pianodizona
per la salute e
il benessere sociale
provincia di bologna

ENTI PUBBLICI E COOPERAZIONE SOCIALE

NELLA PROVINCIA DI BOLOGNA

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

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

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

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

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

Presentazione

La cooperazione sociale nel territorio provinciale bolognese e più in generale in Emilia Romagna è una realtà oggettivamente importante e significativa. Al 2003, secondo i dati ISTAT, la Regione Emilia Romagna era fra le cinque regioni a maggiore concentrazione di cooperative sociali.
Negli ultimi decenni la cooperazione sociale ha ampliato il proprio raggio di azione, ha progressivamente incrementato le attività e l'impegno di personale, divenendo un partner centrale nell'area dei servizi educativi, socio sanitari e di inserimento lavorativo di persone svantaggiate.
La stessa programmazione distrettuale dei "Piani di Zona" ha fatto emergere, se possibile, ancora con più forza il ruolo e lo spessore delle attività condotte dalla cooperazione sociale nell'ambito socio-assistenziale e socio-sanitario. E i dati che seguono, seppure sintetici, confermano tale analisi.

La cooperazione sociale ha però ancora ampi margini di manovra; permangono tuttora, sia nel pubblico sia nel privato sociale, limiti di natura economica e culturale che ostacolano il pieno sviluppo della cooperazione sociale.
Per tale ragione, nell'anno 2006, al fine di approfondire alcuni punti nodali del rapporto pubblica amministrazione – cooperazione sociale sono stati costituiti due gruppi di lavoro: uno, coordinato dalla Provincia di Bologna, con il compito di evidenziare alcune buone pratiche ed alcune attenzioni da osservare nell'esternalizzazione dei servizi alle cooperative sociali di tipo A); l'altro, coordinato dalla cooperazione sociale, con il compito di approfondire ed elaborare linee di indirizzo per incentivare la collaborazione fra Cooperative sociali di tipo B) ed enti locali.
I gruppi di lavoro, composti da amministratori e tecnici della pubblica amministrazione, da rappresentanti della cooperazione sociale hanno lavorato fino all'aprile 2007 e, partendo dall'analisi della situazione sul nostro territorio provinciale, hanno prodotto i documenti che vengono qui riportati.

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

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

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

Premesso che:

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

Considerato che:

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

si conviene quanto segue

Art. 1 Le linee prioritarie

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

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

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

Art. 2 Impegni delle parti

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

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

le cooperative sociali si impegnano:

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

Le Parti si impegnano infine:

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

sociali, di piena compartecipazione alla pianificazione, programmazione e valutazione degli interventi.
- a collaborare alla rilevazioni di cui alla delibera regionale 1471 (eventualmente integrandola di ulteriori elementi conoscitivi), anche allo scopo di diffondere eventuali buone pratiche.

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

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

In particolare, gli Enti locali si impegnano alla:

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

Art. 3 Azioni

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

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

Art. 4 – Verifica

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

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

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

Bologna, aprile 2007

Introduzione

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

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

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

Capitolo 1

ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI

Relativamente **all'esternalizzazione dei servizi sociali**, il recente Codice dei contratti pubblici[1] (di seguito denominato Codice) avendo recepito fedelmente gli artt. 20 e 21 della direttiva 2004/18 e dal d.lgs. 157/95, non introduce particolari novità.

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

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

- agli appalti di servizi di cui all'allegato II B del codice[2] (anche in presenza di un importo superiore alla soglia di applicazione). In questo elenco rientrano anche i servizi sanitari e sociali;
- agli importi il cui importo è inferiore alla "soglia".

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

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

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

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

La Comunità Europea con comunicazione del 26/04/2006[3] - e successivamente nell'agosto 2006 con una comunicazione interpretativa della Corte di Giustizia delle Comunità Europee - è intervenuta proprio sui servizi esclusi, ribadendo l'esigenza da parte degli Stati Membri del rispetto dei principi fondamentali del Trattato e degli obblighi conseguenti, nei casi di appalti con sufficiente rilevanza per il funzionamento del mercato interno.
Sulla base delle indicazioni riportate, e della normativa nazionale (L.381/91) e regionale (l.r. 2/2003, 7/94 e successive modificazioni) si è ritenuto opportuno un approfondimento delle prassi e modalità che sono invalse sul nostro territorio nell'esternalizzazione dei servizi.
Grazie ad un sistema di rilevazione avviato presso le stazioni appaltanti pubbliche dal 2000, è stato possibile disporre di una serie di dati che hanno consentito di approfondire le modalità con cui si procede alle esternalizzazioni sul nostro territorio provinciale.[4] In particolare l'attenzione è stata posta sui bandi e sui capitolati pubblicati per l'esternalizzazione dei servizi alla persona.

[2] Fra i servizi esclusi ci sono quelli: alberghieri e di ristorazione; di trasporto per ferrovia e vie d'acqua; legali; di collocamento e reperimento personale; di investigazione e di sicurezza; d'istruzione anche professionale; sanitari e sociali; ricreativi, culturali e sportivi.
[3] v. Comunicazione SEC (2006)516 "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione Europea" – Bruxelles 26.4.2006 e Comunicazione Interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici" (2006/C 179/02) pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Unione europea del 1.8.2006.
[4] Con direttiva 1851/97 la Regione Emilia Romagna ha affidato alle Province il compito di rilevare gli appalti e gli affidamenti di servizi sociali e di inserimento lavorativo.

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

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

In particolare, si osserva in modo ricorrente:

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

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

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

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

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

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

Capitolo 2

DEFINIZIONE DELLA BASE D'ASTA

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

Al fine anche di pervenire ad una definizione corretta e pertinente della base d'asta, il Codice ha introdotto il "dialogo tecnico", ovvero la possibilità per l'ente di confrontarsi con l'esterno per la preparazione del capitolato, purché ciò non agevoli un soggetto specifico.
Rinviando ai documenti tecnici allegati per una più approfondita disamina dell'articolazione dei costi da considerare nella definizione della base d'asta, vanno comunque evidenziati alcuni aspetti.

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

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

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

- *disporre di conoscenze sulle specifiche produttive del servizio appaltato, tali da consentire una corretta definizione dell'importo da porre a base d'asta;*

- *formulare una base d'asta congruente al reale costo del lavoro, sulla base di una corretta interpretazione delle tabelle tariffarie e delle voci di spesa che ne sono escluse, ma che comunque incidono sul costo del servizio (spese generali, qualificazione del personale, attività formative e di studio, malattie professionali, ecc.);*

- *evitare le formule di valutazione dell'offerta economica che, attribuendo punteggio al valore del ribasso anziché al valore prezzo, producono un effetto "paradosso" di inversione dell'aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa. In tali casi, infatti, poiché il meccanismo di valutazione dell'offerta economica prevede la proporzione inversa tra i valori messi a confronto, se tale proporzione viene operata non sul valore dell'offerta (PREZZO) ma sul valore della differenza tra la base d'asta ed il prezzo (RIBASSO), il punteggio alle offerte economiche genera differenziali particolarmente rilevanti, anche in presenza di prezzi molto vicini [6];*

- *garanzia da parte degli aggiudicatari del rispetto della normativa di settore, in merito alla tutela dei diritti del personale (progressivo superamento del salario medio convenzionale - specificatamente previsto dalla Legge Finanziaria 2007 - riconoscimento del trattamento economico e normativo previsto dal CCNL di settore ai vari livelli nazionale, territoriale, aziendale).*

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

Capitolo 3

PERSONALE

In un sistema di servizi alla persona qualificato, il ruolo e la formazione del personale sono ovviamente centrali.
Da tempo è nota la difficoltà delle imprese nel reperire personale qualificato, sia per il profilo di **assistente di base/OSS**, sia per la qualifica di **educatore professionale**.
Tali difficoltà si ripercuotono ovviamente nell'esternalizzazione dei servizi poiché è frequente la non esatta corrispondenza fra le qualifiche richieste dai bandi e la qualifica professionale dei operatori, la cui competenza è molto spesso comprovata da formazione interna ed esperienza, piuttosto che da titoli.
In merito al profilo professionale dell'**Assistente di base/OSS**, la delibera della Giunta regionale dell'Emilia Romagna n. 564/2000 [7] ha introdotto, per i servizi oggetto di autorizzazione al funzionamento, una vera e propria forma di equivalenza fra operatori in possesso di qualifica e operatori senza titolo, in possesso di almeno due anni di esperienza nei servizi socio assistenziali e sanitari, che sia documentata (DG Regione Emilia Romagna n. 564/2000 punto 5.2.1.)

