisca l'affermazione e la crescita delle competenze.

Per economicità deve intendersi la valutazione della congruità delle risorse necessarie per sostenerne l'intervento, che non dovranno essere superiori a quelle che l'ente pubblico impiegherebbe per intervenire direttamente con i medesimi risultati. Tale valutazione è effettuata sulla base di "centri di costo" comprensivi degli oneri indiretti e non sul mero costo del servizio.

Titolo I

Ruolo delle organizzazioni del Terzo Settore nel sistema integrato d'interventi e servizi alla persona.

Art. 1 Le organizzazioni di volontariato

Le organizzazioni di volontariato, secondo quanto previsto dalla l. n. 266/91 e dalla L.R. n. 38/94 e sue successive modificazioni e integrazioni, sono caratterizzate dalla logica della gratuità e della solidarietà nei confronti dei soggetti esterni all'organizzazione, che si può esprimere sia attraverso un'azione di tipo promozionale, volta a garantire la tutela dei diritti dei cittadini (volontariato d'advocacy), sia attraverso la realizzazione di risposte relazionali d'aiuto e sostegno a bisogni nuovi ed emergenti, sia con interventi diretti di servizio alle persone.

Svolgono la loro attività mediante i propri soci, che non possono essere retribuiti, ma semplicemente rimborsati in conformità a spese documentate, possono ricorrere all'assunzione di personale e all'utilizzo di prestazioni di lavoro autonomo da parte di terzi, esclusivamente nei limiti stabiliti dalla legge e per qualificare e specializzare la propria attività.

Il loro coinvolgimento nella gestione può quindi riguardare progetti o servizi dall'organizzazione semplice, nei quali l'attività svolta dai volontari sia l'elemento principale e qualificante, o interventi complementari al servizio pubblico o ai servizi gestiti dal privato convenzionato. Il ricorso al personale dipendente è possibile nei termini su indicati per lo svolgimento d'attività amministrative e di coordinamento; l'ente pubblico può erogare finanziamenti sotto forma di contributi o di rimborsi di spese documentate e predefinite nell'ambito di convenzioni, nelle quali sono riconosciuti e rimborsati altresì gli oneri assicurativi. Tali rimborsi non possono avere per oggetto il riconoscimento di corrispettivi o tariffe; sono in ogni modo da escludersi i rimborsi spese calcolati in modo forfetario.

Lo strumento tipico previsto dalla legge per i rapporti di collaborazione tra le organizzazioni di volontariato e gli enti pubblici è la convenzione. Si richiamano al proposito le disposizioni della l. n. 266/91, art. 7 e della L.R. n. 38/94 articoli 9 e 10, in particolare quest'ultimo individua criteri di priorità nelle scelte tra più organizzazioni con cui convenzionarsi.

Considerata, infine, la natura particolare dell'attività posta in essere dalle Organizzazioni di volontariato, ne deriva l'esclusione della possibilità di partecipazione a procedure di selezione concorrenziale quali i pubblici appalti per l'affidamento di servizi

Art. 2 – Le associazioni di promozione sociale

Le associazioni di promozione sociale, secondo quanto previsto dalla l. n. 383/2000 e dalla L.R. 7 febbraio 2006, n. 7 "Disciplina delle associazioni di promozione sociale", sono caratterizzate dalla logica della reciprocità e del mutuo aiuto, che si può esprimere sia attraverso un'azione di tipo promozionale, volta a garantire la tutela dei diritti dei propri soci, sia attraverso attività di servizio rivolta a propri soci o a terzi.

Svolgono la loro attività avvalendosi prevalentemente dell'impegno volontario, libero e gratuito dei propri soci e, solo in caso di particolare necessità, possono procedere all'assunzione di personale e all'utilizzo di prestazioni di lavoro autonomo, anche ricorrendo ai propri associati.

Il loro coinvolgimento nella gestione può quindi riguardare servizi autogestiti o attività di promozione e tutela dei diritti dei cittadini anche attraverso la partecipazione ad attività di monitoraggio e verifica delle prestazioni erogate da altri a favore degli interessi rappresentati dall'associazione; l'ente pubblico può concedere finanziamenti sotto forma di contributi o di convenzioni, che, secondo l'oggetto dell'attività, possono comportare rimborsi spese o riconoscimento di corrispettivi.

