



Unione Europea
Fondo Sociale Europeo



Regione Lazio

E.D.S. Enterprise Services to Development

IT-G2-LAZ-002

Il sistema degli appalti nella provincia di Roma

Partnership
Projectleader

CIR
CONSORZIO
INTERREGIONALE
DI RICERCA



Ente di Formazione
dell'Etruria



This project has been funded with support from the European Commission. This publication/communication reflects the views only of the author, the European Commission, Directorate-General Employment, Social Affairs & Equal Opportunities cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein. Non-commercial reproduction authorised, subject to acknowledgement of source.

INDICE

1. Introduzione	3
2. Criteri e modalità dei servizi in affidamento	13
2.1. L'albo fornitori	17
2.2. Le modalità di affidamento dei servizi	19
3. Criteri adottati nella valutazione delle proposte	23
4. Le attività esternalizzate	27
5. Gli scenari futuri	30
5.1. Una banca dati delle cooperative sociali	31
5.2. Integrazione degli aspetti sociali nella disciplina degli appalti pubblici	33
6. Prime conclusioni	35
APPENDICE	40
I nuovi trend emergenti: la responsabilità sociale d'impresa	41
Le vecchie e nuove sfide della cooperazione sociale: la "quali-socialità"	48
Legge 8 novembre 1991, n. 381	54
Bibliografia essenziale	58

Si ringrazia per la collaborazione,
in qualità di *opinion leader*:

Lorenzo Allegrucci

Luca Barrera

Mara Caporale

Ornella Coglitore

Patrizia Giganti

Nuccia Mazzuca

Renato Pacifico

Lorenzo Vinci

Francesca Marchetti

1. INTRODUZIONE

In Italia, i settori di attività variamente occupati dalle organizzazioni non profit riguardano cultura e ricerca, ricreazione, educazione e istruzione, sanità, assistenza sociale, ambiente, promozione delle comunità locali, *advocacy* e attività sindacali, filantropia, cooperazione allo sviluppo. All'interno di questi ambiti, le imprese sociali, soprattutto quelle organizzate nella forma giuridica della cooperazione sociale, hanno trovato particolare diffusione nel settore assistenziale, sanitario educativo e delle politiche del lavoro a favore di persone svantaggiate. Questa polarizzazione dei settori di attività da parte delle imprese sociali italiane è certamente dovuta agli attuali vincoli normativi (soprattutto per quanto riguarda le tipologie previste dalla legge 381), ma anche al fatto che in questi settori si concentra una domanda pagante – soprattutto pubblica – in grado di dare continuità ad attività imprenditoriali. Oltre alle cooperative sociali si possono comunque segnalare altre forme giuridiche nell'ambito delle quali sono nate forme di imprenditorialità sociale, seppur non in maniera così evidente almeno da un punto di vista quantitativo. Tali tipologie sono:

- le organizzazioni di volontariato;
- le associazioni a finalità sociale;
- le fondazioni a finalità sociale.

Le cooperative sociali, così come prevede la legge 381/91 (in Appendice), sono indubbiamente l'espressione più evidente di impresa sociale e si distinguono in cooperative di tipo A e di tipo B a seconda delle attività svolte: servizi socio-assistenziali, sanitari ed educativi, le prime, e le seconde inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati. Questi ultimi devono rappresentare almeno il 30% della base sociale¹ dell'impresa.

¹ In generale, la situazione economico – finanziaria delle cooperative sociali si presenta piuttosto diversificata a seconda dell'ambito di attività in cui si trovano ad operare.

Le cooperative sociali, grazie al loro radicamento territoriale, hanno dato vita anche a numerosi consorzi, cioè cooperative di secondo livello formate da altre cooperative sociali (almeno il 70% della base sociale, secondo quanto stabilito dalla legge n. 381/91), i quali possono essere considerati la forma più tipica di aggregazione e coordinamento di cooperative sociali.

L'accento posto dal non profit sul radicamento territoriale, sullo sviluppo locale ed il miglioramento della comunità, il potenziale imprenditoriale e sociale basato su forme di *governance* democratiche, la promozione di un'occupazione anche a soggetti appartenenti a categorie svantaggiate, fanno del settore della cooperazione sociale un soggetto cardine su cui investire a tutti i livelli per la costruzione di un nuovo mercato di qualità sociale.

Di tale potenzialità è importante che si tenga conto sia negli ambiti imprenditoriali for profit che in ambito di *policy making*. La cooperazione sociale, infatti, rappresenta un'infrastruttura economico valoriale a forte diffusione e radicamento territoriale e pertanto è da considerarsi essenziale per lo sviluppo. L'impegno storico e diffuso dei molti operatori del settore focalizza il rapporto tra cooperazione sociale e mercato su tre parole chiave: accessibilità, socialità e sviluppo locale.

Tali valori non rappresentano solo un fatto etico, ma anche economico, in quanto attivatori di bacini di fruizione "ad esigenze speciali" precedentemente non corrisposti; essi hanno forti ricadute sullo sviluppo

In Italia, le cooperative sociali che erogano servizi assistenziali, educativi e sanitari (tipo A) sviluppano in genere un fatturato derivante quasi esclusivamente da contratti e convenzioni stipulate con amministrazioni pubbliche, in genere attraverso la partecipazione a gare d'appalto. E' ancora poco sviluppato il mercato privato dei servizi sociali e quindi sono poco rilevanti le entrate economiche da privati cittadini. Scarsamente rilevanti possono essere considerati anche i contributi e le donazioni.

Le cooperative di inserimento lavorativo (sebbene con un giro d'affari mediamente inferiore rispetto alle precedenti) hanno invece rapporti economici con organizzazioni e imprese for-profit, oltre che con le amministrazioni pubbliche tendenzialmente più sviluppati.

locale, sulla gestione dei territori, sulla creazione di occupazione che tenga conto dei soggetti a rischio di emarginazione sociale.

Ne consegue che l'obiettivo finale e di "sistema" non può che identificarsi nell'affermazione di un unico mercato di qualità, centrato sul valore dei territori e sulla socialità, nonché sulla accessibilità e fruibilità dei servizi. Ma per far ciò occorre che, a livello di *policy making*, si tenga conto di tali fattori e si premiano i soggetti che ne promuovono lo sviluppo, come le imprese sociali e in particolare le cooperative.

Con l'emanazione, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, del nuovo testo unico "**Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture**", contenuto nel Dlgs 163/2006 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 2006, si è provveduto ad introdurre una serie di importanti novità in materia di appalti, modificando in modo sostanziale il precedente testo di legge. In particolare la nuova normativa ha abrogato la legge quadro sui lavori pubblici 109/1994 (legge Merloni) e i decreti relativi agli appalti di servizi (Dlgs 157/1995), agli appalti nei settori speciali (Dlgs 158/1995) e alle forniture (Dlgs 358/1992), comportando altresì l'introduzione di nuovi istituti giuridici. Fra questi assume particolare importanza quello contenuto nell'art. 52, che recependo gli artt. 19 della direttiva n. 18/2004/CE e 28 della direttiva n. 17/2004, istituisce gli **appalti riservati** che, quale nuova definizione di appalto, individuano una riserva di aggiudicazione a favore del settore dell'handicap e dello svantaggio socio-sanitario.

In particolare il nuovo codice introduce la costituzione della riserva di aggiudicazione degli appalti ai "laboratori protetti" o all'esecuzione di "programmi di lavoro protetti". Entrambe le fattispecie (laboratori protetti - programmi di lavoro protetti) non hanno però una definizione giuridica. Dall'analisi della norma sembra desumersi che i "*programmi di*

lavoro protetti" sono quelli in cui il numero di lavoratori svantaggiati è maggioritario (50% + 1) rispetto alla forza lavoro complessivamente coinvolta, sebbene la norma non faccia menzione alcuna modalità temporale o di quantità d'orario per la rilevazione di tale maggioranza.

Per quanto attiene invece alla dicitura il "*laboratorio protetto*" non viene indicata alcuna specifica di riferimento, con la conseguenza che, tenuto conto dell'inciso contenuto nell'articolo 52 ("*fatte salve le norme vigenti sulle cooperative sociali e sulle imprese sociali*"), appare lecito determinare una sorta di relazione diretta fra le figure cooperativistiche contenute nell'inciso e il "*laboratorio protetto*" di istituzione comunitaria.

E' interessante rilevare come lo spirito dell'art. 52 della norma italiana sia stato nei fatti anticipato da alcune leggi regionali, fra le quali la Legge regionale del Lazio del 27 giugno 1996, n. 24, che all'art. 13, 3° comma e all'art. 9, 5° comma, esplicitano la volontà di favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. A tale scopo l'amministrazione regionale e quella degli enti da questa dipendenti dovrebbero riservare annualmente una quota dell'affidamento dei lavori concernenti la manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché per l'acquisizione dei beni e servizi alle cooperative sociali e ai loro consorzi.

Va senz'altro evidenziato che l'articolo 52 della legge 163/2006 rappresenta una novità importante nel panorama dell'occupazione delle persone disabili. Fino ad ora, infatti, gli appalti pubblici potevano essere riservati a cooperative sociali di inserimento lavorativo con affidamento diretto, cioè senza bisogno di gara, se l'importo non fosse stato superiore ai 200.000 euro. Tale norma, se da un lato, premia l'impresa sociale, riconoscendone il valore aggiunto che apporta alla collettività, dall'altro, la svislisce assimilandola ad un luogo di lavoro (laboratorio) per la "custodia" (protezione) delle fasce deboli. Va ricordato che la cooperazione sociale nasce per promuovere l'interesse

più generale della comunità, ma soprattutto per realizzare l'integrazione e non la segregazione dei soggetti più deboli e in difficoltà.