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

- *introdurre, nell'immediato, un "momentaneo" riconoscimento dell'equivalenza tra operatori con attestato da AdB/OSS e operatori con esperienza lavorativa almeno biennale anche nei servizi non soggetti all'autorizzazione al funzionamento e quindi dove ancora non sono state introdotte le disposizioni definite nella citata direttiva, fino all'allineamento del fabbisogno con l'offerta;*

- *aumentare gli investimenti formativi su questo profilo professionale in particolare quelli rivolti agli operatori senza titolo, ma già in possesso della necessaria esperienza;*

- *nella programmazione dei Corsi di formazione e nella loro determinazione dei costi a carico della Cooperazione Sociale tenere conto del fatto che in essa come nelle altre realtà del privato si è visto passare nell'ultimo triennio un'alta percentuale di operatori qualificati in forza all'Ente Pubblico (in particolare AUSL e Aziende Ospedaliere);*

- *introdurre modalità di qualifica sul lavoro che valorizzino maggiormente la formazione svolta e l'esperienza lavorativa del personale senza titolo.*

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

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

profili professionali, accompagnato ad una aspettativa di ruolo e funzioni espresso dal personale qualificato generalmente superiore alle effettive mansioni svolte.
Attualmente nei servizi sono impiegati molti operatori privi del titolo di studio, ma in possesso dei requisiti di esperienza e formativi sufficienti a soddisfare le esigenze dell'utenza.
Anche in questo caso occorre prevedere **una serie di proposte** che consenta da un lato di ottemperare ai requisiti previsti dai bandi, dall'altra di promuovere un'azione virtuosa che rimuova gli attuali ostacoli.

E quindi:

- *intervenire in tempi brevi anche su questo profilo, eventualmente definendo il riconoscimento di una forma di "equivalenza" tra educatori con diploma ed educatori con due anni di esperienza ed un adeguato curriculum formativo;*

- *introdurre percorsi che valorizzino maggiormente la formazione svolta e l'esperienza lavorativa del personale senza titolo.*

Va da sé, che deve esserci un forte impegno della cooperazione sociale a garantire una formazione ed un aggiornamento permanente alle persone impegnate.
Un discorso a parte riguarda il tema della parità di trattamento fra personale della Pubblica Amministrazione e personale del privato sociale, a fronte di identica prestazione. Può, infatti, pregiudicare la qualità del servizio erogato il verificarsi di situazioni in cui gli operatori che svolgono medesime mansioni percepiscono un trattamento salariale differente. Tale problema diventa ancora più evidente nelle strutture a gestione mista.
Al fine di consentire una più approfondita valutazione, il gruppo di lavoro ha proceduto a sviluppare alcuni confronti fra le retribuzioni delle diverse figure professionali, aventi sostanzialmente le stessi mansioni, dipendenti da Cooperative Sociali, da enti locali e da Aziende sanitarie.

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

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

Capitolo 4

VALUTAZIONE DEL SERVIZIO ESTERNALIZZATO

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

Spesso i bandi sono caratterizzati da:

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

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

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

Gli indicatori potrebbero rilevare:

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

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

Capitolo 5

CONCLUSIONI ED AUSPICABILI IMPEGNI FUTURI

Con il presente lavoro ci si è prefissi l'obiettivo di fornire elementi conoscitivi circa le principali criticità nelle attuali forme di esternalizzazione dei servizi e di elaborare alcune proposte di intervento.
Contestualmente è stato condotto un approfondimento circa il processo regionale in atto per l'introduzione di un sistema accreditato di servizi sociali, relativamente al quale non pare possibile prevedere i tempi di effettiva applicazione su tutti i servizi individuati in ragione della complessità del processo in atto.

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

- Valorizzazione delle forme di esternalizzazioni che privilegino la capacità progettuale e gestionale e la corresponsabilità sociale dell'aggiudicatario.

- Impegno delle Amministrazioni a formulare basi d'asta congrue al reale costo del lavoro, sulla base di una corretta interpretazione delle tabelle e delle voci di spesa che ne sono escluse, ma che comunque incidono sul costo del servizio.

- Impegno da parte delle cooperative sociali al rispetto della normativa di settore, in merito alla tutela dei diritti del personale.

- Impegno, nel rispetto dei tempi previsti dalla normativa, per il superamento del salario medio convenzionale e riconoscimento del trattamento economico e normativo previsto dal CCNL di settore ai vari livelli nazionale e territoriale.

- Impegno delle Amministrazioni e della cooperazione a collaborare per la qualificazione del personale, mediante un aumento degli investimenti formativi sui profili professionali delle Adb/Oss e degli educatori professionali, ponendo particolare attenzione agli operatori senza titolo, ma già in possesso della necessaria esperienza.
  Impegno a rivedere - in un tavolo tecnico di concertazione, composto da Enti locali, Cooperative e OOSS – le procedure di finanziamento e di accesso ai percorsi di qualificazione degli OSS alla luce degli elementi positivi e delle criticità emerse nel percorso svolto.
  Impegno a trovare modalità condivise per il riconoscimento e la valorizzazione dell'esperienza lavorativa acquisita dagli operatori negli appalti, nella gestione dei servizi e nei percorsi formativi.

- Impegno a promuovere un confronto ed un approfondimento – in un tavolo di lavoro specifico – con l'Università per il riconoscimento dei crediti formativi e

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

- Rispetto al condivisibile obiettivo della parità di trattamento economico a fronte di identica prestazione, favorire l' impegno delle Amministrazioni e della cooperazione a promuovere un confronto sui profili professionali e sulle funzioni concretamente svolte, al fine di verificare la reale omogeneità fra qualifiche identiche a livello nominalistico e funzioni effettivamente svolte da dipendenti di pubbliche amministrazioni e di cooperazione sociale.

- Nell'ambito del processo regionale per l'introduzione di un sistema accreditato di servizi sociali, impegno a:
  - praticare modalità di applicazione dei criteri previsti nella direttiva che favoriscano l'accesso alla gestione dei servizi di nuovi soggetti debitamente qualificati;
  - assicurare, da parte degli Enti locali, la massima trasparenza relativamente alla definizione del bisogno nella programmazione dei servizi, al fine di evitare scelte discrezionali;
  - costruire un rapporto di parternariato tra i diversi soggetti in grado di consentire la piena espressione delle diverse competenze, valorizzando l'importanza della partecipazione dei soggetti del terzo settore di cui alla l. 328/2000 e della L.R. 2/2003.

- Impegno ad operare affinché, anche in sede di programmazione per il triennio 2008 –2010, i Piani di zona divengano sede di effettiva concertazione fra le parti sociali, di piena partecipazione alla pianificazione, programmazione e valutazione degli interventi.

- impegno da parte sia della Provincia, sia delle stazioni appaltanti pubbliche e del privato sociale a collaborare alla rilevazioni di cui alla direttiva regionale n. 1402 del 17 luglio 2001 (eventualmente integrandola di ulteriori elementi conoscitivi), anche allo scopo di diffondere eventuali buone pratiche.