Art. 3 – Le cooperative sociali

Le cooperative sociali, secondo quanto previsto dalla l. n. 381/91 e dalla L.R. n. 18/94 e sue successive modificazioni ed integrazioni, operano con carattere mutualistico nell'interesse generale della comunità per la promozione e l'integrazione sociale dei cittadini e sono, a tutti gli effetti, caratterizzate dalla logica dell'imprenditorialità. Sono classificabili in due tipologie secondo l'oggetto dell'attività svolta: le cooperative sociali di tipo A gestiscono servizi socio-

assistenziali, socio-sanitari e socio-educativi, quelle di tipo B attività diverse, agricole, industriali, commerciali o di servizi, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

La legge 381/91 riconosce, inoltre, alle cooperative la facoltà di costituirsi in consorzi che, se aventi base sociale formata in misura non inferiore al settanta per cento da cooperative sociali, sono classificati come società cooperative sociali di tipo C.

Svolgono la loro attività ordinariamente mediante i soci lavoratori, ma possono anche impiegare dipendenti, collaboratori di vario genere e lavoratori autonomi, nonché fare ricorso a soci volontari, purché il loro numero non superi la metà del numero complessivo dei soci e, nel caso di cooperative di tipo A, il loro impiego sia complementare e non sostitutivo degli operatori professionali previsti nelle convenzioni stipulate con enti pubblici. Ne consegue che è fatto divieto di sostituire personale subordinato con volontari.

In genere il loro coinvolgimento nella gestione riguarda servizi dall'organizzazione complessa oggetto di specifiche convenzioni con l'ente pubblico, in base alle quali sono riconosciuti corrispettivi e tariffe nonché gli impegni reciproci, compresa l'applicazione del CCNL sottoscritto dalle OO.SS maggiormente rappresentative a livello nazionale. Per le convenzioni con le cooperative sociali si rimanda anche alle indicazioni del Titolo III, della L.R. n. 18/94, articoli dal 10 al 13 incluso e della DGR n. 178-43880 del 14.03.1995.

Art. 4 – Le Società di mutuo soccorso

Le Società di mutuo soccorso, secondo quanto previsto dalla l. n. 3818 del 15 aprile 1886, che definisce le modalità per la loro costituzione legale, svolgono attività mutualistiche a favore dei propri associati e delle loro famiglie e sviluppano iniziative di sostegno alle comunità locali in cui hanno sede, anche finalizzate all'affermazione dei valori e della cultura della solidarietà.

Svolgono l'attività attraverso i soci, i quali operano a titolo di volontariato gratuito. Per progetti specifici, che richiedano una particolare professionalità, è però prevista la possibilità di avvalersi di prestazioni esterne retribuite; tali casi ricadono sotto il controllo diretto di soci incaricati dall'assemblea di seguirne la realizzazione secondo il profilo qualitativo e di verificarne la congruità economica.

Lo sviluppo di iniziative a carattere mutualistico svolte dalle Società di mutuo soccorso è previsto e sostenuto, per quanto attiene le strutture, dalla L.R. n. 24/90, modificata con L.R. n. 82/96.

Il loro coinvolgimento nella gestione può riguardare servizi autogestiti di mutualità integrativa, nonché l'organizzazione e la gestione d'attività di sostegno sociale rivolto a categorie specifiche. Per l'attuazione delle attività e la gestione dei servizi, le Società mettono anche a disposizione le proprie sedi, appositamente attrezzate allo scopo e le proprie strutture. L'ente pubblico può concedere finanziamenti sotto forma di contributi o di convenzioni, che, secondo l'oggetto dell'attività, possono comportare rimborsi spese o riconoscimento di corrispettivi.

Art. 5– Gli enti di patronato

Gli enti di patronato, secondo quanto previsto dalla l. n. 152/2001 e dalla L.R. n. 31/75, si occupano d'attività d'informazione, consulenza e tutela, anche con poteri di rappresentanza, a favore dei cittadini in genere, dei lavoratori o degli utenti dei servizi sociali.

Svolgono la loro funzione attraverso personale retribuito o collaboratori volontari e ricevono per l'attività ordinaria contributi statali e regionali.

Il loro coinvolgimento nella gestione può quindi riguardare servizi per l'accesso o attività di segretariato sociale, che, qualora non siano già contemplate nelle attività, cui si riferiscono i finanziamenti statali e regionali, possono essere oggetto di specifiche convenzioni.