L'approccio concettuale del progetto E.D.S. Enterprise Services to Development infatti si discosta parzialmente dall'orientamento normativo nazionale e regionale in quanto preferirebbe veder premiata la socialità delle imprese sociali, nella tutela della qualità delle performance erogate e dell'organizzazione del lavoro, attraverso l'introduzione di nuovi criteri di aggiudicazione delle gare ed affidamenti, piuttosto che il consolidarsi di un approccio all'inserimento lavorativo incentrato sulla promozione dei lavoratori protetti, i quali purtroppo facilmente possono degenerare in ghetti.

A riguardo va sottolineato che il processo di integrazione delle persone disabili ha vissuto in Italia negli ultimi anni profonde trasformazioni, sicuramente perfettibili di miglioramento.

In riferimento all'integrazione lavorativa in particolare, i cambiamenti positivi avvenuti sono in buona parte riferibili alle tante sperimentazioni che hanno avviato percorsi innovativi di formazione professionale e inserimento al lavoro, fino a raffinare le tecniche per collocare il lavoratore disabile nel posto di lavoro più adatto. Le metodologie utilizzate da queste esperienze, sono state raccolte in qualche misura nella legge n. 68 «Norme per il diritto al lavoro dei disabili» del 12 marzo 1999, entrata in vigore il 18 gennaio del 2000, ma ancora in larga misura da attuare.

Il lavoro, elemento fondamentale nella vita di ognuno, può essere considerato come strumento imprescindibile degli interventi non assistenzialistici rivolti ai disabili, finalizzati all'acquisizione o al recupero delle competenze, al raggiungimento dell'autonomia, al reinserimento sociale. Ma la disoccupazione e comunque l'incertezza sulle prospettive

occupazionali, i fenomeni di flessibilizzazione del mercato del lavoro, la richiesta di nuove professionalità, rendono necessaria la creazione di servizi in grado di offrire un aiuto complessivo a chi cerca lavoro, in modo particolare ai disabili. Non si può parlare genericamente di "disabilità", bensì occorre essere consapevoli che ogni persona disabile è diversa dall'altra; ogni persona disabile ha una propria specifica strada da percorrere per raggiungere l'integrazione.

Ad esempio, non possiamo sottovalutare il fatto che il disabile intellettivo rappresenti forse a oggi la parte meno tutelata e quindi a rischio di disoccupazione. Infatti, grandi sono stati i progressi nella realizzazione di ausili tecnologici, nella risoluzione delle barriere architettoniche che hanno consentito l'avvio al lavoro e la piena integrazione dei disabili sia fisici che sensoriali. È del tutto evidente quindi che bisogna offrire risposte flessibili e tarate sui bisogni di ogni singolo disabile.

E' innegabile che relativamente ai percorsi per l'integrazione socio lavorativa, in particolare per l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli e gravi, un contributo sostanziale è stato dato dalle cooperative sociali di produzione e lavoro (cooperative sociali di tipo B).

Proprio in questo settore si è assistito, in questi ultimi anni, alla migliore *performance* per incremento di numero di occupati. Le ragioni di questo successo sono da ricercare anzitutto nel processo di crescita culturale e civile. Vi è, infatti, alla base della nascita di numerose imprese sociali un'aspirazione di emancipazione da una condizione di "assistiti", un desiderio di riscattare sé stessi da una condizione di subalternità, andando a conquistare direttamente sul mercato un importante e fondamentale diritto di cittadinanza. La formula della cooperativa sociale è risultata a questo proposito una soluzione in grado di coniugare

l'organizzazione del lavoro con i valori della solidarietà, dell'uguaglianza e della partecipazione tipici di queste aggregazioni di persone.

Ad oggi, ci si trova in una fase adulta dell'esperienza. Le cooperative, nate nei primi anni '70 sulla spinta di associazioni, servizi sociali, enti di formazione sono diventate esse stesse motore e volano di sviluppo di una nuova cooperazione, generando nuova impresa e forme evolute di aggregazione imprenditoriale.

La peculiarità di questo sistema sta appunto nella capacità di proporsi in settori nuovi, scoprendo potenziali e vitali nicchie di mercato funzionali all'impiego di soggetti svantaggiati, ma soprattutto nella capacità di promuovere per la collettività prodotti e servizi utili a realizzare una migliore integrazione sociale delle persone in difficoltà. Nel complesso si può affermare che l'innovatività della cooperazione sociale risieda nella tensione a scoprire una migliore qualità della vita, in una logica attenta a perseguire una valorizzazione e qualificazione del proprio territorio.

Con il nuovo codice degli appalti si rischia di portare le imprese sociali alla degenerazione e allo stravolgimento della propria *mission*, perché vengono automaticamente identificate come l'unica strada possibile per favorire l'inserimento lavorativo, senza alcuna prospettiva di emancipazione.

Inoltre, l'identificazione delle imprese sociali con i laboratori protetti, scarica su di essi tutto l'onere sociale dell'integrazione lavorativa dei soggetti svantaggiati, deresponsabilizzando così le imprese for profit. Va, invece, ribadito che le imprese sociali e in particolare la cooperazione sociale dovrebbero rimanere una delle opzioni possibili. La cooperativa sociale, infatti, rappresenta anche un valido strumento di formazione, ma forzando lo steccato si rischia la creazione di ghetti o "aree di

parcheggio" in cui i portatori di disabilità svolgono attività ripetitive che non favoriscono né la socializzazione, né la formazione professionale.

Oggi pensiamo che le imprese siano interessate a costruire percorsi di responsabilità sociale che vanno ben oltre il rispetto delle leggi vigenti e il versamento dovuto delle imposte, tasse e ammende. Non è solo il rispetto di codici etici per l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli, non è solo il finanziamento di qualche progetto sociale, che suona spesso come modo per lavarsi la coscienza, ma è la partecipazione in *partnership* con gli altri attori locali, territoriali per una progettualità congiunta di sostegno alla co-progettazione sociale, allo sviluppo locale, all'impresa sociale, all'inserimento lavorativo di fasce deboli e svantaggiate.

La responsabilità sociale dell'impresa è una nuova frontiera tutta da scoprire, che può comprendere anche la certificazione etica delle imprese impegnate in questo nuovo cammino, ma che per affermarsi come prassi operativa ha bisogno di essere rivalutata in termini di competitività aziendale.

Lasciare consolidare l'assimilazione delle cooperative sociali ai laboratori protetti equivale anche a svilirne la natura d'impresa. Se da un lato è vero che per le cooperative sociali (in particolare quelle di tipo B) l'economicità della gestione non è l'obiettivo da perseguire in modo prioritario, ma un vincolo da soddisfare è anche vero che "profitto e obiettivo sociale" non scompaiono, né si escludono, ma in modo innovativo invertono i loro rapporti: ciò che nell'impresa ordinaria è obiettivo si trasforma in vincolo per l'impresa sociale, mentre ciò che è vincolo nell'impresa ordinaria si trasforma in obiettivo nell'impresa sociale.

Le cooperative sociali, dunque, pur essendo cooperative a tutti gli effetti, hanno uno scopo tutto particolare di rilevanza pubblica, ovvero l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini, che si estrinseca nella dilatazione dell'area della domanda del lavoro verso persone a rischio di esclusione sociale. Così, la cooperativa di inserimento va considerata uno dei possibili strumenti di mediazione che favorisce l'accesso al lavoro delle fasce deboli e nel contempo bisogna riconoscerle il ruolo di gestore di veri e propri processi produttivi, i quali creano un indubbio valore economico.

Qualora si affidassero in modo esclusivo alla cooperazione sociale compiti di inserimento lavorativo ne conseguirebbe che la valutazione della qualità dei servizi offerti risulterebbe del tutto secondaria, con un danno per l'intera collettività che beneficia dei servizi erogati.

La presenza di cooperative sul proprio territorio rappresenta una risorsa importante per la comunità, essendo luogo permanente per l'addestramento e la promozione della condizione lavorativa di risorse umane che altrimenti rimarrebbero consegnate alla dimensione socio-assistenziale, ma se si neutralizza la spinta competitiva del mercato si eclissa il valore dei processi produttivi implementati dalle cooperative sociali e di conseguenza il valore economico creato da queste imprese, svilendone anche la capacità di integrazione lavorativa insita nel loro DNA.

2. CRITERI E MODALITÀ DEI SERVIZI IN AFFIDAMENTO

Per verificare l'attenzione e la sensibilità delle amministrazioni pubbliche verso le imprese sociali sono state condotte delle interviste ai responsabili di gare ed appalti di alcuni Comuni della provincia di Roma, tra cui anche quello di Roma.

