

I contratti e le convenzioni con le pubbliche amministrazioni (estratto L. 381/91 e L.R. 87/97)

La L. 381/1991 riserva dei privilegi alle cooperative sociali nei confronti della committenza pubblica: il 1° comma dell'art. 5 prevede che gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative sociali di tipo "B", ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'Iva sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici (L.C. 24/1/96: € 200.000,00), purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'art. 4 della medesima legge. Inoltre il comma 4 prevede per le forniture di beni o servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, il cui importo stimato al netto dell'Iva sia pari o superiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in tema di appalti pubblici (L.C. 24/1/96: € 200.000,00), gli enti pubblici compresi quelli economici, nonché le società di capitali a partecipazione pubblica, nei bandi di gara di appalto e nei capitolati d'onere possono inserire, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'art. 4 della L. 381/91, e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo.

In sintesi quindi, per appalti inferiori al suddetto limite, le amministrazioni pubbliche possono procedere ad affidamento diretto di servizi e forniture alle cooperative sociali di tipo B, a condizione che tali cooperative siano iscritte negli Albi regionali e che la convenzione in oggetto crei nuovi posti di lavoro per soggetti svantaggiati; inoltre, per appalti di importi pari o superiori al suddetto importo, sebbene occorra la gara pubblica alla quale può partecipare qualunque impresa, anche profit, il bando può richiedere l'impiego di lavoratori svantaggiati, agevolando indirettamente le cooperative sociali di tipo "B".

L'art. 9 della 381/91 delega alle regioni la regolamentazione ulteriore dei rapporti fra cooperative sociali ed enti pubblici:

Le regioni istituiscono l'albo regionale delle cooperative sociali e determinano le modalità di raccordo con l'attività dei servizi socio-sanitari, nonché con le attività di formazione professionale e di sviluppo della occupazione. Le regioni adottano convenzioni-tipo per i rapporti tra le cooperative sociali e le amministrazioni pubbliche che operano nell'ambito della regione, prevedendo, in particolare, i requisiti di professionalità degli operatori e l'applicazione delle norme contrattuali vigenti.

3. Le regioni emanano altresì norme volte alla promozione, al sostegno e allo sviluppo della cooperazione sociale. Gli oneri derivanti dalle misure di sostegno disposte dalle regioni sono posti a carico delle ordinarie disponibilità delle regioni medesime

La regione Toscana ha adempiuto alla delega emanando prima la L.R. 13/1994 e poi la L.R. 87/1997.

Contenuti delle convenzioni

La convenzione-tipo per le cooperative di tipo "A" deve contenere:

- a) le linee guida e gli obiettivi del progetto-programma con l'individuazione dei servizi oggetto di convenzione;
- b) l'indicazione del responsabile del servizio, numero, attribuzioni, titoli di studio e professionali degli operatori nonché il numero, le professionalità, le attribuzioni dei soci volontari impiegati nel servizio nei limiti di cui all'art. 2, comma 5, della legge n. 381/91 e l'indicazione del referente per la parte pubblica;
- c) i beni immobili e strumentazione necessari al servizio messi a disposizione dall'ente contraente o dalla cooperativa sociale;
- d) i tempi di esecuzione, la durata della convenzione, il regime delle inadempienze con conseguente possibile recesso delle parti nonché la clausola di rinnovo previo accertamento della presenza di ragioni di convenienza e pubblico interesse nel rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente in materia;
- e) la determinazione del corrispettivo commisurato al costo effettivo del servizio determinato e dettagliato in sede di offerta con indicate le modalità di pagamento e di verifica degli adempimenti contrattuali, nonché l'indicazione degli interessi legali di mora per ritardato pagamento;
- f) le modalità di verifica e vigilanza sullo svolgimento delle prestazioni, con particolare riguardo alla qualità dei servizi, alla corretta assunzione del personale impiegato ed alla tutela degli utenti;
- g) l'impegno della cooperativa al rispetto della normativa nazionale e regionale vigente relativa all'organizzazione delle attività oggetto della convenzione, con particolare riferimento agli standard di funzionamento ed ai parametri di professionalità del personale da utilizzare;
- h) l'impegno, altresì, alla applicazione dei contratti vigenti che disciplinano il rapporto di lavoro del personale delle cooperative sociali, nonché al rispetto di tutti gli adempimenti contributivi ed assicurativi nei confronti dei dipendenti e del personale volontario.