Approfondimenti

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

1. Premesse

Il nuovo codice degli appalti ha visto la sua entrata in vigore il 12/07/2006 ad eccezione degli istituti di seguito elencati:
- dialogo competitivo
- accordo quadro
- centrali di committenza
- trattativa privata negli appalti di lavori pubblici sotto soglia
- comma 10 art. 49 avvalimento che disciplina l'impossibilità per l'impresa che presta il requisito di avere un ruolo attivo nell'appalto.

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

Per quanto concerne la struttura del codice esso è diviso in 5 parti:
1. principi e disposizioni comuni e contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice;
2. contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture nei settori ordinari;
3. contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture nei settori speciali;
4. contenzioso;
5. disposizioni di coordinamento e transitorie.

A fondamento della disciplina del nuovo codice vi sono una serie di PRINCIPI che devono essere rispettati :
- libera circolazione delle merci
- libera prestazione dei servizi
- parità di trattamento
- non discriminazione
- riconoscimento reciproco
- proporzionalità
- trasparenza

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

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

2. Soglie previste

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

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

3. Requisiti generali

Per quanto concerne la presenza dei requisiti generali per poter partecipare alla gara è importante sottolineare alcuni elementi che si sono aggiunti ai requisiti anche prima richiesti. In particolare si segnala la necessità della P.A. di verificare che non vi siano sentenze passate in giudicato, per reati che incidono sulla moralità professionale, non solo a carico di chi ricopre la carica al momento della partecipazione alla gara, ma anche di chi è cessato dalla carica nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri di aver adottato atti o misure di completa dissociazione dalla condotta penalmente sanzionata.
Ulteriore condizione di ammissibilità introdotta dal decreto è il versamento del contributo a favore dell'Autorità di Vigilanza che dal 01/02/2007 avrà potere anche in merito agli appalti di servizi e forniture. Di tale ultima condizione ne va data dimostrazione attraverso l'inserimento tra i documenti di gara della ricevuta, pena l'esclusione.
Gli art. 41 e 42 disciplinano rispettivamente sulla capacità *economico-finanziaria* e sulla capacità *tecnica - professionale* dei fornitori e dei prestatori di servizi, requisiti che dovranno essere richiesti dall'amministrazione appaltante e che possono essere provati anche attraverso autodichiarazione ai sensi del DPR 445/2000 purché facilmente dimostrabili, in breve tempo (10gg) in sede di gara, pena esclusione e segnalazione all'Autorità (art. 48).

4. Avvalimento

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

5. Offerta anomala

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

a) PREZZO PIU' BASSO: offerte che presentino un ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del 10%, arrotondato all'unità superiore, sia delle offerte di maggior ribasso che di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media.
   Se le offerte dovessero essere meno di 5, l'amministrazione può valutare la congruità dell'offerta che in base ad elementi specifici risulti anormalmente bassa.

b) OFFERTA ECONOMICAMENTE VANTAGGIOSA: la stazione appaltante valuta la congruità dell'offerta in relazione alla quale sia i punti relativi al prezzo che quelli relativi alla qualità siano entrambi pari o superiori ai 4/5 dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara.

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

6. Laboratori protetti

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

7. Contratti sotto soglia comunitaria

Per gli appalti di servizi e forniture si applicano gli artt. 124-125. Per questo tipo di contratti non si applicano le norme in materia di obblighi pubblicitari e di comunicazione in ambito sovrazonale. Gli obblighi di pubblicità riguardano la Gazzetta ufficiale, il sito internet e l'albo pretorio. Gli effetti giuridici decorrono dalla pubblicazione sulla gazzetta ufficiale. Resta comunque la possibilità di applicare l'art. 66 comma 15 in tema di forme aggiuntive di pubblicità.
Il regolamento attuativo può prevedere criteri di semplificazione rispetto ai requisiti di idoneità morale, capacità tecnico-professionale ed economico - finanziaria. Se il

criterio di assegnazione è al prezzo più basso è possibile prevedere l'esclusione automatica delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia dell'anomalia, possibilità comunque non esercitabile se le offerte presentate siano inferiori a 5.
L'art. 125 tratta il tema di appalti di lavori - servizi e forniture in economia (sotto soglia comunitaria) prevedendo due modalità di aggiudicazione: amministrazione diretta e cottimo fiduciario.
Il comma 10 del medesimo articolo stabilisce le ipotesi sulla base delle quali è permesso il ricorso agli acquisti di beni e servizi in economia, aggiungendo al comma 11° due diverse modalità a seconda che l'importo sia pari o superiore a ventimila euro fino alla soglia oppure inferiore a ventimila euro. Nel primo caso l'affidamento mediante cottimo fiduciario deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque concorrenti; nel secondo caso è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento.
Il comma 12° richiama, ribadendo con maggiore forza, la necessità da parte delle stazioni appaltanti ad avere un elenco degli operatori economici che devono possedere i requisiti descritti dal codice per l'iscrizione ma che inoltre ne facciano apposita richiesta, riprendendo in tal modo la previsione dell'art. 62 del codice il quale recita "Le stazioni appaltanti non possono invitare operatori economici che non hanno richiesto di partecipare o candidati che non hanno i requisiti richiesti". Naturale corollario è la considerazione che, pur in caso di affidamento diretto, l'amministrazione pubblica debba necessariamente individuare il soggetto contraente all'interno dell'elenco degli operatori accreditati, da essa appositamente predisposto.
Si deve comunque tenere presente che l'art. 253 subordina l'entrata in vigore dell'art. 125 all'entrata in vigore del regolamento, disciplinando nelle more di approvazione secondo il seguente modo:

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

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

La Provincia procede annualmente alla rilevazione degli appalti di servizi alla persona, chiedendo alle stazioni appaltanti di fornire i relativi atti amministrativi.
Tale documentazione è stata pertanto estremamente utile per lo studio condotto.
La documentazione presa in esame è diversificata a seconda della procedura di scelta del contraente, in linea generale è costituita da: bando di gara, capitolato d'oneri, aggiudicazione, contratto sottoscritto con l'aggiudicatario.
L'analisi sistematica dei dati operata tramite elaborazioni statistiche consente di leggere il fenomeno osservato verificandone la rispondenza a quanto stabilito dalla dalla l.r. 7/'94 e dalla direttiva 1997/1851 che ha definito:
- cause di esclusione
- requisiti per la partecipazione alle gare
- elementi di valutazione della qualità dell'offerta
- documentazione probatoria
- metodologia di attribuzione dei punteggi.

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

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

contenuti del bando, del capitolato, del contratto

Il primo elemento che si rileva nella lettura dei testi è talvolta **una difficoltà di focalizzare il contenuto legale - tipo** o comunque funzionale all'atto stesso all'interno della procedura.
Pur nella diversità delle procedure previste dal legislatore (procedura aperta: pubblico incanto; procedura ristretta:appalto-concorso, licitazione privata; procedura negoziata) è possibile individuare i seguenti elementi comuni, così definiti:

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

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

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

E' frequente riscontrare che il bando di gara sia sovraddosato di contenuti, che vengono poi ripetuti nel capitolato speciale, ed ancora nel contratto successivo all'aggiudicazione.
Da ciò discende una notevole disarticolazione del testo complessivo con conseguenti difficoltà ad individuare con esattezza i caratteri del servizio che si sta esternalizzando. Pur non essendo previsti contenuti prescrittivi per i diversi atti, essi hanno una funzione precisa all'interno della procedura di scelta del contraente che l'Amministrazione è tenuta a seguire. È ovvio che se il servizio è descritto in parte nel bando, in parte nel capitolato e se, come spesso si riscontra nei testi analizzati, le indicazioni non sono coordinate, il "prodotto" risulta poco definito nelle sue caratteristiche, con conseguenze sull'organicità dei progetti proposti[8].