	COMUNE DI ROMA AMA	ECIPA LAZIO	COMUNE DI LADISPOLI	COMUNE DI ROMA	COMUNE DI ROMA	COMUNE DI BRACCIAN O	COMUNE DI CIVITAVEC CHIA	COMUNE DI ROMA - V.U.O Autoprom ozione Sociale	COMUNE DI ROMA
Attività prevalen- te dell'organi simo	Raccolta RSU	Formazion e profession ale per l'artigiana to	Servizi sociali	Manutenzi one del verde cittadino	Sviluppo Locale, Forma- zione e Lavoro	Servizi sociali	Servizi sociali	Sostegno alle imprese	Politiche sociali e della salute
Posizione/ ruolo dell'intervi stato	Dirigente/ Responsa bile della Direzione Centrale Acquisti e Approvvigi onamenti	Direttore	Responsa bile Servizi Sociali	Responsa bile Ufficio Forniture e Servizi	Quadro - Responsa bile servizio progetta- zione e gestione tecnica e finanziaria degli interventi sociali e occupa- zionali nei piani di sviluppo locale	Responsa bile del Servizio	Responsa bile del settore	Direttore Incubato- re Imprese Sociali "InVerso"	Responsa bile area anziani, accredita mento e piano regionale e sociale

Le interviste, condotte nei mesi di febbraio e marzo 2007, hanno focalizzato l'attenzione sul sistema della cooperazione sociale e quello delle amministrazioni, cercando di identificare le prassi ricorrenti nella gestione delle gare di appalto.

L'intervista è stata condotta attraverso un questionario semi-strutturato che ha consentito, nei casi in cui si è manifestata l'esigenza, di un'approfondimento dell'opinione dell'intervistato.

La verifica investigativa voleva mettere a fuoco l'eventuale riconoscimento da parte delle stazioni appaltanti dell'apporto fornito dalle cooperative sociali in termini di qualità, socialità e garanzie etiche, oltre all'idoneità tecnica dell'impresa ad eseguire un determinato appalto in termini di qualificazione del personale e di mezzi.

A tal fine, l'intervista ha approfondito i seguenti ambiti tematici:

- 1 Adozione Albo dei fornitori
2. Requisiti per l' ammissione al Albo fornitori
3. Presenza di cooperative sociali nell'Albo fornitori
4. Incidenza percentuale di cooperative sociali sul totale delle imprese presenti nell'ambo fornitori
5. Modalità di affidamento dei servizi più ricorrente
6. Motivazioni sottese alla scelta della modalità di affidamento
7. Criteri di aggiudicazione servizi
- 8.1. I principali 3 criteri di aggiudicazione privilegiati dall'organizzazione
- 8.2. I principali 3 criteri di aggiudicazione maggiormente apprezzati dall'intervistato
- 8.3. I 3 criteri meno rilevanti per l'organizzazione
- 8.3. I 3 criteri meno rilevanti per l'intervistato
9. Attività più frequentemente esternalizzate nell'ultimo anno
10. Motivi dell' esternalizzazione

11. Percentuale di affidamento a cooperative sociali
12. Punti deboli delle cooperative sociali
13. Punti di forza delle cooperative sociali
14. Soddisfazione rispetto alle performance delle cooperative sociali
15. Motivi di insoddisfazione rispetto all'operato delle cooperative sociali
16. Soluzioni migliorative
17. Opinione rispetto ad una possibile creazione di una banca dati sulle imprese sociali della provincia
18. Il peso che i fattori di qualità e responsabilità sociale dovrebbero avere nell'aggiudicazione delle gare
19. Modalità di valorizzazione degli aspetti sociali
20. Aspetti maggiormente qualificanti della responsabilità sociale d'impresa per l'istituto cooperativo

2.1 L'albo fornitori

Appena meno della metà delle organizzazioni intervistate, sebbene tutte pubbliche o a partecipazione pubblica, dispongono di un Albo Fornitori.

E' bene precisare che questo strumento assolve ad una funzione di garanzia e trasparenza nell'attività negoziale, consentendo l'affidamento a trattativa privata di lavori, forniture e servizi alle Ditte che abbiano presentato istanza di iscrizione. La domanda di iscrizione consente all'Ente di certificare una serie di requisiti richiesti ai propri fornitori, a tutela dell'interesse pubblico perseguito, e di avere indicazioni oggettive circa l'affidabilità e la competenza delle Ditte; inoltre l'iscrizione al predetto Albo ed i relativi criteri previsti per contattare le varie Ditte (vicinanza geografica, rotazione,...) consentono, ognuno nel proprio ambito, di rispettare le condizioni di parità fra i vari fornitori nell'accesso ai rapporti commerciali e contrattuali con l'Amministrazione appaltante. Le imprese interessate, che eseguono la richiesta di iscrizione per mezzo di particolari procedure, vengono successivamente classificate per categorie merceologiche, che identificano l'ambito di fornitura di beni e/o servizi per i quali l'azienda si propone.

E' interessante sottolineare che tutti gli organismi che si sono dotati di tale strumento annoverano tra i propri fornitori anche cooperative sociali. L'incidenza percentuale di tali imprese, però, è relativamente bassa. Solo in un caso, e relativamente all'affidamento di servizi sociosanitari per i quali è richiesto un accreditamento, l'ente si avvale quasi esclusivamente di cooperative sociali (che rappresentano il 98% del parco fornitori).

I principali requisiti di ammissione all'albo fornitori sembrano privilegiare i requisiti di idoneità tecnica ed economica dell'impresa, nessun requisito appare riconducibile alla capacità sociale dell'impresa.

Riassumendo i principali requisiti di ammissione all'albo dei fornitori, abbiamo: detenzione di professionalità specifiche nel settore di riferimento, possesso di mezzi e strutture, esperienze maturate in precedenza e titoli professionali interni all'impresa, capacità finanziaria; requisiti che consentono una prima valutazione della capacità tecnica e finanziaria degli offerenti ma che, come già evidenziato, non conducono agli elementi di natura sociale.

2.2 Le modalità di affidamento dei servizi

Le procedure di aggiudicazione previste dal nostro ordinamento risultano (art.6 Dlgs n. 157/1995):

- *pubblico incanto*: procedura aperta in cui ogni impresa interessata può presentare un'offerta;
- *licitazione privata*: procedura ristretta, alla quale partecipano soltanto le imprese invitate dall'amministrazione aggiudicatrice;
- *appalto concorso*: procedura ristretta in cui il privato, sulla base delle richieste della P.A. presenta il proprio progetto indicandone le condizioni e i prezzi;
- *trattativa privata*: procedura negoziata in cui la P.A. sceglie le imprese e negozia con una o più di una i termini contrattuali. Quest'ultimo caso può essere praticato solo in casi previsti dalla legge e in presenza di piccoli importi e prestazioni di breve durata.

Un ulteriore strumento di affidamento dei servizi è la Convenzione. In base all'art. 5 della legge d381 del 1991 è prevista la possibilità, per gli enti pubblici, economici e le società di capitali a partecipazione pubblica, di stipulare convenzioni con le cooperative sociali di inserimento lavorativo iscritte all'albo regionale, senza procedure di gare, per importi inferiori alla soglia comunitaria.

Rispetto al campione intervistato, le procedure maggiormente ricorrenti risultano la Licitazione privata e per gli affidamenti a cooperative la Convenzione. E' verosimile supporre che la maggior parte delle stazioni appaltanti non disponendo di albo fornitori ricorrono, di volta in volta, sulla base dell'oggetto della gare, alla individuazione delle ditte da invitare.

Per quanto attiene, invece, all'esercizio di attività sanitarie e socio sanitarie si ricorda che la Regione Lazio ha introdotto con la legge

regionale n. 4 del 3 marzo 2003 un apposito accreditamento, per cui tale requisito diventa cogente. E', inoltre, da rammentare che allo scopo di favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, l'amministrazione regionale del Lazio e quella degli enti da questa dipendenti riservano annualmente una quota dell'affidamento dei lavori concernenti la manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché per l'acquisizione dei beni e servizi, alle cooperative sociali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), e loro consorzi. La norma regionale ammette la possibilità di indire, da parte di stazioni appaltanti pubbliche, gare di appalto riservate, senza riferimento ad alcuna soglia e in applicazione a quanto previsto dalle Direttive Comunitarie in materia di appalti pubblici n. 2004/18/CE e n. 2004/17/CE, entrate in vigore il 1/2/2006. Come è stato accennato nell'introduzione lo scopo di tale disposizione infatti è quello di riservare una quota di aggiudicazione delle gare di appalto alle cooperative sociali, definendo in concreto una esplicita corrispondenza fra queste ultime e i "laboratori protetti" della disposizione europea.

In generale, con le cooperative sociali gli enti pubblici possono sottoscrivere contratti in parziale deroga alla disciplina standard, in particolare avvalendosi della procedura di licitazione privata. Questa è una procedura ristretta nell'ambito della quale possono presentare offerte solamente i prestatori invitati dall'amministrazione.

Secondo il parere degli intervistati, la licitazione privata rappresenta una procedura efficace in quanto, oltre a preservare e garantire la qualità del servizio erogato (grazie ad una valutazione attenta dei soggetti fornitori), consente di sviluppare al meglio le relazioni con le imprese del territorio.

La convenzione, o meglio il Convenzionamento diretto, è quella procedura che consente a Comuni, Province ed altri enti locali di affidare la fornitura di beni e servizi sotto soglia (211.000,00 euro) alle cooperative sociali di tipo B. Il Convenzionamento rappresenta un

facoltà - per le Pubbliche Amministrazioni - di conciliare in un unico atto il "servizio" di inserimento lavorativo e uno o più contratti di fornitura o di servizi, perseguendo l'interesse generale della Comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini con particolare riguardo alle caratteristiche socio-culturali dell'area di riferimento e in un ambito territoriale ristretto. Nel campione intervistato, tale modalità di affidamento viene utilizzata prevalentemente da soggetti che svolgono servizi sociali e sembra essere preferita in quanto consente una maggiore snellezza procedurale rispetto alla stipula di contratti.