Art. 6– Gli altri organismi senza scopo di lucro

Questa dicitura generica riguarda tutti gli altri enti no profit che non godono al momento di una disciplina specifica.

Sul piano giuridico sono disciplinati dal codice civile (Titolo II), che li distingue secondo l'oggetto fondamentale del vincolo (persone o patrimoni) in associazioni o fondazioni.

Sul piano fiscale sono regolamentati dal D.Lgs 460/97, che li distingue in ONLUS o in enti non commerciali in relazione all'oggetto della loro attività ritenuta più o meno meritevole di un "favor" fiscale.

Non avendo questi organismi una "mission" predefinita per legge, l'adeguatezza del loro coinvolgimento andrà valutata di volta in volta in relazione all'analisi delle finalità statutarie.

Titolo II

La promozione degli organismi del Terzo Settore e della loro collaborazione al sistema dei servizi.

Art. 7 – Le motivazioni

Dall'obbligo costituzionale di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento d'attività d'interesse generale consegue, altresì, in capo alla Regione ed agli Enti locali il compito di promuovere quegli organismi che, secondo le modalità descritte al precedente Titolo I, sono chiamati a condividere con loro l'esercizio della funzione sociale d'interesse generale.

Oltre a specifiche forme di sostegno, agevolazioni ed incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dei soggetti del terzo settore, previsti o da definirsi con norme statali o regionali, nell'ambito della programmazione regionale e locale, dovranno essere individuate azioni volte a favorire:

- ❑ la conoscenza e l'adesione a tali organismi da parte dei cittadini;
- ❑ il loro finanziamento da parte di organismi profit, portando a conoscenza le agevolazioni fiscali che ne derivano;
- ❑ la progressiva acquisizione di conoscenze e competenze da parte dei soggetti del terzo settore, atte a garantire una migliore partecipazione ai momenti di programmazione e progettazione per la realizzazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi.

Detti obiettivi possono essere perseguiti dagli enti pubblici, sia mediante l'attribuzione diretta di vantaggi economici ed agevolazioni di vario genere per favorire l'esistenza e la qualificazione dei soggetti del terzo settore, sia attraverso specifiche forme volte a promuoverne la partecipazione, progettualità e collaborazione nel sistema dei servizi, garantendo, ove possibile, continuità d'interventi.

Art. 8 – Regolamento per l'attribuzione di vantaggi economici ed agevolazioni

La possibilità per gli enti pubblici di riconoscere vantaggi economici ed agevolazioni, sotto forma di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari è prevista dall'art. 12 della l. 241/90, a condizione che siano preventivamente definiti criteri e modalità, cui le amministrazioni stesse devono attenersi e che l'effettiva osservanza degli stessi risulti dai singoli provvedimenti d'erogazione.

Salvo espressa previsione in merito, stabilita nell'ambito dell'autonomia statutaria e normativa di ciascun Ente pubblico, risulta pertanto necessario che la materia sia disciplinata mediante atti regolamentari.

Art. 9 – Accordi di collaborazione a seguito d'istruttorie pubbliche per la coprogettazione

La possibilità di attivare la collaborazione anche nella gestione d'interventi volti ad affrontare specifiche problematiche sociali, è prevista dall'art. 7, del DPCM 30 marzo 2001, che introduce la facoltà per i comuni di indire istruttorie pubbliche per la coprogettazione, al fine di attivare progetti innovativi e sperimentali con i soggetti del Terzo Settore, preferibilmente attivi e radicati sul territorio, che esprimano disponibilità a collaborare per la realizzazione di determinati obiettivi, orientati a conseguire un miglioramento del sistema di "welfare" locale.

Dette procedure, da gestirsi nel rispetto dei principi della concorsualità, trasparenza, economicità, "par condicio" e buona amministrazione, hanno come esito accordi di collaborazione da stipularsi ai sensi dell'art. 119 del T.U. n. 267/2000. Tali accordi, la cui natura non consiste in una forma d'affidamento di servizi a terzi ma in una vera e propria "partnership", devono prevedere o la messa in comune di risorse tra i due soggetti dell'accordo o la suddivisione delle stesse in presenza di un terzo finanziatore (es. partecipazione a progetti regionali, europei ecc.). Al fine di favorire il ricorso a tale strumento, i bandi regionali di finanziamento di progetti prevedono un tempo minimo per la presentazione delle istanze di almeno 120 giorni.