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

requisiti di ammissione e criteri di scelta del contraente

Dal mancato coordinamento fra i requisiti di ammissione ed i criteri di attribuzione del punteggio per la valutazione della qualità possono derivare profili di illegittimità del bando e distorsioni nell'individuazione dell'offerta effettivamente migliore.
Per meglio focalizzare la questione è opportuno fare un passo indietro e delineare la natura dei criteri di scelta del contraente di cui la Pubblica Amministrazione può servirsi.
I criteri generalmente utilizzabili sono sostanzialmente due: quello del "prezzo più basso" e quello dell' "offerta economicamente più vantaggiosa".
L'utilizzo del primo (con le varianti del minor prezzo o maggior ribasso

a seconda della formula specificata nel bando) comporta che la Pubblica Amministrazione definisca le caratteristiche del servizio che intende affidare e che i concorrenti indichino il prezzo al quale sono disposti ad effettuare il servizio così come disegnato dall'ente appaltante.
Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, determina la situazione in cui la Pubblica Amministrazione definisce un progetto, da considerarsi minimum, accompagnato da un prezzo base (alias base d'asta a rialzo per quanto attiene la qualità del servizio e al ribasso per il prezzo). In questo caso i concorrenti sono chiamati a fare una proposta migliorativa rispetto a quella base data e ad indicare il costo della proposta, al ribasso rispetto a quello posto a base d'asta.
Per ciò che attiene i servizi di nostro interesse, la L.R. 7/'94, emendata come sopra detto, indica come unico criterio utilizzabile l'offerta economicamente più vantaggiosa, escludendo il criterio del massimo ribasso ed esprimendo, così, una chiara preferenza verso la qualità di questo tipo di servizi, i quali incidono direttamente sul benessere fisico, personale e sociale dei cittadini.
Al fine di pervenire ad una certa oggettivazione nell'applicazione di detto criterio, le norme vigenti e la giurisprudenza amministrativa hanno ormai definito alcuni accorgimenti procedurali atti a garantire la legittimità della procedura. Nella presentazione delle offerte in procedure siffatte, ad esempio, i concorrenti devono consegnare due distinte buste: l'una contenente l'offerta economica e l'altra quella qualitativa. In questo caso, norme e giurisprudenza consolidata indicano che la valutazione sulla qualità debba precedere quella sulla quantità. In altre parole, le buste contenenti le proposte qualitative delle ditte concorrenti devono essere valutate dalla commissione in seduta riservata ed a questa deve seguire l'apertura pubblica delle buste contenenti la valutazione economica e la verifica della documentazione probatoria.
Quanto detto sul piano procedurale garantisce una valutazione distinta dei due parametri, ma come è possibile garantire la legittima e trasparente ponderazione degli aspetti qualitativi? e soprattutto, come far sì che a detta qualità corrisponda l'erogazione di un servizio di qualità al cittadino?
I punti nodali derivanti dall'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ossia le facce della scelta dell'offerta migliore sono due:

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

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

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

prescritte procedure al fine di scegliere il contraente che possa garantire la gestione migliore del servizio. Invero, oggetto dell'affidamento è proprio il servizio e non la scelta del miglior interlocutore contrattuale, pertanto, la valutazione dovrebbe essere incentrata sulla valutazione dell'offerta, mentre le caratteristiche della ditta dovrebbero essere oggetto dei requisiti espressi dall'integrazione fra le cause di esclusione ed i requisiti di ammissione.
Ebbene, nel testo dei bandi esaminati è frequente riscontrare che, in sede di valutazione qualitativa dell'offerta, vengano considerati, e quindi usati come elementi di graduazione del merito, gli stessi elementi già valutati come requisiti soggettivi di ammissione. Un esempio è il caso in cui venga richiesto per l'ammissione alla gara un requisito organizzativo corrispondente ad una certa quantità di personale o ad un fatturato minimo, e poi venga graduato un punteggio in ragione degli stessi parametri, al momento della valutazione dell'offerta.
E' evidente che le capacità organizzative e finanziarie sono requisiti soggettivi delle ditte che servono, o dovrebbero servire, a garantire una determinata affidabilità delle concorrenti, ma esse non definiscono, di per sé, né garantiscono il valore del progetto e la qualità del servizio. Al contrario, l'offerta economica dovrebbe riguardare in modo oggettivo il contenuto del servizio stesso e su questo dovrebbe cadere la valutazione.
Per esempio, prendendo in esame il servizio di sostegno handicap scolastico, è possibile rilevare in modo ricorrente che fra i criteri di assegnazione del punteggio vi sia primariamente la qualificazione professionale degli operatori (soprattutto titoli e poi anzianità di servizio), l'esperienza nel settore della ditta (molto spesso già vagliata in fase di ammissione attraverso il parametro del fatturato triennale in servizi analoghi) e la formazione del personale seguito da una valutazione omnicomprensiva del progetto.

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

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

criteri di valutazione

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

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

nell'indicare gli elementi di valutazione della qualità dell'offerta in ragione del merito tecnico (cioè proprio della pregnanza dell'offerta alla

natura del servizio), indica che le stazioni appaltanti debbano attenersi a:

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

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

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

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

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

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

difficilmente una declinazione diversa nelle scelte delle singole amministrazioni. Infatti, si riscontra raramente nella documentazione una scelta esplicita in favore di una più accorta valutazione del progetto a scapito della valutazione soggettiva delle ditte.
Ed ancora, difficilmente i criteri di valutazione vengono adeguati al tipo di servizio che si sta affidando: assistenza domiciliare, piuttosto che sostegno all'handicap o gestione di un centro diurno o di un asilo nido.

E' possibile quindi indicare due fattori principali che viziano l'individuazione dell'offerta migliore e legittimamente rispondente al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa:
- prevalenza di parametri che valutano il soggetto ditta inteso come struttura amministrativa, patrimoniale ed organizzativa;
- mancanza di indicatori specifici per ogni diverso servizio esternalizzato che ne connoti le peculiarità proprie e dell'utenza.

Un'ultima considerazione, infine, può essere spesa sulla tendenza di alcune stazioni appaltanti a definire in modo capillare il capitolato d'oneri non solo in termini di descrizione degli standards del servizio erogato, ma anche in termini di modalità dell'organizzazione e gestione del servizio stesso.
Appare evidente che, laddove le specifiche tecniche fossero così dettagliate da privare la ditta aggiudicataria dell'autonomia che connota l'esternalizzazione contro prezzo del servizio stesso, potrebbero delinearsi casi limite e censurabili in cui alle ditte concorrenti si chiede in realtà di fornire solo il personale, mentre la stazione appaltante conserverebbe gestione ed amministrazione.

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

capitolato d'oneri

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

- come possibile violazione del divieto di intermediazione di manodopera.

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

Esternalizzazioni effettuate nel periodo relativo agli anni 2006 e 2007[9]

Rilevazione dati al 31.12.2007

La ricerca

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

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

9 enti interpellati hanno comunicato di non aver effettuato appalti.

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

Non avendo ricevuto informazioni da tutte le stazioni appaltanti, i dati riportati vanno letti come un campione che riteniamo comunque significativo delle forme di esternalizzazione effettuate nella provincia di Bologna.
Anche dalla lettura del materiale elaborato dagli enti emerge una sostanziale conferma di alcune tendenze e di qualche criticità, così come precedentemente espresso.