Gli enti pubblici, nelle deliberazioni concernenti l'approvazione dell'avviso per la gestione dei servizi, devono evidenziare le motivazioni che hanno determinato il ricorso alla cooperazione sociale, la scelta dei criteri di selezione, l'individuazione dei criteri di valutazione delle offerte.

La convenzione-tipo per le cooperative di tipo "B" oltre alla clausole del capitolato di oneri, deve contenere:

- a) le linee guida ed il progetto-programma con l'indicazione del numero delle persone svantaggiate inserite nel lavoro, le caratteristiche dello svantaggio, i piani individuali di inserimento correlati alle prestazioni lavorative assegnate, i ruoli ed i profili professionali di riferimento, le eventuali figure di sostegno ritenute necessarie;
 - b) le misure di sicurezza adottate in relazione al posto di lavoro e al tipo di svantaggio delle persone inserite;
 - c) l'indicazione dell'eventuale impiego di volontari nell'attività connessa al recupero e all'inserimento lavorativo;
 - d) l'indicazione del nominativo del responsabile dell'attività oggetto della convenzione e del referente per la parte pubblica;
 - e) la descrizione della fornitura o del servizio;
 - f) i tempi di esecuzione delle prestazioni, la durata ed i termini della convenzione, il regime delle inadempienze e i casi di risoluzione della convenzione, i termini per la disdetta, il diritto di recesso nonché la clausola di rinnovo previo accertamento dell'esistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente in materia;
 - g) la determinazione del corrispettivo commisurato all'effettivo costo della fornitura oggetto della convenzione, le modalità di pagamento e di verifica degli adempimenti contrattuali, nonché l'indicazione degli interessi di mora per il ritardato pagamento;
 - h) le modalità di verifica e vigilanza sull'inserimento dei soggetti svantaggiati e sulla qualità dei beni o servizi forniti;
 - i) l'impegno della cooperativa al rispetto della normativa nazionale e regionale riguardante l'organizzazione delle attività oggetto della convenzione;
- l'impegno all'applicazione dei vigenti contratti di lavoro per gli operatori, nonché al rispetto di tutti gli adempimenti contributivi ed assicurativi nei confronti dei dipendenti e del personale volontario.

Le suddette clausole previste per le convenzioni con le cooperative sociali di tipo "B" possono essere inserite nei bandi di gara di appalto e nel capitolato di oneri per le forniture di beni e servizi d'importo superiore alla soglia comunitaria assoggettate alla normativa di cui all'art. 20, comma 4, della legge 6 febbraio 1996, n. 52 "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee - legge comunitaria 1994".

I rapporti convenzionali tra l'ente pubblico e la cooperativa devono essere caratterizzati da reciproca autonomia organizzativa. L'ente affida in gestione il servizio e la cooperativa provvede all'organizzazione complessiva e coordinata dei diversi fattori che concorrono alla realizzazione del servizio stesso.

Al fine di garantire, attraverso la continuità, un elevato livello qualitativo dei servizi ed un efficace processo di programmazione, le convenzioni relative alla fornitura dei

servizi caratterizzati da prestazioni ricorrenti e continuative possono aver durata pluriennale, previo inserimento di clausole di revisione periodica del prezzo.

Le convenzioni suddette possono essere stipulate anche con i consorzi di cooperative iscritti all'albo regionale. Le attività ed i servizi che sono acquisiti dal consorzio devono essere realizzati da cooperative socie iscritte all'albo regionale.

Nel caso in cui i consorzi stipulino le suddette convenzioni, le cooperative incaricate della esecuzione delle stesse, sottostanno ai criteri che hanno presieduto all'affidamento.

Gli enti pubblici titolari delle convenzioni con cooperative sociali iscritte all'albo sono tenuti a verificare l'andamento della convenzione per gli aspetti previsti dalla normativa vigente, ed in particolare la tenuta amministrativa del personale e la sicurezza degli impianti, dei beni mobili ed immobili. A tale scopo l'ente pubblico può richiedere alla cooperativa convenzionata, in qualsiasi momento, copia della documentazione afferente lo svolgimento dell'attività.