Art. 10 – Gli strumenti di sostegno

La gamma degli strumenti di sostegno, oltre a quelli previsti ai precedenti articoli, può essere quanto mai ampia e varia secondo le esigenze, di seguito se ne elencano alcuni a puro titolo esemplificativo:

- ❑ agevolazioni nella corresponsione di tariffe, canoni e tributi (ove possibile);
- ❑ messa a disposizione di risorse materiali (strumentazioni, locali, attrezzature, utenze energetiche, assicurazioni, sostegno a campagne informative, etc.);
- ❑ collaborazione da parte dell'apparato pubblico (personale, sistema informativo, organizzazione in genere);
- ❑ accesso ai servizi o a parte di servizi, che l'Ente pubblico direttamente realizza o che già si procura per le proprie esigenze (es. servizi di pulizia) o a pubblici servizi (es. servizi di mensa, di trasporto etc.);
- ❑ accesso ad attività di formazione realizzate per gli operatori dell'Ente pubblico o messa a disposizione di funzionari pubblici, quali esperti, per iniziative formative realizzate in proprio dagli organismi interessati.

Si potrà ricorrere anche all'erogazione di contributi finanziari, la cui entità non potrà mai coprire formalmente e sostanzialmente l'intero costo dell'iniziativa o una parte pressoché totale della stessa, con particolare attenzione alla necessità di scongiurare il rischio di confusione tra contributo e affidamento di servizi, qualora i beneficiari fossero imprese sociali.

TITOLO III

Sistemi per l'affidamento a terzi della gestione dei servizi alla persona

Art. 11 – Gestione indiretta: criteri generali

Fatto salvo quanto previsto dall'art. 3, lett. g) della L.R. n. 1/2004, e stante la titolarità in capo all'ente gestore dei servizi socio-assistenziali della presa in carico degli utenti, la scelta di affidare a terzi la gestione dei servizi dovrà essere operata in attuazione di quanto indicato all'art. 113 e seguenti del T.U. n. 267/2000 e dall'art. 4 del DPCM in data 30.03.01. Gli enti pubblici, al fine di valorizzare l'apporto specifico dei soggetti di cui all'art. 11 della L.R. n. 1/2004, nell'affidamento dei servizi alla persona, privilegiano le procedure d'aggiudicazione ristrette e negoziate, che consentono la piena espressione della progettualità, avvalendosi d'analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni nonché della qualificazione del personale.

In ogni caso, il ricorso all'affidamento a terzi non potrà essere ispirato a mere logiche di risparmio, dovendosi garantire in quest'ambito una particolare attenzione alla qualità dei servizi erogati. È fatto, inoltre, divieto di sostituire personale subordinato (dipendenti e/o soci) con persone impegnate nel volontariato.

Pertanto, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 31, della L.R. n. 1/2004 ed agli articoli dal 10 al 13 della L.R. n. 18/94, le procedure d'individuazione del fornitore dovranno, in ogni caso, prevedere che la selezione sia effettuata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed escludere il criterio del prezzo più basso, valutando gli elementi qualitativi con un peso percentuale significativo.

Ai sensi del comma 4, del citato articolo 31, inoltre, i capitolati di gara ed i contratti devono essere costruiti garantendo:

- a. la piena espressione della progettualità da parte del soggetto gestore;
- b. l'esclusione del ricorso a forme di mera intermediazione di manodopera;
- c. la considerazione, nella determinazione del prezzo base, del costo del lavoro di cui ai contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, con riferimento a quanto previsto dalla legislazione vigente (l. 327/2000);
- d. la valutazione degli aspetti qualitativi del servizio nella fase dell'affidamento;
- e. il controllo del mantenimento degli stessi nella fase dell'esecuzione del contratto.

Art. 12 –Costo del personale e applicazione dei contratti collettivi di lavoro.

Ai fini della concreta attuazione di quanto prescritto al menzionato comma 4, dell'art. 31, lettera c), nelle procedure d'affidamento a terzi di cui al presente titolo III, gli importi base d'aggiudicazione non possono essere inferiori ai costi del lavoro, così come indicati nelle tabelle pubblicate dal Ministero del Welfare, tenuto conto delle agevolazioni fiscali locali e/o dalle

previsioni derivanti dalla contrattazione di secondo livello, addizionati dei costi per garantire la sicurezza sui luoghi di lavoro e delle spese di gestione nella misura definita dalle convenzioni tipo previste all'art. 10 della L.R. 18 del 94, approvate con D.G.R. n. 178-43880 del 14 marzo 1995.