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

TABELLA A

APPALTI ASSEGNATI PER ENTE (Anno 2006/2007)

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

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

TABELLA B

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

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

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

Anche per il biennio 2006/2007 è stata confermata la forte esternalizzazione di servizi nell'area dei minori e dell'infanzia, degli adulti in difficoltà, poi a seguire, degli anziani.
Non è stato rilevato alcun appalto relativamente all'area tossicodipendenza e quasi nessuno nelle aree extracomunitari e psichiatria.
Occorrerà, pertanto, appurare nelle prossime rilevazioni se in questi settori non si esternalizzino gli interventi oppure se le casistiche individuate siano inadeguate a descrivere la realtà del settore (ad esempio, gli extracomunitari potrebbero rientrare fra i beneficiari dei servizi per adulti in difficoltà, e non come utenti rientranti in una categoria a se stante)

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

TABELLA C

TIPOLOGIE DI SERVIZI APPALTATI

(Anno 2006/2007)

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

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

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

TABELLA D

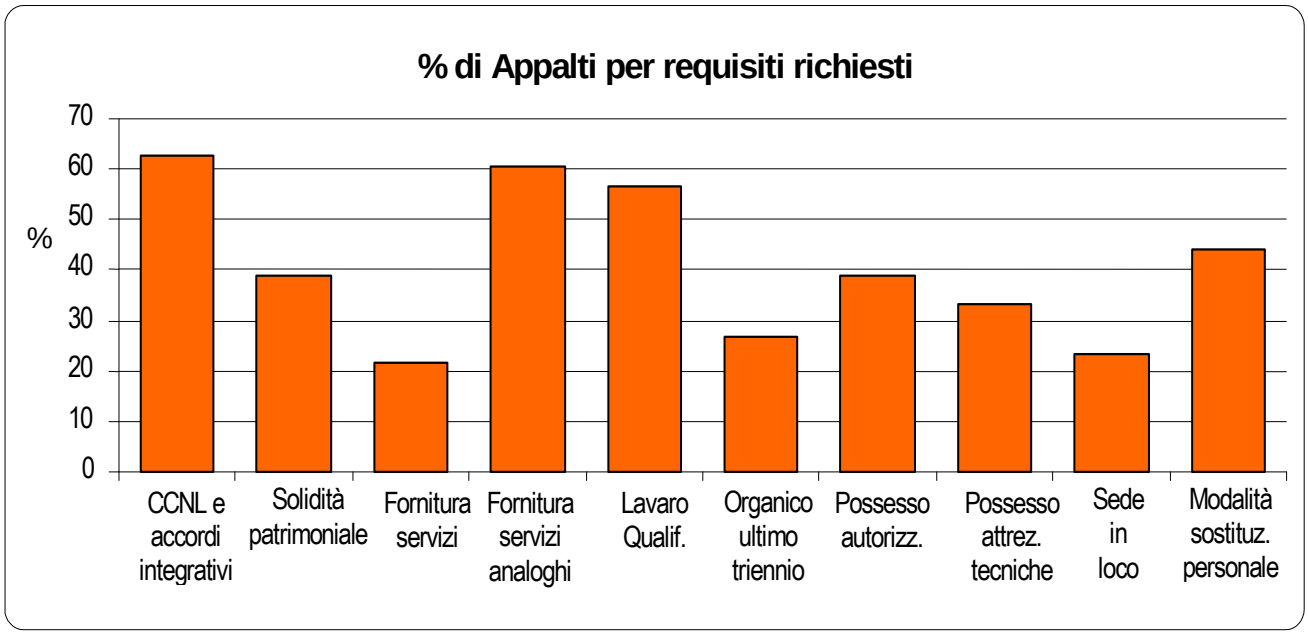
APPALTI PER TIPOLOGIA DI SERVIZIO

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

TABELLA E

REQUISITI DEGLI APPALTI

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



Come si può notare, ai partecipanti alle gare di appalto si chiede l'applicazione dei CCNL e degli accordi integrativi (62,5% degli appalti), il possesso di un elevato importo globale di forniture e servizi analoghi (60.7%) ed un elevato numero di lavoratori qualificati (56.5%). Criteri abbastanza importanti sono stati considerati: la modalità di sostituzione del personale (44%), la solidità patrimoniale, il possesso di eventuali autorizzazioni (38.7%) e il possesso di attrezzature tecniche (33.3%). Al contrario, sono sottovalutati: il requisito relativo all'organico dell'ultimo triennio (26,8%), la localizzazione sul territorio di riferimento della sede dell'aggiudicatario (23,2%), ed infine l'importo globale per forniture e servizi (21.4%).

E' opportuno precisare che i requisiti stabiliti dalle stazioni appalti per l'ammissione alle procedure di gara sono prescritti in parte dalle norme e in parte derivano da scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione che, in relazione all'oggetto del servizio, utilizza alcuni criteri come strumenti di selezione di accesso alla gara o come vincolo contrattuale dopo l'aggiudicazione piuttosto che come criterio di valutazione delle offerte[11].

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

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

Non vi è dubbio, invece, che è generalmente richiesto, a pena di esclusione, l'applicazione dei CCNL e la solidità patrimoniale.
La richiesta del rispetto dei CCNL è presente nella quasi totalità delle procedure se si considera che essa è inserita nelle dichiarazioni imposte all'aggiudicatario a seguito dell'esito della gara o nelle clausole contrattuali.

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

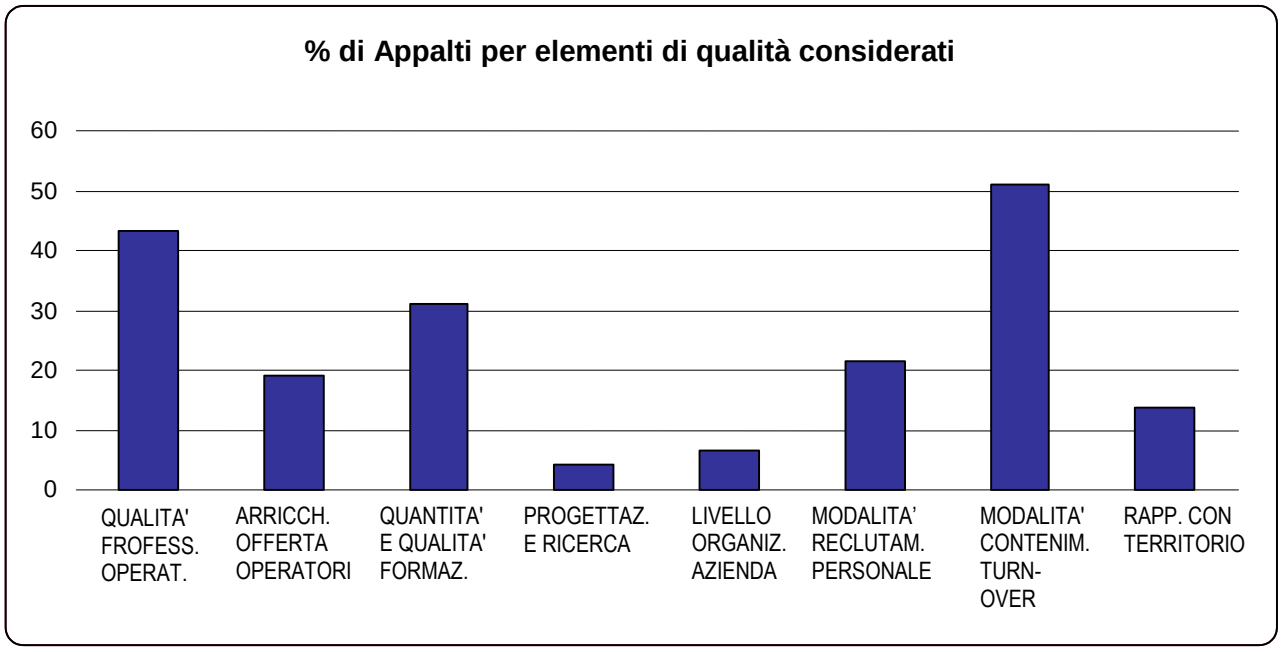
Parimenti, il possesso di una sede operativa in loco, dato poco incisivo come evidenziato dai valori riportati, spesso è declinato come impegno ad assumere una sede sul territorio ove il servizio deve essere espletato, ma solo successivamente all'aggiudicazione.