CRITERI PER LA SELEZIONE DELLE COOPERATIVE SOCIALI E DEI LORO CONSORZI MODALITÀ PER LA VALUTAZIONE DELLE OFFERTE

L'Ente pubblico che intende affidare in gestione ad una cooperativa sociale di tipo "A" o ad un consorzio di tipo "C" un servizio socio-assistenziale, sanitario ed educativo tramite la stipula di una convenzione di cui all'art. 9, comma 2, della legge 381/91, deve procedere, attraverso apposito avviso di selezione fra le cooperative iscritte nella sezione "A" o "C" dell'albo regionale, invitando a presentare una offerta quelle che risultano in grado di erogare il servizio oggetto di affidamento ed in possesso dei requisiti attinenti alle capacità tecnico/organizzative ed economico/finanziarie, individuati dall'Ente pubblico e riportate nell'avviso di selezione stesso.

I servizi di cui sopra sono affidati, tramite convenzione, alla cooperativa che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, valutabile in base ad elementi diversi, variabili in relazione all'attività, quali il merito tecnico, la qualità del progetto, le sue modalità di gestione, la formulazione di un piano concernente la sicurezza sul lavoro ai sensi del D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626 e il prezzo. L'elemento prezzo non può avere un peso superiore al cinquanta per cento del punteggio complessivo previsto.

Al fine di conseguire obiettivi di risparmio sulla spesa ed al fine di costruire un sistema di responsabilità condivise tra soggetti istituzionali e soggetti sociali ai sensi dell'art. 24 della LR 72/97, tra gli elementi di valutazione dell'offerta concorrono i seguenti standard di qualità dei servizi:

- a) il legame della cooperativa con il territorio nel quale viene eseguito un determinato progetto inserito nel piano zonale di assistenza sociale nei modi e nelle forme di cui all'art. 11, comma 2, della LR 72/97;
- b) l'incidenza della presenza di soci volontari impiegati nel servizio;
- c) la ricollocazione di operatori già impiegati nelle stesse attività oggetto della convenzione e rimasti inoccupati.

Per l'assegnazione delle convenzioni, devono essere presentate almeno tre offerte da parte di cooperative sociali, salvo che nell'albo non sia presente un numero tale di soggetti qualificati.

Qualora, per l'erogazione di servizi socio sanitari ed educativi si faccia ricorso a strutture gestite direttamente da cooperative iscritte all'albo, si procede ad affidare direttamente alle stesse le prestazioni con la corresponsione della retta giornaliera o del corrispettivo per il servizio fornito, stabiliti dalla normativa regionale o da direttive dell'Ente che affida il servizio.

Le convenzioni con le cooperative sociali di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), della legge n. 381/91, si stipulano, di norma, previa presentazione di un progetto per la fornitura di beni o la gestione di servizi, che abbia come fine l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, nei limiti di cui all'art. 5 della predetta legge, come modificato dall'art. 20 della legge 52/96.

Nel caso in cui vengano presentate più proposte per fornitura di beni o servizi, la scelta della cooperativa con cui stipulare la convenzione deve avvenire previa valutazione del progetto di inserimento lavorativo, predisposto per le persone svantaggiate, del merito tecnico/organizzativo del progetto o della proposta presentata e del valore dell'eventuale apporto dei soci volontari.

Per la determinazione dei corrispettivi, si fa riferimento ai dati oggettivi di costo del lavoro derivanti dalla applicazione per i soci lavoratori o dipendenti del contratto nazionale di lavoro delle cooperative sociali, così come certificato da appositi provvedimenti emanati dal Ministero del Lavoro o dalle sue articolazioni regionali. Il costo del lavoro, ai sensi dell'art. 4, comma 3, della legge 381/91, è scorporato per i lavoratori svantaggiati degli oneri sociali non a carico della cooperativa. Analogamente, ai fini della determinazione dei corrispettivi, è fatto riferimento ai listini delle Camere di commercio circa i dati di costo delle attrezzature e del materiale necessario all'espletamento dei servizi o alla fornitura di beni.

Nel caso in cui si proceda all'appalto per la fornitura di beni o servizi, ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge n. 381/91, nei bandi di gara e nei capitolati di oneri deve essere prevista, quale elemento per l'aggiudicazione, la valutazione del programma di

recupero e di inserimento lavorativo delle persone svantaggiate, insieme agli altri parametri di qualità e di costo da valutare, ai fini della individuazione dell'offerta più vantaggiosa.