A tal fine i capitolati prevedono l'applicazione integrale del contratto di lavoro, stipulato con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e meccanismi di adeguamento o revisione prezzi in misura fissa, in rapporto all'indice Istat e ai maggiori costi derivanti dal rinnovo del CCNL sottoscritto dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e degli accordi integrativi decentrati¹.

In ossequio al principio della "par condicio", nei territori ove vige il salario medio convenzionale, nell'ottica di un progressivo superamento di tale strumento², che soprattutto penalizza i lavoratori del comparto, i capitolati prevedono basi d'asta adeguate all'applicazione del salario pieno e della contribuzione previdenziale sull'insieme della retribuzione.

Nella fase d'esecuzione dei contratti conseguenti alla procedura per l'affidamento a terzi, le parti definiscono le forme e le modalità di verifica, anche con riferimento alle disposizioni contenute nel presente articolo 12, concernenti la corretta applicazione del CCNL, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e il rispetto della contribuzione previdenziale, nonché della normativa sulla sicurezza sul posto di lavoro, non escludendo in caso di violazione la possibilità di rescissione contrattuale.

Articolo 13- Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 31, della L.R. n. 1/2004 le procedure d'individuazione del fornitore devono prevedere che la selezione sia effettuata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed escludere il criterio del prezzo più basso, valutando gli elementi qualitativi con un peso percentuale significativo.

Tale criterio favorisce una valutazione più consona con le peculiarità delle attività svolte nel settore dei servizi alla persona, introducendo la possibilità di ricorso a parametri più flessibili/discrezionali, tali da consentire di svolgere una considerazione complessiva dell'offerta, stimolando il confronto concorrenziale, non basato sul mero prezzo ma sul vantaggio complessivo dell'offerta, anche in termini d'efficacia degli interventi e dei risultati attesi.

Fermo restando che, al fine di salvaguardare le esigenze d'imparzialità, trasparenza e buon andamento della pubblica amministrazione, sia nella fase della definizione dell'attività e dei servizi oggetto del contratto d'appalto, sia in quella relativa alla definizione dello status degli offerenti, gli enti pubblici sono tenuti al rispetto del principio di proporzionalità assicurando la massima chiarezza e intelligibilità dei criteri in base ai quali sarà effettuata l'aggiudicazione.

Il principio di proporzionalità implica, infatti, che ogni criterio qualitativo sia necessario ed adeguato rispetto agli scopi perseguiti, circostanza che rileva, soprattutto, in sede di precisazione delle prestazioni e delle specifiche tecniche richieste agli affidatari, evitando l'introduzione di criteri discriminanti, illogici e sproporzionati rispetto alla specificità del servizio oggetto dell'appalto. ³

Inoltre, al fine di garantire la massima trasparenza rispetto ai criteri di selezione è necessario non solo indicare i criteri d'aggiudicazione, ma, ove possibile, anche il valore loro attribuito (ponderazione); in subordine, ove il ricorso alla ponderazione risulti impraticabile, per ragioni dimostrabili, è possibile riportare i criteri in ordine decrescente di importanza. La ponderazione può anche essere espressa prevedendo una forcella, in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere appropriato. ⁴

¹ Nel caso di soci lavoratori subordinati della cooperative sociali, le norme prevedono che agli stessi non si possono applicare condizioni retributive, normative e previdenziali peggiorative rispetto a quelle previste dal CCNL di categoria.

² Al proposito si richiama il contenuto dell'accordo sottoscritto in data 17 novembre 2004 fra le associazioni cooperative e le OO.SS. maggiormente rappresentative a livello nazionale, in base al quale, nell'ottica di un progressivo superamento di tale strumento, per i soci lavoratori delle cooperative sociali di cui all'art. 1, comma¹, lettera A) della legge n. 381/91 e per la categoria dei soci lavoratori di cooperativa che esplicano attività nell'area dei servizi socio-assistenziali, sanitari e socio-educativi, è prevista la possibilità per le cooperative sociali dell'opzione per la contribuzione piena.

³ Cfr. D.lgs n 157/95 e Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, Considerando n. 2 e n. 46.

⁴ Cfr. D.lgs n 157/95 e Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, articolo 53 e Considerando n. 46.