Da un confronto condotto rispetto alle precedenti rilevazioni emerge comunque una maggiore attenzione delle stazioni appaltanti rispetto ai requisiti relativi al numero di lavoratori qualificati disponibili, alle modalità di sostituzione del personale, al possesso di eventuali attrezzature, all'importo di forniture di servizi analoghi.
Sembra quindi di osservare, a livello provinciale, la tendenza ad andare verso un'individuazione e selezione sulla base di fattori che qualifichino il servizio, piuttosto che su aspetti di natura squisitamente economica, quali, ad esempio, la solidità patrimoniale.
Stazionario il dato relativo al rispetto del Contratto Collettivo Nazionale e accordi integrativi.

TABELLA F

QUALITA' DEL SERVIZIO APPALTATO

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



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

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

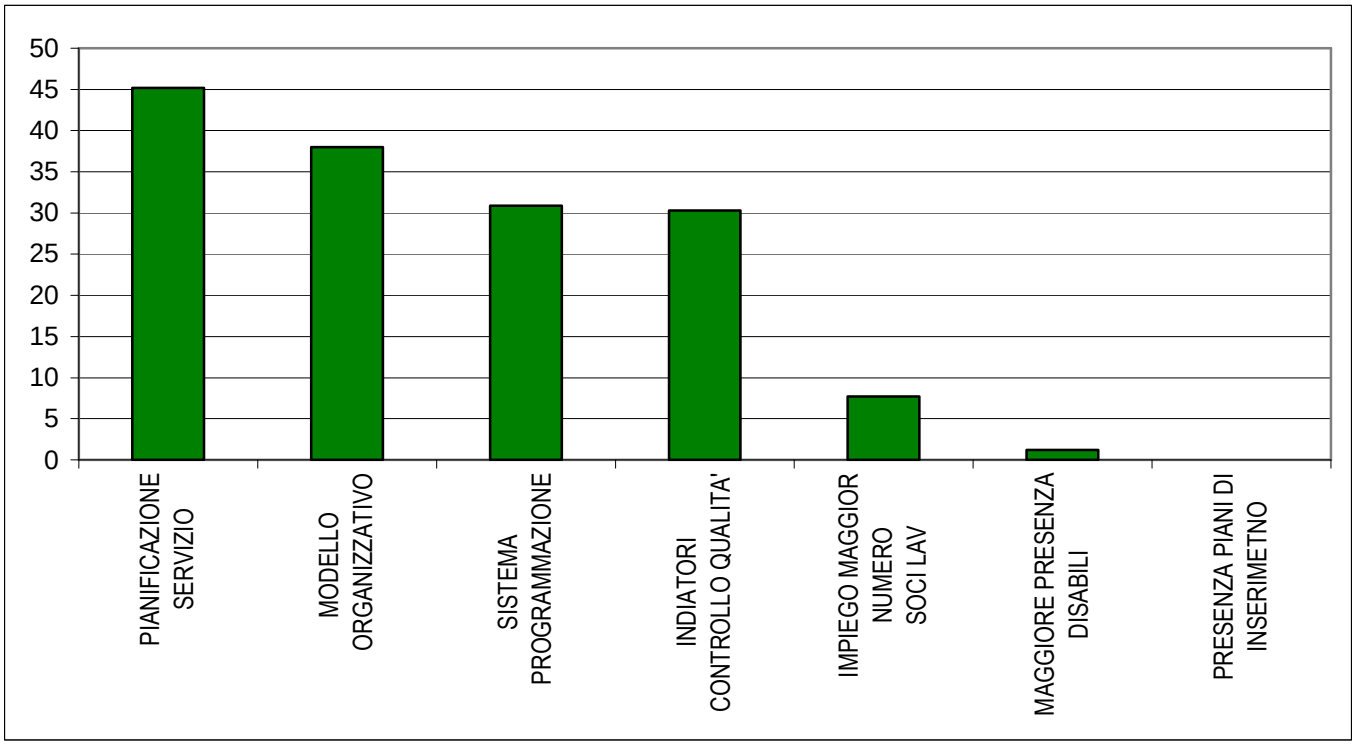
Sottorappresentati risultano essere:
- il livello organizzativo dell'azienda (6,5%)
- la progettazione e la ricerca prodotta (4,2%)

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

TABELLA G

QUALITA' DEL PROGETTO

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



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

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

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

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

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

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

TABELLA H

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

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

TABELLA I

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

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

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

TABELLA L

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

TABELLA M

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

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

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

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

Costo del lavoro

Un primo motivo di non allineamento fra i costi sostenuti e quanto indicato in tabella dipende da alcune scelte di rappresentazione che sono state effettuate e che portano a variazioni in aumento o in diminuzione rispetto a quanto avviene in realtà.
Il valore economico previsto dal Cipl (Contratto integrativo provinciale di lavoro) è considerata in quota fissa pari al 3% del valore del costo orario (pre Irap), mentre in realtà è una quota variabile. Questa variabilità è funzione dell'andamento economico del settore attraverso alcuni parametri che misurano il fatturato, l'occupazione, i tempi di pagamento e il costo del lavoro. Può dunque capitare che, in presenza di un andamento non brillante del settore, il livello dell'Ert (elemento retributivo territoriale) a carico delle imprese cooperative e pagato ai lavoratori non raggiunga la quota piena.
A fronte di questo elemento che può sovrastimare i costi sostenuti dalla cooperativa ci sono tutta una serie di elementi che invece approssimano per difetto i costi delle imprese.
Innanzitutto, le tabelle non danno compiutamente conto dei costi derivanti dalla parte normativa del contratto (i soggiorni, i rimborsi chilometrici, la kasko,…) o da altri accordi (i costi legati alla cosiddetta riqualifica, ma più in generale tutti i costi per la formazione) che la cooperativa deve comunque affrontare e che non trovano un adeguato riscontro nella statuizione dei prezzi base d'asta.
Un altro costo che non viene calcolato è quello legato all'applicazione della normativa sulla sicurezza del lavoro, riferibile ai costi per la formazione obbligatoria sulla prevenzione dei rischi e sulla sicurezza (ambientale e alimentare), ai costi per le visite preventive e periodiche, etc.
Così, ad esempio, le trasferte e gli spostamenti degli operatori (necessari per determinati servizi come nell'assistenza domiciliare) vengono calcolati forfetariamente nel momento della definizione del costo del servizio, incidendo sul costo complessivo di gestione del servizio anche se non direttamente sul costo orario.
L'Irap è calcolata solo sulla base del CCNL e non tenendo conto dell'integrazione provinciale (IRAP su ERT).

Nel corso degli anni, nella cooperazione sociale bolognese si è potuto rilevare una apprezzabile stabilizzazione dei rapporti di lavoro con gli operatori. Questo comporta un innalzamento dell'età media e un'incidenza sui costi del lavoro delle limitazioni funzionali conseguenti a determinati tipi di attività (costi di accertamento dell'idoneità dei lavoratori e organizzativi per sopperire ad eventuali limitazioni). Anche il ricorso sempre maggiore alle 150 ore per diritto allo studio comporta costi legati alle sostituzioni da effettuare.
Rispetto ai dati della tabella di seguito riportata si segnala che il dato di 90 ore di malattia, infortunio su base annua, rischia di essere un altro degli elementi che sottostima la realtà: l'assenteismo medio per malattia ed infortunio risulta, infatti, almeno pari ad 1 punto percentuale in più (5,5% contro 4,5% stimato in tabella). Nel calcolo delle ore mediamente lavorate c'è da osservare che è inserita la formazione degli RLS (12 ore) che in realtà è svolta solo dai rappresentanti per la sicurezza, ma d'altro canto le 8 ore di formazione professionale rappresentano una misura minore di quella realmente svolta che si attesta attorno alle 20 ore (in molti casi tra le 20 e le 40 ore a seconda della realtà cooperativa presa in esame).
L'indennità di turno, voce tabellare del 11.7 %, viene di norma considerata solo per i servizi in cui non c'è effettivamente turnazione.

