

Risposta a consultazione ANAC su Linee Guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali

ASSOSISTEMA-Confindustria rappresenta le imprese che operano nel settore della **sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi tessili e medici utilizzati presso le committenze ospedaliere, assistenziali e di cura.**

CONFINDUSTRIA Vicenza rappresenta le **imprese del territorio vicentino**, conta **2.147 imprese associate per un totale di oltre 86.000 addetti**. Quasi il 90% delle imprese associate è composto da piccole e medie aziende al di sotto dei 100 dipendenti di cui la maggior parte al di sotto dei 50.

Entrambe le Associazioni perseguono rispettivamente a livello nazionale e territoriale, l'obiettivo di accrescere la cultura di impresa e contributo allo sviluppo della società civile. Oltre alla tutela delle imprese associate, le Associazioni perseguono lo scopo di promuovere un sistema imprenditoriale in cui si operi in condizioni di sana concorrenza e rispetto delle leggi.

Quello della sanificazione del tessile (lavanderie industriali) è un settore in cui il ricorso alle cooperative sociali di tipo b è frequente, tanto da generare squilibri di mercato significativi, come nel caso della **Regione Veneto**, e affidamenti (di fatto) illegittimi.

Tanto che, la permanenza sul mercato delle imprese del settore rappresentato, negli ultimi anni, è stata messa in discussione dal ricorso, sempre più frequente, al "convenzionamento diretto" o ad "appalti riservati", anche in riferimento a normative regionali che li incentivano, ben oltre i limiti consentiti, dove - come nel caso della Regione Veneto - si consente il ricorso alla convenzione per l'affidamento di servizi d'importo superiore alle soglie comunitarie, nonostante la manifesta contrarietà di cui all'art. 5, della L. 381/91 e nonostante le censure espresse dall'allora AVCP, nella Deliberazione n. 34 del 9 marzo 2011.

Non a caso, negli ultimi anni, il cosiddetto "Terzo Settore" ha registrato una forte crescita sotto il profilo occupazionale e sociale ed una progressiva affermazione dei soggetti che vi appartengono, nell'erogazione di servizi pubblici.

Assosistema e Confindustria Vicenza, pertanto, ritengono indispensabile che l'ANAC, con la presente consultazione pubblica, definisca linee di indirizzo per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali in grado di eliminare qualsiasi dubbio e/o equivoco circa le modalità di ricorso e il campo di applicazione della normativa in oggetto.

La Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/2000 prevede, infatti, e come correttamente evidenziato da ANAC, all'art. 1 che "La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali", intendendo per **servizi sociali** tutte quelle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita.

Nell'ambito dei servizi sociali e sanitari i servizi erogabili sono quelli previsti dalle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) ed i) del comma 2 della legge sopra citata e devono essere erogati direttamente alle persone e/o al nucleo familiare. Nell'ambito di tale elencazione, le Regioni devono a livello territoriale garantire comunque i servizi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) e sulla base del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato devono riconoscere e agevolare il ruolo degli organismi del terzo settore nell'organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Ciò detto, il d.p.c.m. 30 marzo 2001 recante "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'art. 5 della legge 8 novembre 2000 n. 328", prevede che i rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti del terzo settore intervengano secondo il modello convenzionale per i rapporti con le associazioni di volontariato (art. 3) e per l'acquisto di servizi e prestazioni da parte dei soggetti del terzo settore (art. 5), o mediante contratti per l'affidamento della gestione dei servizi sociali (art. 6).

L'ambito di applicazione dei suddetti precetti normativi risulta, quindi, ad avviso delle scriventi Associazioni, ben definito.

Gli enti locali pubblici (es. Comuni) possono procedere all'acquisto dei servizi specificati alle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) ed i) del comma 2 della legge 328/2000 e cioè tutti quei servizi che abbiano una funzione di contrasto della povertà e di sostegno al reddito, di sostegno dei minori in situazioni di disagio, delle responsabilità familiari per l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare, di intervento per la piena integrazione delle persone disabili e delle persone anziane, socio-educativi per il contrasto delle dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale.

Trattasi di servizi con un forte impatto sociale che, evidentemente, non possono essere garantiti direttamente dall'amministrazione pubblica e per cui la stessa sceglie di ricorrere ai soggetti del cd. "Terzo Settore" o "Organismi no-profit".

Proprio in funzione della natura dei servizi erogabili, delle modalità di erogazione e degli scopi sociali che perseguono, gli enti del terzo settore beneficiano di agevolazioni normative (es. convenzionamento e affidamento diretto nel sotto soglia) e fiscali.

La fattispecie delle cooperative sociali di tipo b, fra gli enti del terzo settore, è inoltre caratterizzata dal perseguimento dell'**obiettivo sociale** di reinserimento lavorativo di "**soggetti svantaggiati**" intendendo per tali:

- a) gli invalidi fisici, psichici e sensoriali;
- b) gli ex degenti di istituti psichiatrici;
- c) i soggetti in trattamento psichiatrico;
- d) i tossicodipendenti;
- e) gli alcolisti;
- f) i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare;
- g) i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47-bis, 47 ter e 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

La componente di “soggetti svantaggiati” deve rappresentare almeno il 30% dei dipendenti complessivamente occupati. In particolare, ai 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.