Segue poi, in termini di frequenza d'uso, il ricorso alla Trattativa privata, che rappresenta un sistema di scelta del contraente del tutto straordinario con il quale l'Amministrazione, dopo aver interpellato più ditte e raccolto le diverse offerte, sceglie quella ritenuta più vantaggiosa e affida alla ditta stessa l'esecuzione della fornitura, previa stipula di un contratto. I vantaggi di tale modalità, secondo i soggetti intervistati, consistono nella possibilità di valutare diverse proposte e selezionare quella che risponda meglio alle finalità da soddisfare, preservando quindi la qualità del servizio con una procedura economica, veloce e di semplice esecuzione.

Tra le stazioni appaltanti consultate è decisamente limitato l'utilizzo del Pubblico incanto. Quest'ultima è una procedura aperta nell'ambito della quale tutti i prestatori interessati all'aggiudicazione del servizio possono presentare le proprie offerte nel rispetto dei termini e delle modalità stabilite dal bando di gara. È necessario che le imprese siano in possesso (pena l'esclusione dalla procedura di gara) dei requisiti tecnici, economici e finanziari previsti dall'amministrazione aggiudicatrice. Nell'ambito del pubblico incanto l'amministrazione aggiudicatrice non procede ad alcuna selezione dei soggetti da invitare alla gara, vincolandosi ad aggiudicare l'appalto al concorrente che abbia presentato l'offerta più conveniente nei termini e nelle forme previste. Tale modalità, scelta dal campione intervistato in un numero limitatissimo

di casi, per i fautori sembra essere preferita - in quanto garantisce la libera concorrenza, la parità di trattamento e la non discriminazione dei soggetti interessati.

Infine, occorre sottolineare che l'organismo che si avvale quasi totalmente delle prestazioni delle cooperative sociali (per il 98% dei servizi appaltati) richiede un preventivo accreditamento ed effettua indagini ricognitive tra i propri accreditati. Tale scelta sembra essere motivata dalla volontà di affermare la responsabilità sociale del servizio e nel contempo dalla convinzione che l'accREDITAMENTO aiuti a rafforzare l'imprenditorialità dei soggetti non profit, favorendone l'innalzamento della qualità delle performance a beneficio degli utenti finali.

3. CRITERI ADOTTATI NELLA VALUTAZIONE DELLE PROPOSTE

La scelta del sistema (o metodo, o criterio) di aggiudicazione rientra nell'area della discrezionalità della Pubblica Amministrazione, che deve essere esercitata e diretta tra i criteri previsti dalle leggi di contabilità dello Stato.

L'esame delle norme in materia di aggiudicazione degli appalti di lavori, forniture e servizi pubblici, evidenzia la costante presenza del sistema di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, determinata in base ad una pluralità di elementi variabili secondo l'appalto².

Il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa rappresenta una rilevante novità per l'ordinamento giuridico italiano, che attenua di molto il carattere automatico dell'aggiudicazione, perché il prezzo non costituisce più da solo, l'elemento determinante dell'aggiudicazione, bensì uno degli elementi che, insieme ad altri, concorrono a determinare l'offerta migliore.

Tale sistema, però, amplia notevolmente il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, sebbene il potere discrezionale sia limitato dalla preventiva ed accorta individuazione di parametri quantitativi a guida della valutazione e selezione delle offerte.

Nella maggior parte dei casi, gli organismi intervistati selezionano le offerte pervenute secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, confermando l'abbandono progressivo del criterio del prezzo più basso, che comunque è ancora adottato da una azienda di servizi economici di interesse generale e da una pubblica amministrazione, nonostante sussista un atto di indirizzo³ (almeno per i

² Il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa è stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano dalla legge 8 agosto 1977, n. 584 concernente le "norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della comunità economica europea".

³ Dpcm 30 marzo 2001 "atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona

servizi alla persona) che invita le amministrazioni a non utilizzare tale criterio (massimo ribasso).

La scelta dell'offerta più vantaggiosa è dunque quella preferita. Le motivazioni addotte dagli intervistati premiano questo criterio in quanto consente di prendere in considerazione diverse variabili, che esulano dalla mera valutazione del prezzo applicato, e che variano a seconda dell'oggetto del servizio da appaltare (ad esempio: il termine di esecuzione, il costo di utilizzazione, la redditività, il valore tecnico, etc.).

A tal proposito, è stato chiesto quali fossero i criteri tenuti in maggiore considerazione dall'organizzazione nell'ambito dei bandi di gara promossi, e quali quelli meno rilevanti. Dalle risposte emerge chiaramente come le organizzazioni appaltatrici tendano a privilegiare la capacità tecnica professionale dell'impresa in particolare l'esperienza maturata (in termini di servizi analoghi prestati negli ultimi anni) e la professionalità dei prestatori di servizi (titolo di studio e professionale). Al contrario, l'attenzione agli aspetti sociali e concernenti la "qualità" non sembrano trovare significativa accoglienza tra i criteri di valutazione adottati.

Agli intervistati è stata inoltre chiesta l'opinione, in base alla propria esperienza professionale, rispetto ai criteri che personalmente vorrebbero fossero tenuti in maggiore considerazione nell'affidamento di un appalto. Le opinioni si sono orientate prevalentemente sull'esperienza pregressa delle imprese, ma è da sottolineare che – a livello individuale – l'attenzione ai requisiti di qualità della performance è decisamente più alta. Ad esempio, il possesso di una certificazione ambientale rappresenta, secondo numerosi intervistati, un elemento importante nella determinazione della scelta. E' da segnalare che rispetto alle certificazioni rilasciate da organismi indipendenti, ad oggi il codice etico appare agli intervistati meno "rilevante" rispetto all'adozione di sistemi di garanzia della qualità basati su norme europee.

Nel complesso, si può dunque affermare che la sensibilità degli operatori nei confronti della responsabilità sociale sia decisamente più elevata rispetto a quella registrata dalle prassi adottate dalle organizzazioni.

E' da notare che nel complesso appare ancora poco diffusa "l'attenzione premiante" per alcuni aspetti che risultano centrali per una valutazione della natura sociale dell'impresa e la qualità del servizio reso, come ad esempio le strategie pianificate per il contenimento del turn over degli operatori, gli strumenti di qualificazione organizzativa del lavoro, la conoscenza degli specifici problemi sociali del territorio e delle risorse sociali della comunità, il rispetto dei trattamenti economici previsti dalla contrattazione collettiva e dalle norme in materia di previdenza ed assistenza, ecc..

In definitiva, sebbene il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo risulti il più diffuso è da evidenziare che i criteri premianti – oltre al prezzo – sono sostanzialmente riconducibili alla capacità tecnica, economica e finanziaria dell'impresa. Gli aspetti sociali, che dovrebbero essere "pesati" in ragione della natura, dell'entità e dell'obiettivo di un determinato appalto risultano più un "desiderata" dei dirigenti, che una prassi amministrativa praticata.

4. LE ATTIVITÀ ESTERNALIZZATE

La necessità, da parte degli enti pubblici, di contenere i costi dei servizi preservando la qualità degli interventi e mantenendo le essenziali funzioni di governo, quali la programmazione e la valutazione, impongono un'articolata riflessione sulle effettive opportunità offerte dalle diverse forme di esternalizzazione dei servizi.

Le attività maggiormente esternalizzate attengono prevalentemente ai servizi sociali (socio-assistenziali – educativi e della formazione) e alle attività di manutenzione del verde e di noleggio di beni e attrezzature.

Le ragioni che spingono gli enti ad esternalizzare sono da ricondursi prevalentemente alla carenza di personale interno qualificato a svolgere quelle specifiche mansioni (spesso associata ad un blocco delle assunzioni nelle amministrazioni pubbliche). In altri termini, in mancanza di personale con le caratteristiche idonee si ricorre all'affidamento di servizi a soggetti terzi.

Ma la carenza di professionalità interne non è l'unico fattore scatenante. A determinare l'esigenza di subappaltare determinate attività concorre anche il desiderio di migliorare o estendere la natura dei servizi che l'ente è in grado di offrire. In questo senso, invece di investire nella creazione, formazione e aggiornamento di un team o un'unità deputate all'espletamento di particolari servizi, si ricorre ad una sorta di *outsourcing*, modalità che consente anche notevoli riduzioni di costi per l'amministrazione appaltante.

La percentuale in cui le cooperative sociali risultano aggiudicatrici dei servizi esternalizzati è medio bassa, ma tende a salire ovviamente nel caso di affidamento di servizi alla persona - e di servizi ambientali (come ad esempio la manutenzione del verde pubblico).

Le amministrazioni sono discretamente soddisfatte dei rapporti che il sistema instaura con le cooperative sociali, anche se nel fornire un giudizio rispetto a tali realtà ne denunciano la scarsa competitività rispetto al sistema, seppur accompagnata dal riconoscimento

dell'importanza del ruolo svolto a livello locale, per quanto concerne il radicamento territoriale e la capacità di integrazione lavorativa dei soggetti diversamente abili.

Andando ad analizzare i punti di debolezza del comparto delle cooperative sociali, le amministrazioni denunciano soprattutto la limitata competitività rispetto al settore di appartenenza e la scarsa professionalità degli addetti. Rispetto a tali problematiche i soggetti intervistati propongono – come soluzioni migliorative – di puntare sulla formazione e l'aggiornamento continuo di queste imprese, così da migliorare il loro know-how e la propria competitività sul mercato.