Art. - 14 Indicazioni sulle varie procedure d'affidamento e ambiti d'applicazione preferenziale tra i vari sistemi vigenti

Un aspetto determinante sotto il profilo dell'efficienza, ma soprattutto dell'efficacia rispetto ai risultati attesi ed agli obiettivi della programmazione locale, concerne la procedura d'affidamento più adeguata da utilizzare tra le varie possibili.

Ne consegue che l'analisi da compiersi in quest'ambito deve tenere conto, da un lato, delle caratteristiche del mercato sociale in cui concretamente si opera e, dall'altro, delle modalità d'erogazione più adatte al servizio oggetto d'affidamento.

A tal fine, nel rispetto dell'autonomia degli enti pubblici circa tale scelta, in conformità a quanto previsto dall'art. 31, comma 2, negli articoli seguenti sono fornite indicazioni concernenti le caratteristiche delle varie procedure d'affidamento e s'individuano gli ambiti d'applicazione preferenziale tra i sistemi vigenti, fatta salva in ogni caso la necessità di accertamento e motivazione circa la sussistenza dei loro presupposti normativi.

Tali criteri si applicano anche in caso di concessioni amministrative ivi comprese le concessioni di servizi pubblici di cui alla l. n. 415/98.

Art. 15 – Accreditemento e affidamento a terzi

Secondo quanto stabilito all'art. 29, della L.R. n. 1/2004, l'accréditamento, vale a dire la verifica del possesso di specifici requisiti di qualità, costituisce il titolo necessario per l'instaurazione di rapporti contrattuali con qualsiasi fornitore di servizi.

Tale proposizione di principio, da coniugarsi con quanto stabilito all'art. 17, comma 5, del D.Lgs. 157/95, ha come conseguenza che:

- Nelle procedure d'appalto l'accertamento di tali requisiti, qualora non già comprovato, dovrà essere contestuale all'espletamento della gara;
- Le procedure, di natura concessoria, che comportano corresponsione di tariffe e/o concessione di titoli per l'acquisto di servizi sociali, devono garantire la possibilità d'accesso successivo agli albi dei fornitori accreditati a nuovi prestatori di servizi interessati al mercato pubblico. Ne consegue che le modalità per l'istituzione degli albi devono contemplare le procedure per un loro periodico aggiornamento.
- In caso di procedure per la concessione di titoli validi per l'acquisto di servizi di cui all'art. 17 della l. 328/2000 e all'art. 14, comma 2, lett. e) della L.R. n. 1/2004, dal punto di vista del rapporto contrattuale, i soggetti a tal fine accreditati divengono, a tutti gli effetti, concessionari del servizio. E' fondamentale, inoltre, che l'ente pubblico, fornisca ai cittadini indicazioni per la scelta dei fornitori, tenuto conto che si tratta di una situazione caratterizzata da una fortissima asimmetria informativa tra cliente e fornitore. Risulta determinante, infine, la scelta che l'Ente pubblico può operare, in un'ottica di regolazione del mercato sociale, di vincolare o meno i fornitori a tariffe predeterminate anche nel caso di rapporti privati.

Art. 16– Appalti

L'ambito di favore d'applicazione dell'appalto di servizi riguarda quelle situazioni in cui s'intende acquistare integralmente un servizio o averlo immediatamente a disposizione⁵. Particolare attenzione dovrà essere dedicata ai requisiti di partecipazione alla gara che devono essere tali da garantire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione d'ostacoli ingiustificati all'apertura alla concorrenza. In ogni caso sono da escludersi eventuali clausole che di per sé costituiscono titolo discriminatorio⁶.

Inoltre, al fine di garantire la qualità del servizio e la continuità assistenziale agli utenti, occorre prevedere una congrua durata (preferibilmente triennale) del contratto, richiedendo al fornitore l'attuazione di politiche di contrasto del "turn over" degli operatori, in assenza delle quali sarebbe vanificato l'obiettivo perseguito. (v. anche art. 10, L.R. n. 18/94). Devono, inoltre, essere previste norme di salvaguardia della continuità lavorativa per i soci e i dipendenti, in caso di subentro di un nuovo soggetto appaltatore o titolare di convenzione.

⁵ per es. strutture di pronto intervento

⁶ per es. la richiesta di messa a disposizione di una struttura in un territorio in cui un possibile concorrente già ne dispone in forza di altri rapporti con l'amministrazione precedente, pur prevedendo che i partecipanti si impegnino a localizzare sul territorio una sede fisica, entro un dato periodo di tempo.