Costo di produzione dei servizi

Naturalmente, accanto al costo orario del lavoro di chi svolge materialmente il servizio, con tutte le osservazioni che sopra si riportavano, entrano costi generali connessi all'organizzazione del servizio stesso, agli aspetti amministrativi e alla gestione del personale. Nella tabella non si trova una valorizzazione di questi elementi. Alcune amministrazioni, considerando la mancata presenza della voce dei costi generali, inseriscono ugualmente l'indennità di turno, anche se non prevista nel servizio da fornire, quale compensazione per la mancata valutazione degli oneri d'impresa.
Nella tabella del 1994 si considerava una percentuale del 10% aggiuntiva per i costi generali di gestione consentendo, così, di ammortizzare i costi che dalla tabella non vengono evidenziati e computati perchè non legati direttamente al solo personale.

Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Costo orario del lavoro per i dipendenti delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo - cooperative sociali - C.C.N.L. 26-05-2004

novembre-05

COSTO ORARIO DEL LAVORO RIFERITO ALLA PROVINCIA DI BOLOGNA

	1° livello	2° livello	3° livello	3° livello i.f.	4° livello	5° livello	5° livello i.p.	6° livello	6° livello i.p.	7° livello	8° livello	8° livello i.p.	9° livello	9° livello i.p.	10° livello	10° livello i.d.
minimo contrattuale	1.006,13	1.017,44	1.064,84	1.064,84	1.145,21	1.214,33	1.214,33	1.280,96	1.280,96	1.363,65	1.471,85	1.471,85	1.625,61	1.625,61	1.856,51	1.856,51
anzianità 3 scatti	34,86	40,29	48,81	48,81	55,77	61,98	61,98	69,72	69,72	80,58	94,50	94,50	118,53	118,53	139,44	139,44
ind. prof. sanitario							61,97		154,94			258,23		258,23		232,41
indennità di funzione				46,46							77,47		154,94		232,41	
ind. Varie art. 26 ccnl	17,14	17,30	18,10	18,10	19,47	20,64	20,64	21,78	21,78	23,18	25,02	25,02	27,64	27,64	31,56	31,56
lordo mensile	1.060,13	1.075,03	1.131,75	1.178,23	1.220,45	1.296,95	1.358,92	1.372,46	1.527,40	1.467,41	1.668,84	1.849,60	1.926,72	2.030,01	2.259,92	2.259,92
totale lordo annuo	13.781,69	13.975,39	14.712,75	15.316,99	15.865,85	16.860,35	17.665,96	17.841,96	19.856,20	19.076,33	21.694,92	24.044,80	25.047,36	26.390,13	29.378,96	29.378,96
INPS 27,90%	3.845,09	3.899,13	4.104,86	4.273,44	4.426,57	4.704,04	4.928,80	4.977,91	5.539,88	5.322,30	6.052,88	6.708,50	6.988,21	7.362,85	8.196,73	8.196,73
INAIL 2,5%	344,54	349,38	367,82	382,92	396,65	421,51	441,65	446,05	496,41	476,91	542,37	601,12	626,18	659,75	734,47	734,47
totale oneri prev. ass.	4.189,63	4.248,51	4.472,68	4.656,36	4.823,22	5.125,55	5.370,45	5.423,96	6.036,29	5.799,21	6.595,25	7.309,62	7.614,39	8.022,60	8.931,20	8.931,20
TFR	1.020,87	1.035,21	1.089,83	1.134,59	1.175,25	1.248,91	1.308,59	1.321,63	1.470,83	1.413,06	1.607,03	1.781,10	1.855,36	1.954,82	2.176,22	2.176,22
rival TFR 2,793103%	171,08	173,49	182,64	190,14	196,96	209,30	219,30	221,49	246,49	236,81	269,32	298,49	310,93	327,60	364,70	364,70
prev. int. 1%	137,82	139,75	147,13	153,17	158,66	168,60	176,66	178,42	198,56	190,76	216,95	240,45	250,47	263,90	293,79	293,79
COSTO ANNUO	19.301,09	19.572,35	20.605,03	21.451,25	22.219,94	23.612,71	24.740,98	24.987,48	27.808,37	26.716,17	30.383,47	33.674,46	35.078,51	36.959,05	41.144,87	41.144,87
ind.turno(incluso ROL) (11,7%)	2.242,10	2.273,61	2.393,57	2.491,88	2.581,17	2.742,96	2.874,02	2.902,66	3.230,35	3.103,47	3.529,48	3.911,78	4.074,88	4.293,33	4.779,58	4.779,58
TOTALE	21.543,19	21.845,96	22.998,60	23.943,13	24.801,11	26.355,67	27.614,98	27.890,14	31.038,72	29.819,64	33.912,95	37.586,24	39.153,39	41.252,38	45.924,45	45.924,45
COSTO ORARIO	13,65	13,84	14,57	15,17	15,72	16,70	17,50	17,67	19,67	18,90	21,49	23,82	24,81	26,14	29,10	29,10
IRAP 3,5%	0,47	0,48	0,50	0,52	0,54	0,58	0,60	0,61	0,68	0,65	0,74	0,82	0,85	0,90	1,00	1,00
IRES su IRAP 33%	0,16	0,17	0,18	0,19	0,19	0,21	0,22	0,22	0,24	0,23	0,27	0,30	0,31	0,32	0,36	0,36
totale costo orario naz.	14,28	14,49	15,25	15,88	16,45	17,49	18,32	18,50	20,59	19,78	22,50	24,94	25,97	27,36	30,46	30,46
CIPL	0,41	0,42	0,44	0,46	0,47	0,50	0,52	0,53	0,59	0,57	0,64	0,71	0,74	0,78	0,87	0,87
contributo di solidarietà	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,08	0,09	0,09
TOT. COSTO ORARIO	14,73	14,95	15,73	16,39	16,97	18,04	18,89	19,08	21,24	20,41	23,20	25,72	26,78	28,22	31,42	31,42

ORARIO DI LAVORO		
ore teoriche (38 ore x 52 sett.)		**1.976**
ore mediamente non lavorate		**398**
	così suddivise	
ferie		165
festività		70
festività soppresse e ROL		38
permessi sindacali		12
malattia, infortunio ecc.		90
diritto allo studio		3
formazione professionale		8
formazione permessi R.L.S.		12
ore mediamente lavorate		**1.578**

MINISTERO DEL LAVORO E P.S.

ANCST - LEGACOOP

FEDERSOLIDARIETA' - CONFCOOPERATIVE

AGCI - SOLIDARIETA'

F.P. - CGIL

F.P.S. - CISL

UIL - F.P.L.