E' da evidenziare che le cooperative sociali hanno fornito in questi anni un notevole contributo alla crescita dell'occupazione e al rafforzamento della coesione sociale a livello locale. Il radicamento nel territorio, la riconoscibilità dell'impresa cooperativa come un patrimonio delle comunità locali, è stato uno dei fattori che ha determinato il successo di questo comparto. Gli intervistati sembrano essere consapevoli di tale contributo, annoverando tra i punti di forza delle cooperative sociali il loro incisivo impegno nell'integrazione lavorativa delle persone svantaggiate.

E' altresì vero che questa ricognizione porta alla luce come ancora persista un antico problema delle imprese sociali, cioè la scarsa qualificazione delle risorse umane. Punto di debolezza che sollecita specifiche politiche formative volte a facilitare, da parte delle imprese sociali, lo sviluppo del proprio potenziale economico, ed in particolare delle capacità imprenditoriali e manageriali della propria forza lavoro.

5. GLI SCENARI FUTURI

5.1 Una banca dati delle cooperative sociali

Nell'ambito delle aree investigative è stata avanzata l'ipotesi di creazione di un database delle cooperative sociali attive a livello provinciale, per promuoverne la visibilità e la conoscenza da parte delle amministrazioni appaltanti. A tal fine è stata indagata la sua potenziale utilità e definiti i contenuti cui tale database dovrebbe dare visibilità, affinché il sistema possa risultare effettivamente utile alle stazioni appaltanti.

In tal modo è stato possibile definire gli item di cui dovrebbe costituirsi il database. Secondo gli intervistati, il data base dovrebbe contenere le seguenti informazioni sulle imprese sociali:

- gli ambiti di attività
- la tipologia dei prodotti/servizi offerti
- le precedenti esperienze lavorative
- i giudizi sulle performance e sui risultati conseguiti
- il numero di dipendenti
- la composizione dell'organico
- le competenze/professionalità dello staff
- le buone pratiche di valorizzazione del lavoro e delle persone / i progetti di reinserimento del personale appartenete a categorie svantaggiate
- il fatturato annuo
- lo stato patrimoniale.

Gli intervistati hanno inoltre sottolineato l'esigenza di un sistema facilmente fruibile e in grado di effettuare rapide ricerche, ma hanno

posto l'accento soprattutto sulla garanzia a tutela della veridicità dei dati. A tal fine le proposte degli intervistati risultano orientate verso la pubblicazione dei giudizi delle stazioni appaltati che si sono già avvalse delle imprese inserite nel data base.

In altre parole, gli intervistati riterrebbero utile un data base che oltre a specificare le caratteristiche tecniche, professionali e finanziarie dell'impresa contenesse le referenze o una valutazione delle performance fornite dai precedenti committenti.

5.2 Integrazione degli aspetti sociali nella disciplina degli appalti pubblici

In questi anni il dibattito culturale sta spingendo verso una progressiva integrazione degli aspetti sociali nella disciplina degli appalti pubblici (qualità, socialità, garanzie etiche, etc.). Per scandagliare tale problematica è stato chiesto agli intervistati quali aspetti sociali andrebbero presi maggiormente in considerazione nell'aggiudicazione di un servizio.

Per i testimonial, la scelta del soggetto cui affidare un servizio dovrebbe prevedere come criterio principe della selezione la qualità della prestazioni erogate. Tale criterio dovrebbe incidere per oltre il 60% nella decisione di affidamento. Esistono però altri aspetti legati alla socialità e alle garanzie etiche che, secondo gli intervistati, dovrebbero "condizionare" sempre più il sistema delle gare d'appalto.

In particolare, i criteri emergenti fotografati da questa indagine pilota vedono in ordine di priorità :

- Adozione di un Codice etico
- Adozione di procedure e tecniche per la salvaguardia dell'ambiente
- Impiego di soggetti svantaggiati
- Applicazione dei CCNL per tutti i lavoratori impegnati
- Formazione permanente
- Valorizzazione del lavoro delle persone.

Ma in che modo dovrebbero essere valorizzati tali aspetti nell'aggiudicazione dei servizi in affidamento? Le proposte in tal senso sono disperate, ma fanno tutte riferimento ad un sistema per cui, a parità di prezzo proposto, debba prevalere l'aspetto etico-sociale dell'impresa appaltatrice. In termini pratici si propone la costituzione di

un set di indicatori etico-sociali, ai quali attribuire un determinato punteggio, che concorra alla valutazione del punteggio finale assegnato all'offerta. Tale sistema dovrebbe premiare, in sede di aggiudicazione di un appalto, le imprese attente ai criteri etico-sociali.

Infine, per meglio delineare il significato del termine "socialità", si è proposto di concentrarsi su alcuni indicatori in grado di descriverlo al meglio. Essi sono risultati, in ordine di importanza, i seguenti:

1. legame con il territorio;
2. incidenza % del personale con retribuzioni previste dal CCNL sul totale del personale impegnato nelle attività;
3. adozione di iniziative finalizzate a migliorare la qualità della vita dei dipendenti. esempi: asilo interno all'azienda per i dipendenti, flessibilità di orario, consulenza fiscale, disponibilità di alloggi per i dipendenti (ad esempio, nelle vicinanze dei siti produttivi), ecc;
4. incidenza % di lavoratori svantaggiati rispetto al totale del personale;
5. pubblicazione di report sociali, ambientali e/o di sostenibilità;
6. misure di sicurezza adottate in relazione al posto di lavoro.

E a seguire, a pari merito:

- rapporto % dipendenti/collaboratori sul totale del personale impiegato;
- incidenza % delle cessazioni del rapporto di lavoro su numero medio dei dipendenti in forza;
- incidenza % sul personale che ha beneficiato di formazione sul totale dei dipendenti;
- incidenza % di dirigenti provenienti da percorsi di carriera interni all'azienda sul totale del personale dirigente;
- incidenza % di uomini e donne a livello di quadri e dirigenti.

6. PRIME CONCLUSIONI

Dai risultati della consultazione di un campione sonda di stazioni appaltanti della provincia di Roma emerge una sostanziale indifferenza verso le imprese sociali. Gli affidamenti avvengono prevalentemente attraverso convenzioni e licitazioni private, ma raramente ne risultano beneficiarie le cooperative sociali, ad esclusione dei servizi alla persona.

Le stazioni appaltanti selezionano le offerte secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma tra i criteri premianti sono sostanzialmente esclusi gli indicatori di socialità. La scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa si basa in modo quasi esclusivo sulla capacità tecnica, economica e finanziaria dell'impresa; gli aspetti sociali, che dovrebbero essere "pesati" in ragione della natura, dell'entità e dell'obiettivo di un determinato appalto risultano più un "desiderata" dei dirigenti, che una prassi amministrativa praticata.

Secondo i dirigenti intervistati, le gare d'appalto dovrebbero prevedere "pesi" in grado di premiare:

- Adozione di un Codice etico
- Adozione di procedure e tecniche per la salvaguardia dell'ambiente
- Impiego di soggetti svantaggiati
- Applicazione dei CCNL per tutti i lavoratori impegnati
- Formazione permanente
- Valorizzazione del lavoro delle persone.

Ma l'elemento innovativo dell'indagine è la sensibilità emergente per alcuni aspetti pregnanti della socialità, che secondo i dirigenti dovrebbero trovare un ruolo più incisivo tra i criteri di selezione adottati dalle stazioni appaltanti.

In particolare sono ritenuti aspetti pregnanti della socialità:

- o il legame con il territorio;

- o l'incidenza % del personale con retribuzioni previste dal ccnn sul totale del personale impegnato nelle attività
- o l'adozione di iniziative finalizzate a migliorare la qualità della vita dei dipendenti. esempi: asilo interno all'azienda per i dipendenti, flessibilità di orario, consulenza fiscale, disponibilità di alloggi per i dipendenti (ad esempio, nelle vicinanze dei siti produttivi), ecc
- o l'incidenza % di lavoratori svantaggiati rispetto al totale del personale
- o la pubblicazione di report sociali, ambientali e/o di sostenibilità
- o le misure di sicurezza adottate in relazione al posto di lavoro

Sintetizzando l'humus culturale fotografato da questa indagine si può affermare che da parte del management delle stazioni appaltanti si auspica la messa a punto di un sistema di valutazione integrato, che sia in grado di premiare quelle imprese che, oltre ad offrire un servizio di qualità, rispettino gli aspetti etici, sociali ed ambientali della società e del territorio di riferimento.

Ed in questo senso le cooperative sociali potrebbero giocare un ruolo chiave. Infatti negli ultimi anni è andata sempre più affermandosi - nel mondo delle cooperative sociali - una cultura della qualità intesa non solo in senso stretto, come qualità del servizio erogato, ma anche come rispondenza dell'essere impresa sociale al suo sistema di valori.

La capacità di coniugare l'aspetto imprenditoriale e quello sociale può diventare il valore aggiunto che consente ad una realtà cooperativa di diventare un partner importante per la gestione di numerosi servizi.

La progettazione, l'innovazione e la ricerca della qualità possono essere realizzati attraverso quelli che sono gli attributi fondanti dell'ispirazione cooperativa:

- attenzione alla persona
- enfasi posta sulla relazione

- coinvolgimento del singolo (operatore/utente) alla ideazione e produzione del servizio.

