



POSITION PAPER

Affidamenti a cooperative sociali, ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge n. 381/1991

Con il presente documento, Assosistema (di seguito anche l'“**Associazione**”) intende esprimere la propria posizione in ordine al sempre più frequente ricorso, da parte di Asl e Case di Riposo, allo strumento dell'affidamento diretto alle cooperative sociali c.d. di tipo “b” del servizio di noleggio e sanificazione del tessile.

* * *

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381 (di seguito, la “**Legge**”), gli enti pubblici hanno facoltà di stipulare delle **convenzioni**, in deroga alla disciplina in materia di contratti della p.a. (d.lgs. n. 163/2006, Codice dei Contratti Pubblici), con le cooperative sociali che svolgono attività agricole, industriali, commerciali, di servizi, per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate¹ (c.d. **cooperative sociali di tipo “b”**). E tanto, a condizione che detti affidamenti siano di importo **inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria**.

La scelta di affidare alle cooperative sociali lo svolgimento di determinate attività, attraverso lo strumento del convenzionamento diretto, mira ad **incoraggiare politiche di reinserimento nel tessuto sociale di fasce deboli della popolazione**, attraverso lo sviluppo di concrete occasioni di lavoro.

Ed infatti, perché le cooperative sociali possano essere destinatarie della disciplina di cui alla Legge e, quindi, beneficiare delle relative agevolazioni normative e fiscali, **le persone svantaggiate devono costituire almeno il 30% dei lavoratori impiegati presso la medesima**.

Inoltre, per accedere al convenzionamento diretto con gli enti pubblici, le cooperative devono:

- essere iscritte all'**albo regionale** costituito; oppure qualora tale albo non sia stato istituito,

¹ Ai sensi dell'art. 4 della L. n. 381/1991, si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi a misure alternative alla detenzione.

- dimostrare di: i. svolgere attività agricole, industriali, commerciali, di servizi, per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate; ii. di avere alle proprie dipendenze almeno il 30% di persone svantaggiate.

Pertanto, la circostanza che tali imprese perseguano il duplice obiettivo di:

- abilitare al lavoro soggetti svantaggiati; e, al contempo,
- produrre beni e servizi collocabili sul mercato,

giustifica, da un lato, un trattamento previdenziale e fiscale di favore e, dall'altro lato, la facoltà concessa agli enti pubblici di affidare alle cooperative sociali lo svolgimento di alcuni servizi attraverso il convenzionamento diretto.

In particolare, a fini previdenziali e assistenziali, i soci lavoratori ordinari delle cooperative sociali sono equiparati ai lavoratori subordinati; diversamente, per i lavoratori persone svantaggiate, è previsto che le aliquote complessive di tali contribuzioni obbligatorie, relativamente alle retribuzioni corrisposte, siano ridotte a zero.

Sotto un profilo fiscale, invece, le cooperative sociali sono esenti dall'Ires - qualora l'ammontare delle retribuzioni effettivamente corrisposte ai soci, che prestano la loro opera con carattere di continuità nella cooperativa, non risulti inferiore al 50% del valore complessivo di tutti gli altri costi (ad eccezione di quelli relativi alle materie prime); l'esenzione è ridotta alla metà, se l'ammontare delle suddette retribuzioni è inferiore al 50%, ma non al 25%, dell'ammontare complessivo degli altri costi.

Per quanto concerne il rapporto che le cooperative sociali instaurano con le pubbliche amministrazioni, **la finalità sociale delle imprese operanti nell'area della cooperazione** e, dunque, la loro capacità di permettere **il reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati**, hanno indotto il legislatore a consentire l'affidamento di forniture di beni e servizi, mediante convenzione, in deroga alla disciplina in materia di contratti della P.A..

* * *

Ebbene, alla luce del quadro normativo vigente, l'Associazione ritiene che ciò che caratterizza questa tipologia di imprese - sì da giustificare peculiari trattamenti normativi - sia, senza dubbio, l'obiettivo che le stesse mirano a conseguire con la loro attività: **soddisfare l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini**. E tanto **attraverso lo strumento dell'inserimento delle persone deboli nel mercato del lavoro**.

Le cooperative sociali di tipo "b", infatti, giocano un ruolo centrale nell'attuazione delle politiche sociali promosse dagli enti pubblici. Del resto, lo svolgimento di un servizio che mira all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati rappresenta una'attività di forte supporto dell'azione istituzionalmente affidata agli enti pubblici per la tutela e l'integrazione sociale delle fasce deboli della popolazione. Senz'altro, uno dei mezzi più efficaci per contrastare l'emarginazione sociale consiste nella creazione di opportunità di lavoro, cui i

soggetti interessati possano accedere, sviluppando un proprio percorso formativo e professionale.