Tra le varie procedure possibili, l'appalto concorso consente la più ampia espressione di progettualità da parte del fornitore. Peraltro, la valutazione degli elementi qualitativi e della progettualità del fornitore da parte dell'Amministrazione può essere compiuta anche nell'ambito di una licitazione privata, secondo i criteri generali di cui al precedente art. 11.

Anche la trattativa privata, laddove ne ricorrano i presupposti normativi (v. art. 41 Reg. Contabilità dello Stato e art. 7 D.Lgs. 157/95), dovrà prevedere, in quest'ambito, una valutazione del progetto e degli elementi qualitativi, non solo del prezzo.

In caso di specifiche tecniche non definite, è possibile ricorrere al concorso di progettazione di cui all'art. 26 del D.Lgs 157/95, applicabile per analogia anche per importi sottosoglia, che consente l'apporto progettuale da parte del fornitore di servizi; si ricorda che tale procedura, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. c), può concludersi con una trattativa privata con il/i vincitore/i del concorso.

Tra le criticità da evidenziarsi a proposito del ricorso alle indicate procedure, va segnalata l'eventualità che, nella fase d'esecuzione del contratto, sia più difficile mantenere e garantire, nel tempo, il livello elevato della qualità delle prestazioni descritto nel progetto.

Poiché la concorrenzialità sugli aspetti qualitativi è limitata alla fase dell'aggiudicazione, per prevenire e contrastare tal eventualità, nelle clausole del contratto devono essere indicate le modalità di controllo e verifica ed è opportuno che siano previste anche le penalità, qualora nella fase d'esecuzione del contratto si evidenzino riduzioni del livello della qualità e delle prestazioni descritte nel progetto e degli elementi qualitativi dichiarati in sede d'offerta.

Art. 17 – Corresponsione di tariffe

L'ambito preferenziale d'applicazione della corresponsione di tariffe, di cui agli artt. 11 comma 3, della l. 328/2000 e 4, comma 1, lettera g) della L.R. n. 1/04, riguarda quelle situazioni in cui non sia possibile definire a priori il numero delle prestazioni oggetto del contratto, nemmeno in misura massima o minima come potrebbe avvenire in un contratto di somministrazione (art. 1559 c.c.), e quindi s'intenda acquistarle scegliendo, di volta in volta, nell'elenco dei soggetti accreditati, con cui si è stipulato in precedenza un accordo quadro, il fornitore più adeguato.⁷

La selezione del fornitore deve essere operata nel rispetto, da parte della pubblica amministrazione, dei principi di trasparenza, imparzialità e par condicio, secondo criteri predefiniti (es. classificazione dei fornitori, criteri relativi alla gestione della tipologia d'utenza beneficiaria della prestazione, rotazione ecc.).

Tra le criticità, relative all'utilizzo di tale modalità, è da contrastare l'eventuale non disponibilità immediata del fornitore: tal eventualità può essere in ogni caso regolamentata nell'accordo quadro e sanzionata, qualora ingiustificata, con varie modalità.⁸ Va, infatti, rimarcato come, per la natura concessoria e di conseguenza pubblicistica dei rapporti che ne derivano, tali procedure consentono alla Pubblica Amministrazione un margine d'azione più ampio di quello proprio della contrattualistica privata.

Le deliberazioni della Giunta regionale che disciplinano le tariffe per l'acquisto dei servizi sociali si adeguano ai criteri indicati al precedente art. 11.

Art. 18– La cooperazione sociale d'inserimento lavorativo.

Le politiche per l'inserimento nel tessuto sociale delle fasce marginali attraverso il lavoro trovano nella cooperazione sociale di tipo B un fondamentale interlocutore che, negli anni, ha consentito ad un considerevole numero di persone svantaggiate di raggiungere una soluzione lavorativa stabile ed economicamente retribuita in conformità alle tariffe contrattuali. Trattandosi, inoltre, di persone che per le loro caratteristiche, così come individuate dall'art. 4 della legge n. 381/91, sono a carico dei servizi sociali pubblici ed hanno importanti difficoltà ad esercitare in forma compiuta il diritto al lavoro, la cooperativa sociale di tipo B è strumento

⁷Tale modalità è perseguibile efficacemente in quelle situazioni in cui il mercato sociale offra un numero di prestazioni superiore al fabbisogno e/o al potere d'acquisto dell'Ente locale interessato.