Obiettivo strategico delle cooperative sociali dovrà essere sempre più quello di fare della qualità un fattore costante di crescita sociale e imprenditoriale, prendendosi cura dei bisogni dei clienti-utenti attraverso la gestione di servizi ad alto contenuto relazionale.

A ciò va aggiunto anche il più volte citato aspetto della territorialità. La territorialità viene assunta non solo come strumento efficace per valorizzare in chiave solidaristica ed imprenditoriale le qualità potenziali di cui ogni territorio dispone, ma anche per meglio attivare risposte adeguate ai bisogni che emergono da tale contesto.

Tale obiettivo non può prescindere da una ulteriore evoluzione della cooperazione sociale verso la valorizzazione di alcuni elementi individuabili nella capacità di:

- a) sviluppare fra i propri soci processi decisionali democratici, frutto della partecipazione collettiva all'attività dell'impresa;
- b) erogare servizi ad alto contenuto relazionale, quali senso sociale, integrazione critica e motivata e partecipazione attiva;
- c) partecipare a qualsiasi mercato regolato e non, ma sempre socialmente orientato;
- d) mettersi in rete con il restante mondo imprenditoriale anche partecipando a patti territoriali;
- e) realizzare strutture collettive di secondo e terzo livello quali consorzi, ATI, Joint venture, ecc.;
- f) sviluppare il coinvolgimento dei portatori di interesse esterni (*stakeholder*) con i quali condividere i riflessi positivi dell'attività;
- g) sviluppare il consenso degli interlocutori pubblici locali.

Non bisogna dimenticare che un'impresa libera dal fine ultimo di assicurare il profitto per gli investitori è anche libera di adottare una prospettiva di lungo termine nell'interesse dei soci, dei clienti, dei dipendenti, e di tutta la comunità.

E' dunque opportuno non prescindere da un rapporto con la cooperazione, perché proprio per la sua natura e per la sua missione l'azienda cooperativa ha le caratteristiche proprie per essere il prototipo di impresa sociale.

E' anche vero che l'assumere la forma giuridica di cooperativa non è sufficiente per essere un'impresa socialmente responsabile, ma bisogna essere capaci di conciliare efficienza e socialità, successo economico e aspetti etici distintivi. Le cooperative che hanno imboccato questa strada sono portatrici di un know-how e di una esperienza pratica difficilmente riscontrabile in altri soggetti economici.

In questi anni Bilancio Sociale e modello di *governance* si sono intrecciati e influenzati reciprocamente; negli anni Novanta la Carta dei valori cooperativi ha avuto una evoluzione nella definizione del Codice Etico ed insieme hanno costituito l'asse attorno a cui si sono costruiti i bilanci sociali visti come politica di rendicontazione sociale e di trasparenza non solo nei confronti dei soci, ma anche della collettività. Questi strumenti hanno consentito alla cooperazione di diventare un attento sensore delle politiche sociali di impresa ma anche di compiere uno sforzo non indifferente di elaborazioni, di progetti e di prassi applicativa.

APPENDICE

I NUOVI TREND EMERGENTI: LA RESPONSABILITA' SOCIALE D'IMPRESA

A partire dagli ultimi anni del secolo scorso si sono moltiplicate in tutto il mondo, e in particolare in Europa, le iniziative sulla Responsabilità Sociale d'Impresa, con una crescita frenetica dell'attenzione dell'opinione pubblica che non accenna a diminuire. Si tratta di iniziative che nascono in primis dalla collaborazione tra mondo delle imprese e mondo accademico, con il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile e dei vari *stakeholders* (portatori di interessi coinvolti dal "fare impresa" come i sindacati, le associazioni dei consumatori, degli ambientalisti, etc.) e che ha finito per coinvolgere gli stessi enti e istituzioni pubbliche.

Ben dal 1993, infatti, il tema della Responsabilità Sociale d'Impresa è argomento di discussione in Europa. Anche se, in termini politici, la CSR (*Corporate Social responsibility*) ha fatto la sua comparsa sulla scena europea negli ultimi anni. L'impegno dell'Unione Europea nei confronti della responsabilità sociale delle imprese è emerso in occasione del Vertice di Lisbona del marzo 2000, durante il quale i leader europei hanno fatto specificamente appello al senso di responsabilità sociale di tutte le imprese europee⁴; sino a prefissarsi l'ambizioso obiettivo strategico di *"divenire, entro il 2010, l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile accompagnata da un miglioramento*

⁴ Il Libro Verde della Commissione sulla responsabilità sociale delle imprese, pubblicato nel 2001, ha fornito un notevole contributo a questo dibattito. Nella successiva comunicazione del luglio 2002, la Commissione Europea ha adottato una strategia volta a creare una *partnership* per lo sviluppo di un quadro europeo mirato alla promozione della responsabilità sociale delle imprese. L'Italia, durante la presidenza del semestre europeo, ha inserito la responsabilità sociale tra le priorità del proprio programma politico. In occasione della "Terza Conferenza Europea sulla CSR: il ruolo delle Politiche Pubbliche nella promozione della CSR", che si è tenuta a Venezia il 14 novembre 2003, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha presentato il Progetto CSR-SC (Corporate Social Responsibility - Social Commitment). Per le altre iniziative rimandiamo alla newsletter allegata al Progetto Strikers.

*quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale"*⁵.

Da parte delle istituzioni internazionali ha avuto dunque inizio "una riflessione alimentata dalla convinzione che la RSI non sia solo un modo di ripensare il ruolo dell'azienda nel mercato, ai vantaggi che ne trae, agli strumenti che può utilizzare, ma più in generale che la RSI sia la fenomenologia evidente di un modello socioeconomico e culturale emergente in grado di farci ripensare al modello capitalistico secondo prospettive più consone ad un mondo globale, alle opportunità che offre ma anche alle sue contraddizioni"⁶.

Di certo, qualcuno potrebbe obiettare che il concetto non sia del tutto nuovo: specie nel mondo anglosassone, le imprese hanno sempre dedicato attenzione e risorse economiche alla filantropia e alle iniziative caritatevoli. Non sono mancati esempi nel passato di grandi aziende particolarmente attente al benessere dei propri dipendenti: della Ford nell'America degli anni 20 e 30 alla italiana Olivetti, che introdussero nella propria impresa progetti di asili nido, scuole e polizze sanitarie gratuite per i dipendenti. Ma il manifestarsi delle relazioni fra le imprese e la società è cambiato nel corso del tempo, dal paternalismo del XIX secolo si è arrivati all'attuale impegno delle aziende nell'assumersi nuove responsabilità sociali. Quello che sta avvenendo negli ultimi anni è qualcosa di profondamente diverso. Non si tratta più di iniziative volontarie e legate alla particolare sensibilità della singola industria, benché per molti versi la RSI sia ancora improntata a un carattere di volontarietà, bensì di una necessità dell'azienda per competere nel panorama della globalizzazione.

Uno tra i fili comuni che oggi uniscono le diverse manifestazioni della CSR è una certa complementarità fra governo, imprese e organizzazioni circa il modo di affrontare i problemi della società. Ciò che distingue il concetto attuale di CSR dalle iniziative del passato è il tentativo di

⁵ Progetto CSR-SC già cit.

⁶ Paltrinieri R. e Parmigiani M.L. (a cura di), *Sostenibilità ed etica*, Carocci, Roma, 2005, p. 15

gestirla in modo strategico e di sviluppare strumenti adeguati. In altri termini, un approccio da parte delle imprese che ponga al centro delle strategie aziendali le aspettative degli *stakeholder* e il principio di continuo miglioramento e di continua innovazione. Nel clima attuale, la conoscenza e l'innovazione costituiscono una priorità importante per le imprese, e pratiche socialmente responsabili possono aiutare ad assumere e mantenere alle proprie dipendenze personale qualificato.

Nell'ultimo decennio - scrive Giuseppe Zadra, "vi è stata un'evoluzione del concetto di "fare impresa", vista non più solo come un soggetto economico il cui unico fine è legato alla massimizzazione del profitto, ma come un attore "sociale" le cui performance sono caratterizzate oltre che da aspetti di economicità, da aspetti legati alla qualità dei servizi offerti, alla credibilità e alla reputazione"⁷. Opinione condivisa anche da Lorenzo Sacconi che, nell'introduzione alla *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa*, scrive: "Sulla scorta dell'affermazione, fin dai primi anni 80, di posizioni libertarie e liberiste negli Stati Uniti e in Gran Bretagna [...], gli anni 90 hanno visto un significativo spostamento delle decisioni economicamente rilevanti in direzione dei soggetti privati operanti sui mercati, cioè le imprese [...] Sono stati gli anni della più intensa globalizzazione dei mercati e dell'esportazione dei modelli del capitalismo anglosassone in paesi che non disponevano delle stesse infrastrutture istituzionali, sia giuridiche che sociali [...] molte attività economiche oggi sfuggono al controllo degli Stati nazionali e rientrano all'interno del dominio delle decisioni private [...] Mentre questa è stata certamente la domanda prevalente, al contempo, come forza costantemente all'opera anche se spesso minoritaria, si è manifestata la domanda e la ricerca di responsabilità sociale delle imprese. E' come se la domanda d'efficienza non potesse

⁷ Zadra è direttore generale dell'Abi. Cfr. Zadra G., *Annuario 2005 sulla responsabilità sociale d'impresa*, Bancaria editrice, 2005.

andare disgiunta da una complementare domanda d'equità, che genera la spinta verso la responsabilità sociale"⁸

Sebbene dallo stesso mondo dell'economia si è levata in chiave critica una voce autorevole quale quella del famoso economista americano Milton Friedman, il quale afferma che le imprese che dedicano risorse alla CSR spremano denaro e tradiscono i loro doveri nei confronti degli azionisti⁹, è innegabile l'aumento di una consapevolezza che l'impresa troppo orientata al profitto e al risultato di breve periodo e abituata a muoversi chiusa su se stessa, con poca attenzione per il contesto in cui agisce, prima o poi finirà con il pagare caro questa disattenzione verso gli *stakeholder*.