NOTE

1) Il totale costo orario comprende l'indennità di turno. Pertanto detta indennità non è considerata nel caso in cui l'articolazione dell'orario non preveda turnazioni

2) l'aliquota INPS riportata in tabella si riferisce alle imprese con più di 50 addetti

RILEVAZIONE FIGURE PROFESSIONALI IN AMBITO SOCIALE

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

ASSISTENTI DI BASE/OPERATORI SOCIO SANITARI

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

(Dati al 31/12/2005)

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

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

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

aggiunti quelli di tutte le altre imprese del territorio bolognese) dovranno operare ancora a lungo senza titolo.
Volendo fare una valutazione di carattere percentuale, si evidenzia che ad inizio 2006 dei 1337 operatori attivi nei servizi, il 37,40 % è privo dell'attestato di qualifica di Assistente di Base/OSS. Un altro dato da prendere in considerazione è che i ritmi di Qualificazione sul lavoro e l'organizzazione di Corsi di prima qualifica non hanno consentito negli ultimi anni di far calare il rapporto tra qualificati e non.
In merito ci sembra importante rilevare che la DG RER 564/2000 "Direttiva Regionale per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, portatori di handicap, anziani e malati di AIDS" nel punto 5.2.1 - Requisiti riguardanti il personale – è intervenuta per risolvere il problema introducendo una vera e propria forma di "equivalenza" tra operatori in possesso di qualifica e operatori operanti senza titolo nel settore. In essa viene, infatti, stabilito che qualora "… il personale sia sprovvisto di specifica qualificazione deve essere in possesso di un curriculum professionale e formativo adeguato alle funzioni da svolgere, comprensivo di esperienza lavorativa specifica almeno biennale; deve avere inoltre partecipato ad attività formative mirate …".

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

- **Intervenire in tempi immediati introducendo un "momentaneo" riconoscimento dell' "equivalenza" (equipollenza) tra operatori con attestato da AdB/OSS e operatori con esperienza lavorativa almeno biennale anche nei servizi non soggetti all'autorizzazione al funzionamento** e quindi dove ancora non sono state introdotte le disposizioni definite nella DG RER 564/2000. Ci si riferisce in particolare ai Servizi di Assistenza Domiciliare in cui gli operatori qualificati sono spesso presenti in minore percentuale, ma dove le richieste dei committenti continuano ad essere quelle di assicurare i requisiti di esperienza e adeguata formazione.

- **Aumentare gli investimenti formativi su questo profilo professionale, in particolare quelli rivolti agli operatori senza titolo, ma già in possesso della necessaria esperienza.** Un'ipotesi da valutare è quella di dirottare i fondi destinati alle misure compensative, che attualmente non costituiscono una priorità, per destinarli alla qualifica sul lavoro di un più alto numero di Assistenti di Base /OSS. Nell'ultimo programma formativo per OSS si nota, infatti, che, a fronte dei 150 "non qualificati" iscritti sono previsti corsi per 300 operatori AdB qualificati.

- **Tener conto nella programmazione dei Corsi e nelle determinazione dei costi dei medesimi a carico della Cooperazione Sociale del fatto che essa ed altre realtà del privato hanno visto nell'ultimo triennio un'alta percentuale di operatori qualificati passare in breve tempo, tramite concorso, in forza all'Ente Pubblico (in particolare AUSL e Aziende Ospedaliere).** Gli accordi sottoscritti in fase di avvio dovranno essere necessariamente rivisti in quanto, a fronte dei considerevoli impegni economici richiesti, si è potuto riscontrare che gli operatori neo-qualificati costituiscono, di fatto, un bacino privilegiato per le assunzioni da parte dell'Ente Pubblico, il quale si trova a poter disporre degli OSS di cui necessita senza addossarsi alcun costo di formazione.

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

EDUCATORI PROFESSIONALI

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

(Dati al 31/12/2005)

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

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

a) Il numero insufficiente di profili professionali con idoneo titolo ha fatto si che all'interno di tutte le Cooperative si continuasse a procedere ad assunzioni di personale non qualificato in possesso dei requisiti di esperienza e formativi sufficienti per lo svolgimento di interventi educativi. Queste scelte sono state quasi sempre attuate in modo condiviso con i committenti (ASL, Comuni, ecc) che, nella necessità di realizzare alcune attività, hanno fissato caso per caso dei parametri che assicurassero l'adeguatezza operativa dell'Educatore;

b) un'impostazione formativa poco orientata ai servizi per disabili e rivolti al disagio, in particolare nell'area adulti, ha reso sempre più difficile la copertura dei posti con personale qualificato: in alcune tipologie di servizi si è gradualmente vista diminuire la percentuale di Educatori qualificati a favore di quelli non qualificati. Anche qui, in diverse occasioni i committenti (a volte negli stessi capitolati di gara d'appalto) hanno decretato una sorta di "equipollenza" tra Educatori Professionali ed Educatori con una specifica esperienza di lavoro e formativa.

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

- **Introdurre percorsi che valorizzino maggiormente la formazione svolta e l'esperienza lavorativa del personale senza titolo**. Attualmente gli Educatori, Professionali e non, partecipano alle stesse attività di formazione continua e hanno raggiunto un livello di professionalità che non presenta alcuna distinzione (occorre tener conto che molti Educatori senza diploma sono comunque laureati in discipline pertinenti: Pedagogia, Sociologia, Psicologia, Servizi Sociali, ecc.).

- **Intervenire in tempi brevi anche su questo profilo definendo il riconoscimento di una forma di "equivalenza" tra Educatori con diploma ed Educatori con 2 anni di esperienza ed adeguato curriculum formativo.** In questo ambito la valorizzazione del livello di competenze raggiunto è ancora più importante in quanto attualmente non esiste alcuna forma di qualifica sul lavoro e il percorso (unico) Universitario si è rivelato in questi anni insufficiente a far fronte alle esigenze concrete dei servizi.

VALUTAZIONE DEL SERVIZIO APPALTATO

Il tema della valutazione di un servizio appaltato è strettamente connesso alla fase di predisposizione del capitolato, e quindi della definizione della convenzione.
E' in queste due fasi dell'appalto, infatti, che é opportuno introdurre indicatori di valutazione del servizio progressivamente garantito nel corso di vigenza del contratto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In una convenzione del Comune di Bologna è stato recentemente inserito un protocollo in cui il soggetto gestore si è impegnato:
"a pubblicare ed aggiornare, in area protetta del proprio sito Internet e ad accesso riservato, le informazioni statistiche o di altro genere, di interesse per l'Amministrazione un **report mensile** comprensivo di:

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

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

Il tema dei controlli è da sempre vissuto nelle Amministrazioni appaltanti non come un tema obbligatorio ma come una "eventualità" dichiarata ma non completamente ed esaustivamente realizzata. Tale situazione sorge, soprattutto, dalla difficoltà oggettiva da parte delle Amministrazioni di attuare delle verifiche in itinere per la scarsa disponibilità di risorse umane e finanziarie da impiegare su questo tema.
Molto spesso si risolve il problema delle verifiche e del monitoraggio solo richiedendo al gestore dei servizi delle relazioni intermedie e finali che risultano essere inutili in quanto alle stesse non conseguono, poi, degli interventi sostanziali di miglioramento dei servizi resi. I servizi così forniti risultano poco elastici e, quindi, difficilmente modificabili o adattabili al mutare delle situazioni di bisogno.

CODICE DEI CONTRATTI E SUCCESSIVE MODIFICHE

DECRETO LEGISLATIVO 12 aprile 2006, n. 163

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

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

Aggiornamenti

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

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

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

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

Il D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113 (in S.O. n. 173/L, relativo alla G.U. 31/7/2007, n. 176) ha disposto (con gli artt. 1, 2 e 3) la modifica degli artt. 3, 5, 6, 7, 11, 17, 32, 34, 36, 37, 38, 40, 42, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 74, 83, 84, 91, 92, 102, 110, 112, 113, 118, 112, 124, 133, 135, 141, 142, 143, 144, 145, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 161, 163, 164, 175, 176, 177, 185, 186, 204, 206, 241, 243, 247, 253, 256, e dell'all. XXI e l'introduzione dell'art. 160-bis.
Sono inoltre apportate le seguenti modifiche: - nella Parte II, Titolo I, Capo IV la partizione "Progettazione e concorsi di progettazione" è sostituita dalla seguente: "Servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria"; - nella Parte II, Titolo III, Capo III la partizione "Promotore finanziario, società di progetto" è sostituita dalla seguente: "Promotore finanziario, società di progetto e disciplina della locazione finanziaria per i lavori".

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

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

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