Pertanto, secondo la scrivente Associazione, occorre muovere dal **carattere essenziale delle cooperative sociali di tipo "b"** e dallo scopo ultimo cui deve tendere la loro attività (favorire l'integrazione sociale di soggetti svantaggiati) per individuare **i criteri che gli enti pubblici dovrebbero osservare nella stipulazione delle convenzioni per l'affidamento diretto alle cooperative sociali di tipo "b" del servizio di noleggio e sanificazione del tessile.**

* * *

Innanzitutto, è necessario che l'ente pubblico, nell'ambito della programmazione dell'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi, individui le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi che possano essere soddisfatte mediante le convenzioni ex art. 5 della Legge.

Quindi, si ritiene opportuno che l'ente pubblico adotti uno specifico atto di indirizzo, mediante il quale siano prioritariamente stabiliti **gli obiettivi di promozione umana e di integrazione sociale** che si intendono perseguire attraverso la stipulazione della convenzione.

E questo perché sebbene, da un punto di vista strettamente giuridico, le forniture di beni e servizi siano da ricondurre alla più generale fattispecie del contratto di appalto, è, tuttavia, vero che **l'oggetto della convenzione non si esaurisce nella mera fornitura di beni e servizi.** Ciò che maggiormente connota la convenzione è, infatti, la sua capacità di perseguire una peculiare finalità di carattere sociale, consistente nel **reinserimento di soggetti svantaggiati.**

Ond'è che la convenzione stipulata da ente e cooperativa presenta un **oggetto complesso:** da un lato, è volta a garantire all'ente pubblico la **fornitura di beni e servizi;** dall'altro lato, persegue lo scopo di favorire la **creazione di nuove opportunità di lavoro per soggetti svantaggiati.**

Da quanto appena precisato - e alla luce di quanto sostenuto, anche di recente, dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (di seguito anche l'"**AVCP**" o l'"**Autorità**") - deriva che applicazioni pratiche della disciplina dedicata alle cooperative sociali di tipo "b" (ivi compresa quella relativa al convenzionamento diretto), che facciano prevalere una finalità a discapito dell'altra - **dando maggiore importanza, ad esempio, alla mera erogazione del servizio, piuttosto che agli obiettivi socialmente rilevanti che le cooperative si propongono di raggiungere** - finirebbero per distorcere lo spirito delle norme e l'intento del legislatore².

² Sul punto, si veda AVCP, "Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991", Documento per consultazione - Audizione 18 aprile 2012"; "Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991", Determinazione n. 3 del 1 agosto 2012.

Del resto, ai sensi dell'**art. 45 Cost.**, la funzione principale delle imprese che operano nell'ambito della cooperazione è una **funzione sociale, "senza fini di speculazione privata"**, di cui la legge favorisce la promozione, assicurando il rispetto del peculiare carattere mutualistico e, per l'appunto, la finalità non lucrativa.

Peraltro, che l'aspetto sociale debba essere centrale nelle "politiche" di una cooperativa è ben sottolineato anche dall'AVCP, con riferimento al confronto tra più cooperative. Ed infatti, secondo l'Autorità, qualora più cooperative si mostrino interessate a realizzare il servizio richiesto dall'Ente, quest'ultimo, in applicazione dei generali principi di buona amministrazione, economicità, efficacia e trasparenza della pubblica amministrazione³, è opportuno che promuova l'esperimento di una procedura competitiva di tipo negoziato tra tali soggetti.

A tal fine, nella lettera di invito, **l'ente deve specificare gli obiettivi di inserimento sociale e lavorativo che intende perseguire mediante la stipula della convenzione** ed i criteri in base ai quali verranno comparate le diverse soluzioni tecniche presentate da parte delle cooperative.

Questo perché la valutazione delle proposte avanzate dalle cooperative non si fonderà unicamente sulle modalità di erogazione del servizio oggetto dell'affidamento e sulle relative specifiche tecniche, ma **terrà conto soprattutto delle finalità di reinserimento dei soggetti svantaggiati.**

Ebbene, alla luce di quanto sin qui sostenuto, **Assosistema ritiene non appropriata la condotta della cooperativa sociale di tipo "b", la quale, ricevuto l'affidamento del servizio di noleggio e lavaggio del tessile da parte di un ente pubblico, mediante convenzione diretta, subappalti il medesimo servizio ad altra impresa.**

E tanto perché una tale scelta fuoriesce dallo spirito della richiamata disposizione costituzionale, oltre che dall'intento del legislatore, che è quello di agevolare iniziative imprenditoriali in grado di stimolare l'occupazione di soggetti svantaggiati.