* * *

Ebbene, alla luce del quadro normativo vigente e in relazione alla consultazione pubblica ANAC al riguardo, Assosistema e Confindustria Vicenza hanno ritenuto doveroso partecipare, affinché le linee guida in oggetto chiariscano in modo inequivocabile e definitivo il campo di applicazione e le fattispecie in cui ricorre la possibilità per la Pubblica Amministrazione di avvalersi dell'utilizzo degli enti del “Terzo Settore” - tali da giustificare peculiari trattamenti normativi ed economici - in relazione all'obiettivo che gli stessi mirano a conseguire con la loro attività: **soddisfare l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini.** E tanto, anche, **attraverso lo strumento dell'inserimento delle persone deboli nel mercato del lavoro.**

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, professionale e di recupero.

Pertanto, secondo le scriventi Associazioni, 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, nel nostro caso.**

* * *

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 in passato, dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici - 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 legislatore¹.

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.

Pertanto, 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 amministrazione², 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.

¹ 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.

² 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*.

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.**

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, un'attività ordinaria e di natura speculativa - perfettamente eseguibile da operatori economici presenti sul mercato.**

Senza tralasciare, com'è ovvio, le ripercussioni che un'interpretazione estensiva della legge - in tale occasione di definizione di linee guida - potrebbe avere sul settore, in termini di leale concorrenza e di danno all'erario.

Si ritiene, infatti, necessario ricondurre la gestione degli enti del terzo settore alla loro naturale collocazione vista l' "invasione" di tali enti (in particolare di cooperative sociali di tipo b) che, molto spesso, ricorrono anche all'istituto del sub-appalto, vanificando completamente la ratio delle agevolazioni, eludendo la competizione pubblica e creando forti barriere concorrenziali sul mercato.

D'altra parte, la **possibilità di disporre, in maniera continuativa, di affidamenti diretti o a seguito di gare d'appalto riservate nel settore sanitario pubblico e privato convenzionato, l'applicazione di CCNL meno onerosi rispetto a quelli vigenti per le imprese industriali ed i risparmi accordati dall'ordinamento derivanti da una minore imposizione fiscale, possono consentire a tali enti di finanziare importanti investimenti economici finalizzati all'acquisto di impianti e macchinari ad alto contenuto tecnologico e fortemente automatizzati, indispensabili per accrescere il livello di competitività in questo settore, a discapito delle imprese che non possono usufruire di analoghe agevolazioni.** Inoltre, la possibilità di usufruire di affidamenti in un "mercato protetto" ha consentito a tali soggetti di ampliare progressivamente il proprio ambito di attività anche a settori privati con prezzi più concorrenziali rispetto ai competitors-aziende industriali.

La crescita esponenziale in termini di fatturato e di investimenti da parte di tali soggetti, registrata negli ultimi anni, è la comprova di una progressiva e - si sottolinea - lecita estensione dell'ambito di attività delle cooperative sociali, rispetto alla quale **sembra, tuttavia, legittimo chiedersi se una sostanziale "industrializzazione" di tali soggetti e, nel settore di specie, una conseguente automazione dei processi per il lavaggio, sanificazione e stiratura del materiale tessile sia ancora pienamente compatibile con le finalità del reinserimento delle**

persone svantaggiate, cui deve essere prioritariamente informata l'attività di tali soggetti e in virtù della quale l'ordinamento accorda loro il più volte citato regime derogatorio delle regole sulla concorrenza: la progressiva automazione dei processi produttivi non può infatti che ridurre l'impiego di personale dedicato.

Sempre in considerazione del rilievo assunto dal sistema della cooperazione sociale nell'erogazione dei servizi pubblici ed alla imprescindibile esigenza che l'attività delle cooperative sociali si svolga nel pieno rispetto delle regole dell'ordinamento, ad avviso delle scriventi Associazioni, non vanno tralasciate alcune attività di verifica e sorveglianza.

Da un lato, le **Stazioni Appaltanti** sono tenute a rispettare gli obblighi di comunicazione all'ANAC (come opportunamente richiamato nel Documento in consultazione) e a verificare, per ogni affidamento, il rispetto da parte delle cooperative sociali dei trattamenti retributivi minimi stabiliti dal CCNL di riferimento ed inoltre, ad accertare l'effettivo impiego, anche in corso d'opera, di almeno il 30% di personale svantaggiato; va da sé che **detta verifica debba essere effettuata con riguardo alla specifica commessa** e non all'attività complessivamente svolta dalla cooperativa.

Dall'altro, si auspica che la stessa **ANAC operi un attento e costante monitoraggio dei dati provenienti dalle Stazioni Appaltanti**, facendosi parte attiva nell'individuare e segnalare eventuali comportamenti non conformi delle Stazioni Appaltanti e che avvii un'indagine al fine di verificare il rispetto dei presupposti sopra richiamati negli affidamenti in corso o in esperimento da parte delle Regioni e delle Stazioni Appaltanti.

E', infine, opportuno che ANAC promuova un'analisi approfondita del fenomeno che su scala nazionale presenta contraddizioni e criticità frutto proprio dell'anomalo e frequente ricorso da parte delle SS.AA. agli affidamenti diretti e ai convenzionamenti con operatori del terzo settore.

Sul territorio coesistono infatti situazioni diverse: dalla cooperativa sociale che grazie al vantaggio economico viaggia su livelli produttivi altissimi, alla cooperativa sociale che non possiede il benché minimo requisito per operare nel settore in modo idoneo esponendo i propri lavoratori a gravi rischi, considerate le circostanze di riduzione delle loro capacità motorie o sensoriali.

I benefici fiscali, nel primo caso, e l'assenza dei costi dell'esecuzione a regola d'arte del servizio, nel secondo caso, determinano un vero e proprio fenomeno di **dumping** che pone ai margini del mercato le imprese che operano con professionalità e coscienza e nel rispetto delle norme vigenti (anche quelle relative all'obbligo di occupazione dei lavoratori disabili).

10 settembre 2015