⁸ Tra i contenuti dell'accordo quadro deve essere prevista la regolamentazione del regime di garanzie reciproche ed eventuali sanzioni per i casi in cui, non essendo possibile predefinire il numero delle prestazioni oggetto del contratto, il fornitore non sia disponibile immediatamente. Le forme sanzionatorie possono andare dalla esclusione di chiamata alla successiva opportunità, secondo il principio della rotazione nella scelta del fornitore, fino a conseguenze sull'accreditamento stesso, nei casi di inadempienze più gravi.

ideale per il recupero di capacità ed il crescere di competenze professionali, che i normali contesti di mercato tendono ad escludere.

Pertanto, gli enti pubblici riconoscono le cooperative sociali d'inserimento lavorativo quali attori delle politiche attive del lavoro a favore delle fasce deboli e per l'inclusione sociale; ne consegue che, in attuazione del dettato della legge regionale n. 18/94, devono essere attuate ed esperite tutte le possibilità che le norme consentono per promuovere gli affidamenti di pubblici servizi e forniture alle cooperative di tipo B, ai sensi dell'art. 5 della l. n. 381/91 e s. m. i. e dell'art. 13 della L.R. n. 18/94.

Tale prescrizione di legge trova concreta attuazione con la previsione, stabilita dall'organo d'indirizzo politico dell'ente pubblico, di riservare una quota percentuale delle proprie forniture di beni e servizi, diversi da quelli socio sanitari e educativi, sotto soglia comunitaria, alle cooperative di tipo B del territorio. Considerata prioritaria la finalità di crescita, sviluppo sul territorio, pluralismo della cooperazione sociale di tipo B, nonché di offrire maggiori possibilità ad ulteriori percorsi d'inserimento al lavoro, i predetti affidamenti ammettono raggruppamenti temporanei fra cooperative sociali di tipo B e, soprattutto in caso di nuove opportunità che si offrono, favoriscono la partecipazione di cooperative che non hanno affidamenti in corso.

Inoltre, per le analoghe forniture, il cui importo stimato al netto dell'IVA sia pari o superiore alle somme stabilite dalle direttive comunitarie in materia di pubblici appalti, gli enti pubblici, ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge n. 381/91, nel bando di gara e nei capitolati d'onere, possono introdurre, tra le condizioni d'esecuzione, l'obbligo per l'aggiudicatario di eseguire il contratto con l'impiego di persone svantaggiate così come definite dall'art. 2, lettera k) del D.lgs. n. 276/2003.

Rispetto a quanto previsto al comma precedente, ai fini di un'effettiva politica d'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, il capitolato speciale di gara contiene l'indicazione in percentuale significativa, rispetto alle finalità d'inclusione sociale perseguite, dei soggetti da inserire al lavoro. In caso di forniture di beni e servizi in precedenza affidati a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge n. 381/91, la percentuale delle persone svantaggiate da inserire non è inferiore alla percentuale dei medesimi lavoratori già presenti e devono essere garantite le clausole di salvaguardia necessarie al fine di consentire la continuità dei progetti d'inserimento lavorativo ed il mantenimento delle condizioni di maggior favore. I capitolati d'appalto prevedono inoltre attività di monitoraggio e verifica sugli inserimenti lavorativi. Le imprese partecipanti alla gara devono attestare, sotto forma di dichiarazione successivamente verificabile, di essere in regola con la disciplina generale delle assunzioni obbligatorie (legge n. 68/1999 e s.m.i.).

Fatte salve le possibilità di deroga previste dalla normativa sulla cooperazione sociale e, per quanto compatibili con le specificità della cooperazione di tipo B, per gli affidamenti di cui al presente articolo, valgono i principi generali indicati al titolo terzo.

Art. 19 – Applicabilità delle procedure ai rapporti con gli enti a scopo di lucro e loro rappresentazione nella carta dei servizi

Le procedure, di cui al Titolo III, sono applicabili in generale e, quindi, anche ai rapporti con i privati a scopo di lucro, che garantiscano il livello di qualità richiesto per le prestazioni oggetto dell'affidamento.

Gli istituti previsti dalla presente deliberazione devono trovare adeguata rappresentazione, in ordine alle modalità di accesso ed alle tariffe praticate, all'interno della carta dei servizi degli enti pubblici destinatari.