Come precedentemente argomentato, **ciò che connota l'agire della cooperativa sociale di tipo "b" è proprio l'impiego di soggetti svantaggiati in attività che ne possano consentire l'accesso al mercato del lavoro.**

E' fin troppo evidente, quindi, che la **finalità sociale**, che dovrebbe guidare l'operato della cooperativa, **verrebbe totalmente frustrata se l'attività che le si consente di svolgere** - anche in deroga alla ordinaria disciplina in tema di contratti pubblici - proprio al fine di agevolare il reinserimento nel tessuto sociale di soggetti svantaggiati, attraverso il mondo del lavoro, **sia, in concreto, svolta non dalla medesima, ma da una terza società, subappaltatrice del servizio.**

³ Sul punto, si veda TAR Liguria Genova, sez. I, 27 giugno 2006, n. 695; TAR Lazio, sez. III, quater 9 dicembre 2008, n. 11093, secondo cui, anche nel caso degli affidamenti mediante convenzionamento diretto alle cooperative sociali, la scelta della cooperativa e, quindi, l'utilizzo delle risorse pubbliche deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza e di *par condicio*.

Il subappalto del servizio inizialmente affidato alla cooperativa la allontana dagli obiettivi di promozione umana e di integrazione sociale e la avvicina sempre più a quelle finalità speculative, che il legislatore costituente intendeva proprio evitare.

Senza tralasciare, com'è ovvio, le ripercussioni che il subappalto del servizio da parte della cooperativa sociale potrebbe avere sul settore, in termini di leale concorrenza.

Non è affatto irrealistico ipotizzare che l'ammissione del subappalto del servizio da parte delle cooperative sociali di tipo "b" permetta alle aziende subappaltatrici di ottenere l'affidamento del servizio, senza dover affrontare in competizione altre aziende concorrenti e, senza, quindi, dover superare una gara pubblica.

* * *

Ad ogni modo, certo è che qualsiasi azienda - anche di tipo cooperativo - che si appresti a rendere il servizio di sanificazione con approccio di tipo industriale deve adottare taluni accorgimenti e cautele, tali da garantire:

- la **sicurezza** degli operatori;
- la **decontaminazione** dei dispositivi processati; e quindi
- la **sicurezza igienica** del consumatore finale.

Le seguenti caratteristiche devono connotare **anche le cooperative sociali di tipo "b"** che svolgano l'attività industriale di sanificazione. Del resto, la circostanza che tali realtà imprenditoriali operino con il preciso scopo di consentire l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati non può giustificare una minore attenzione sugli aspetti della sicurezza del ciclo produttivo.

Semmai è proprio vero il contrario. Ed infatti, proprio il coinvolgimento nell'attività di sanificazione di soggetti socialmente deboli (quali, ad esempio, i disabili) deve indurre l'impresa a dotarsi di una struttura organizzativa, di procedimenti, di impianti e di strumenti che possano **minimizzare il rischio infortunistico** e **garantire l'effettiva igienizzazione** dei dispositivi processati.

Pertanto, chiunque intenda impiantare o gestire una industria di servizi tessili e medici affini deve disporre, in sede preventiva, di tutte le autorizzazioni previste dalla legge e, in corso di attività, di requisiti tecnico-organizzativi idonei a garantire la rispondenza del processo produttivo ai principi di tutela degli utenti del servizio, dell'ambiente e della collettività in generale.

In sostanza, l'attività di sanificazione deve essere realizzata da aziende industriali specializzate, che adottino **cautele ben precise**, tanto sotto un **profilo organizzativo**, quanto sotto un **profilo produttivo**.

Quanto al profilo organizzativo, è senz'altro indice di affidabilità la circostanza che l'azienda faccia una corretta ed integrale applicazione del **Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini** (di seguito il "CCNL").

Il rispetto del CCNL, infatti, garantisce che l'azienda operi attenendosi a disposizioni immaginate, consensualmente dalle parti sociali, proprio per andare incontro alle esigenze degli operatori del settore e che consentono, quindi, l'implementazione di soluzioni organizzative appropriate.

Ci si riferisce, ad esempio, alle peculiarità regolatorie relative ad alcune tipologie di contratti di lavoro, alla disciplina sull'orario di lavoro, all'articolazione dei turni, al sistema di classificazione del personale e al conseguente trattamento economico previsto, alla sicurezza sul lavoro.