Non vi è dubbio che la responsabilità sociale rappresenti oggi la nuova frontiera del fare impresa con cui tutte le aziende sono chiamate a confrontarsi; dall'altro lato, uno dei punti chiave resta una definizione comune della *Corporate Social Responsibility*. Infatti, nonostante crescano le iniziative e divengano più visibili gli sforzi del settore pubblico come di quello privato per dare corpo all'idea di responsabilità sociale d'impresa, uno dei problemi che riguardano più da vicino l'implementazione della CSR riguarda il difficile consenso sui principi di sviluppo della CSR, sulle linee direttive e sui criteri per la misurazione delle prestazioni, sulla formalizzazione degli strumenti adottati, sull'elaborazione di relazioni e la loro convalida e monitoraggio.

Il che non è privo di conseguenza sulla stessa percezione che i cittadini dimostrano nei confronti della CSR. Secondo recenti indagini, infatti, se da un lato risulta sempre più elevata - in Italia come negli altri paesi industrializzati - la sensibilità dei cittadini verso le componenti "sociali" del benessere (la qualità ambientale, la sicurezza e la coesione sociale, l'etica dei comportamenti collettivi, etc.) e le imprese vengono

⁸ Sacconi L., *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa*, Bancaria editrice, 2005.

⁹ Secondo l'economista, infatti, il fine dell'impresa è e deve essere solo ed esclusivamente il profitto: "Ci sono poche cose così pericolose per le fondamenta della nostra libera società quanto l'accettare da parte dei dirigenti aziendali il concetto di responsabilità sociale, piuttosto che il servire nel miglior modo possibile gli interessi degli azionisti della loro impresa". Friedman M., *Capitalismo e libertà*, Studio tesi, Pordenone, 1995.

percepite come attori importanti ai fini della qualità sociale e culturale, oltre che dei livelli di benessere economico; dall'altro, le informazioni che i cittadini posseggono su quello che le imprese concretamente fanno in termini di responsabilità sociale sono ancora limitate¹⁰.

Tornando al mondo delle imprese: nel contesto di riferimento europeo esistono tante diverse definizioni di CSR quante diverse iniziative messe in atto dagli attori nazionali e locali. Se, infatti, la Commissione Europea nel Libro Verde del 2001 dichiara: "Affermando la loro responsabilità sociale e assumendo di propria iniziativa impegni che vanno al di là delle esigenze regolamentari e convenzionali cui devono comunque conformarsi, le imprese si sforzano di elevare le norme collegate allo sviluppo sociale, alla tutela dell'ambiente e al rispetto dei diritti fondamentali, adottando un sistema di governo aperto, in grado di conciliare gli interessi delle varie parti interessate nell'ambito di un approccio globale della qualità e dello sviluppo sostenibile"; ci si deve confrontare con una diversità nei quadri politici ed economici nazionali, nel tessuto imprenditoriale, nei sistemi di protezione dei lavoratori, nelle normative in materia ambientale e nelle modalità di realizzazione delle politiche e strategie di welfare che ha dato luogo ad approcci nazionali alla CSR differenti a seconda delle tradizioni, delle caratteristiche e delle sfide di ciascun Paese.

Se nel più generale contesto europeo – come anche Molteni esplicita nel libro *Responsabilità sociale e performance d'impresa* - l'accezione di responsabilità sociale inizia a discostarsi nettamente dalla mera filantropia, che si esaurirebbe nel destinare a scopi sociali una quota del reddito generato dall'azienda, per orientarsi strutturalmente verso una gestione strategica e operativa dell'impresa¹¹, nel momento in cui si

¹⁰ Solo il 30% degli italiani si dichiara informato sull'argomento. La mancanza di informazioni non dipende tuttavia da scarso coinvolgimento: il 65% degli italiani si dichiara infatti molto interessato a saperne in tema di CSR. Cfr., www.rsineews.it

¹¹ L'impresa è qui considerata come un istituto economico-sociale che, nel realizzare la sua tipica missione produttiva, inevitabilmente esercita un influsso su una molteplicità di soggetti, creando (o distruggendo) valore per ciascuno di essi. Molteni M., *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, Vita e Pensiero, Milano 2004

focalizzano le esperienze messe in atto nei singoli paesi ci si rende conto che **le differenze esistono**. E sono notevoli.

Così ci si accorge, ad esempio, che il concetto di RSI viene coniugato come “deontologia”, “dna del sistema cooperativo” o “valori morali dell’imprenditore” in molte realtà italiane; in Spagna, dove pure è spesso correlato alla responsabilità degli imprenditori, risulta più orientato al rispetto dei lavoratori e dell’ambiente; è maggiormente connesso con l’immagine che l’azienda ha verso i consumatori in U.K. (“*CSR has become a top priority for large organisations in the UK – especially those who are directly in the public eye*”)¹²; arriva praticamente a coincidere con il concetto di “sviluppo sostenibile” in Francia (dove dal 2002 le aziende quotate sono obbligate dall’articolo 116 della “NRE: Nouvelles Régulations Economiques” a redigere un bilancio sociale ed ambientale)¹³; in Bulgaria (dove è comprensibilmente quasi assente) viene declinato soprattutto come filantropia (*charity*); mentre in Norvegia, dove esiste una lunga e consolidata tradizione di filantropia nei confronti della comunità locale e le imprese sono obbligate per legge a stilare un rapporto annuale di “trasparenza”¹⁴, l’approccio verso la CSR rimane ancora molto intuitivo e poco o per nulla integrato nella *business strategy* dell’impresa.

¹² “At present it seems that these organisations are using all available training resources as well as taking advantage of the Government’s “CSR Academy” approach. The Academy’s package of CSR professional development and promotional initiatives is specifically tailored to appeal to busy managers and executives with the delivery of short, sharp presentations. These are nationwide and presented through a “roadshow” concept, as well as executive “Masterclasses” at the prestigious DTI conference centre in London. The DTI has devised, and is actively promoting an SME-focussed initiative called “Small Business Journey”. This literally maps out the route any organisation can take to be considered as a “Good Corporation”. “Good Corporation” in its own right is not really an incentive. However, gaining any award like this has an enormous “feel good” factor for all the personnel, and of course generates publicity which is always good for any business.” Cfr., Final Report, Entente, UK.

¹³ Una nuova frontiera della responsabilità sociale che il mondo imprenditoriale francese sta (lentamente) scoprendo riguarda anche il rispetto e la valorizzazione delle identità, come testimoniato dalle quaranta imprese che, a fine 2004, hanno firmato la “*Charte de la Diversité dans l’Enterprise*” .

¹⁴ “With regarding to reporting (read: transparency), Norwegian share companies are by law obliged to report on the following in their annual report:

- o their activities with regard to the external environment (anti-pollution actions),
- o health and safety activities at the workplace, and
- o gender equality actions”. Cfr. Final report, Agder University College.

Si rilevano, inoltre, differenze che spesso sono connesse alla dimensione delle imprese: se da un lato è risaputo che più grande è l'impresa e maggiore risulta l'interesse e la messa in atto della CSR, dall'altro la micro-piccola dimensione delle imprese intervistate evidenzia una identificazione molto forte dell'imprenditore con i valori e il destino dell'azienda e, più in generale, la centralità delle singole persone ed il maggiore o minore senso di appartenenza (e dunque grado di motivazione) come al contempo punto di forza e di debolezza dell'azienda.

Altre differenze riguardano il contesto territoriale e il ruolo degli attori istituzionali.

Queste considerazioni ci portano alla convinzione che la responsabilità sociale deve sempre più essere riconosciuta come un fattore regolatorio nell'affidamento dei servizi, i quali ormai devono essere interpreti puntuali e attenti delle istanze del territorio, nonché orientati alla costruzione di legami fiduciari nelle comunità locali.

L'attenzione a questi elementi crediamo sia assolutamente prioritaria per le imprese sociali e, più in generale, sia la condizione per procedere verso un sistema integrato dei servizi, incentrato su una responsabilità d'impresa attenta al riconoscimento della centralità della persona.

LE VECCHIE E NUOVE SFIDE DELLA COOPERAZIONE SOCIALE: LA “QUALI-SOCIALITÀ”

Le cooperative sociali presenti oggi in Italia si trovano ad affrontare sfide di natura contestuale ed ambientale che le sollecitano in modo considerevole, cambiamenti interni di natura organizzativa che stanno creando non poche difficoltà alla loro tenuta e stabilità; sfide e cambiamenti che le stimolano a leggere e interpretare i cambiamenti in atto nella comunità e nel mercato da una parte e a pensare ed implementare ipotesi di ridefinizione organizzativa dall'altra.

Ciò avviene mentre forte è la crescita, in termini numerici, delle cooperative, chiamate sempre più, a fronte della crisi attuale del welfare, a svolgere un ruolo di supporter, congiuntamente agli altri attori sociali significativi, al sistema delle politiche sociali del nostro paese.