Per quanto riguarda, invece, il profilo produttivo, le aziende possono raggiungere un livello qualitativo ottimale se osservano

a) la disciplina normativa in tema ambientale. Le aziende del settore, infatti, sono tenute a rispettare il d.lgs. n. 152/2006, in tema di **gestione delle acque reflue e tutela dell'ambiente**;

b) talune buone pratiche, che siano garanzia di un effettivo abbattimento della contaminazione microbiologica e, quindi, della sicurezza igienica dei prodotti lavorati. Sul versante del controllo della contaminazione microbiologica, ad esempio, il riferimento è costituito dalla norma **UNI EN 14065:2004 (secondo le linee guida Assosistema)**. Il rispetto di tale norma consente di creare un sistema di controllo idoneo per il conseguimento del certificato **RABC (Sistema di Analisi e Controllo della Biocontaminazione)**.

In particolare, il sistema di controllo così impostato impedisce la c.d. contaminazione crociata. E tanto attraverso

a) la separazione totale della biancheria pulita da quella sporca, mediante barriera fisica, tanto in fase di immissione in processo, quanto in fase di emissione dal processo dei beni lavorati;

b) la regolamentazione e la limitazione del passaggio di personale e di attrezzature tra zona sporco e zona pulito.

Diversamente, il mancato rispetto di tali peculiarità organizzative, oltre che incidere in maniera negativa sulla sicurezza dei lavoratori impiegati nel ciclo produttivo, non garantisce il completo abbattimento della carica microbiologica presente nei dispositivi non puliti/infetti.

Ciò nonostante, alcuni operatori presenti sul mercato della sanificazione, incuranti della qualità del servizio, dell'impatto sull'ambiente e del rispetto dei diritti dei lavoratori, non fanno applicazione dei descritti accorgimenti tecnico-organizzativi.

Il pericolo che può ingenerare una tale organizzazione del ciclo produttivo è duplice:

- da un lato, si incrementa il **rischio**, per coloro che operano alle dipendenze dell'azienda, di incorrere in **infortuni** o **malattie professionali** (basti pensare alla pericolosità di una manipolazione non corretta di capi infetti o all'utilizzo di macchinari non soggetti all'ordinaria manutenzione). **Tale rischio, poi, è ancora più alto nelle cooperative sociali di tipo "b", in cui operano soggetti non specializzati o con disabilità;**

- dall'altro lato, l'utilizzo da parte di una struttura sanitaria di dispositivi - tessili e non - non correttamente sanificati e/o sterilizzati espone l'utente finale, che ne viene a contatto, al **rischio biologico**.

Certamente, tali imprese, non dovendo sostenere i costi di una gestione aziendale socialmente responsabile, offrono un servizio qualitativamente non adeguato, ma ad un prezzo più basso dei concorrenti virtuosi.

Questo crea un vero e proprio fenomeno di **dumping sociale** che può porre ai margini del mercato le aziende che, invece, operano a regola d'arte e con coscienza.

Ci si attende che tale epilogo sia contrastato dall'entrata in vigore del cosiddetto "**sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi**", di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, che interesserà, in via sperimentale, il nostro settore.

Il sistema consentirà (in particolar modo ai committenti, sia pubblici, che privati) di individuare, le imprese operanti che possono definirsi "qualificate", sulla base di determinati indici di qualificazione , tra i quali:

- a) il possesso di una specifica esperienza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, acquisita anche attraverso percorsi formativi mirati;
- b) l'«applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera (...) certificati, ai sensi del Titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276»;
- c) la corretta ed integrale applicazione del CCNL di settore;
- d) il rispetto delle previsioni normative in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva;
- e) l'utilizzo di macchinari ed apparecchiature automatici che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo della lavorazione e validati ai fini della garanzia della sicurezza igienica dei prodotti processati;
- f) l'adozione di un sistema di controllo della biocontaminazione conforme ai requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004, in materia di abbattimento della carica microbiologica dei dispositivi tessili e medici riutilizzabili e conseguimento della certificazione RABC (Risk Analysis Biocontamination Control).

Acquisire la qualificazione consentirà all'impresa, per un verso, di presentarsi sul mercato come un'impresa scrupolosa che opera nel rispetto delle regole e, per l'altro, di disporre di un requisito (sia pur preferenziale) per la partecipazione alle gare relative ad appalti pubblici.

L'introduzione del sistema nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico-chirurgico può, quindi, contribuire, da un lato, alla crescita del livello qualitativo del servizio reso dalle imprese che vi operano e, dall'altro, può costituire uno stimolo all'implementazione di buone pratiche, per quanto riguarda la corretta gestione dei rapporti di lavoro e la tutela della loro sicurezza. E tanto, favorendo un percorso di crescita culturale, all'esito del quale sia possibile ritenere "ordinario", "normale" l'agire dell'impresa virtuosa e si riduca il raggio di azione delle imprese che operano al di fuori delle regole.