Crescita - quella delle cooperative sociali - che solo in parte si spiega considerando la crisi dello stato sociale e che, in realtà, è da associare prevalentemente alla rinascita, dentro la società civile, di istanze di partecipazione e di impegno sociale che trovano luogo, occasione di espressione all'interno di quella particolare forma societaria normata dalla Legge 381/91, che spinge le cooperative a non considerarsi più, o sempre meno, come fornitori di servizi all'Ente Pubblico o a privati e a sentirsi, in forma sempre più accentuata, come realtà sociali di natura imprenditoriale capaci, all'interno di un dato territorio, di offrire, con modalità originali e sicuramente innovative, a persone che decidono di condividere un percorso comune (i soci), una possibilità per sentirsi protagonisti nella promozione di percorsi reali di cittadinanza attiva che coniugano l'economicità e l'efficienza con la solidarietà.

La cooperazione sociale diviene così l'occasione per orientare istanze, energie, attività nella direzione di concorrere alla creazione di comunità territoriali in cui il modello economico e sociale possa essere creato dal basso, a partire dai cittadini, secondo un autentico principio di sussidiarietà.

In questo modo le cooperative sempre più vanno precisando la loro natura di imprese sociali, chiamate a coniugare l'insieme dell'economicità e del confronto con il mercato con l'oggetto della produzione, cioè la produzione di beni d'interesse collettivo e più in generale con la finalizzazione complessiva dell'attività dell'azienda.

Siamo nella prospettiva dell'impresa eccellente socialmente capace, che assegna alle cooperative sociali un ruolo imprenditoriale in cui la creazione di valore sociale, rispetto alle imprese profit in cui avviene il contrario, è mediamente più consistente di quella di valore economico.

La cooperativa è dunque un'impresa normale che produce ricchezza, benessere e socialità per una più vasta comunità (rispetto a quella dei suoi aderenti soci), che contribuisce a sviluppare contesti istituzionali, economici e sociali idonei allo sviluppo e che assicura adeguata remunerazione a tutti gli *stakeholders*, ossia a tutti i portatori di interessi, dai soci, ai lavoratori, ai clienti, alla comunità locale, in ultima analisi al territorio.

Se questa è la prospettiva verso cui tendere, è evidente che molto ed impegnativo è il lavoro da produrre all'interno delle organizzazioni cooperative chiamate a fronteggiare le sfide derivanti dai cambiamenti in atto, sia interni che esterni.

Internamente i cambiamenti sono essenzialmente da ricollegare al ciclo di vita dell'organizzazione, che porta le imprese sociali a transitare da un sistema organizzativo "naturale" a uno che richiede di essere maggiormente governato.

Esternamente i nuovi scenari di welfare porteranno a una maggiore regolazione del processo di esternalizzazione dei servizi da parte dell'ente locale, il quale sempre più chiederà alle cooperative di essere certificate e/o accreditate o comunque di assicurare servizi alla persona e alla comunità di qualità; alle cooperative dunque non sarà più richiesto solamente di fornire servizi ma di offrire un contributo specifico alla creazione di uno welfare society, in cui i cittadini partecipino direttamente alla produzione dei servizi che chiedono, divenendo in questo modo co-produttori dei servizi medesimi.

La posta in gioco presuppone la capacità di interpretare costantemente i bisogni, di ripensare e ri-orientare i servizi esistenti, di arricchire e articolare i legami e il radicamento con il territorio di appartenenza, di garantire il continuo adattamento alle esigenze poste dalla comunità locale. E' in tale scenario che si colloca, per le cooperative sociali, la questione della qualità e la socialità, da intendersi come occasioni per affrontare, "aggredire" i cambiamenti in atto e per posizionarsi sul mercato e nella comunità in termini di riconoscibilità e apprezzamento, affermando la propria specificità e originalità.

Qualità e socialità sono, pertanto, alla luce di tali ragionamenti, da intendersi come strategia imprenditoriale che consente alle cooperative il superamento dei problemi derivanti dai cambiamenti in corso e il conseguente raggiungimento dei propri scopi sociali. In questo senso, si presenta come via maestra che permette al sistema cooperativo di transitare verso l'impresa sociale.

Le cooperative sociali si trovano a dover affrontare, fondamentalmente, la questione della valorizzazione del proprio vantaggio competitivo, alimentando e mantenendo elevati gli aspetti di vitalità, generatività, creazione di capitale sociale che si concretizza nelle reti fiduciarie attraverso cui si instaurano e si sviluppano i rapporti con il sistema cliente, si producono e si scambiano valori materiali e simbolici.

Sono dunque la dimensione privata e l'interesse pubblico, della collettività, della comunità locale che, debitamente coniugati, consentono di declinare l'identità delle cooperative sociali.

Questa declinazione del concetto di identità, necessita di essere resa trasparente e visibile, in modo tale che il sistema pubblico e più in generale la comunità possano riconoscere l'impresa sociale quale effettiva risorsa e apprezzarne la peculiarità distintiva ed il valore aggiunto.

Il mondo della cooperazione sociale ha vissuto negli ultimi anni tutti limiti di una situazione che ha fatto percepire il tema della socialità ma soprattutto quello della qualità come "un lusso", un "di più" oppure come un "bollino" richiesto in una situazione di competizione che certo alla qualità e alla società ha dedicato ben poco spazio e tempo, anche per effetto della responsabilità delle Istituzione pubbliche e della Pubblica amministrazione.

Malgrado questo attorno al tema della qualità e della socialità si è espressa da tempo da parte della cooperazione sociale una nuova attenzione sia culturale che gestionale e organizzativa che si è tradotta in percorsi che hanno interessato sia singole imprese (spesso a partire dalla scelta della certificazione di qualità o dall'adozione del bilancio sociale) che livelli più aggregati, con un ruolo attivo di consorzi o di altre strutture , o a partire da progetti specifici di settore (infanzia, anziani ecc). Tali percorsi frequentemente si sono andati sviluppando in relazione a diverse esigenze che oggi possono essere esaminate con maggiore attenzione e collocate con coerenza in una strategia complessiva per la "quali-socialità" alla quale il mondo della cooperazione sta dando e intende dare il suo contributo.

Innanzitutto si sente da tempo la necessità di fare della "quali-socialità" un elemento di cambiamento, e non solo di qualche aggiustamento, delle regole di affidamento dei servizi, per uscire dalla logica distorta del puro risparmio sui costi (oggi giocato tutto sulla compressione spesso

anomala del costo del lavoro) ed entrare in quella di una valutazione dei fattori che producono più o meno "qualisocialità", del come viene pensato e realizzato un determinato servizio, non solo dal punto di vista della correttezza e adeguatezza professionale ma anche dal punto di vista delle qualità relazionali e della capacità di costruire legami sociali e territoriali.

Questo concetto di "quali-socialità" apre problemi su come si costruiscono i processi di affidamento e sul come si esercita il ruolo di verifica da parte della committenza.

In secondo luogo c'è un'esigenza nuova **rispetto al passato identificabile nella spinta a fare della "quali-socialità" la base di un sistema regolativo** che guarda allo sviluppo di un settore di servizi e prestazioni alle persone e al territorio "allargato", cioè con una presenza di attori e forme di servizi di natura diversa, chiaramente regolato dalla mano pubblica ma improntato a meccanismi di gradimento e di valutazione sulla qualità ai quali partecipano direttamente cittadini e le loro famiglie. In questo caso la "quali-socialità" diventa da un lato un requisito essenziale dei soggetti a cui si riconosce la possibilità di svolgere questa funzione di organizzazione e erogazione (accreditamento) ma dall'altro un fattore su cui è possibile intervenire con il concorso di una pluralità di azioni e di soggetti, uscendo dallo schema unico dell'ente pubblico garante/controllore per delineare forme di più forte responsabilizzazione sulla qualità e la socialità dei soggetti gestori e di maggiore peso dei cittadini utenti e beneficiari. In questa logica il connubio tra qualità e socialità potrebbe divenire una sorta di codice comune a tanti soggetti, un modo di allargare e regolare insieme un mercato sociale, evitando una logica di semplice privatizzazione che sarebbe gravissima in questo settore ma anche una sorta di separazione tra la qualità e la socialità perseguita nel sistema a più diretta titolarità pubblica e aree dove è possibile sviluppare interventi con più forte tasso di iniziativa privata e del privato sociale.

Oggi è forte il bisogno di quella parte della cooperazione sociale che più si è impegnata in questi anni per affermare un ruolo peculiare di questa forma di impresa nella riorganizzazione del Welfare, di rafforzare e sviluppare in termini di efficacia, di coerenza gestionale, ma anche di riconoscibilità esterna, il proprio modo di essere e operare in questo settore, per mettere meglio in relazione elementi e valori distintivi con le esigenze di qualità e socialità generale del settore e quelle percepite ed espresse, più o meno apertamente dai cittadini e utenti. Non a caso molti dei percorsi per la qualità della cooperazione sociale non si sono limitati a ricercare una semplice certificazione di qualcosa quanto un metodo che, anche a partire da sistemi e modalità di misurazione usati da altri mondi di impresa (rendicontazione sociale, carta della qualità, certificazione di qualità, codice etico, ecc) possa portare ad una gestione imprenditoriale più coerente con il sistema di valori condivisi e di risorse specifiche della impresa sociale. Una esigenza rispetto alla quale la certificazione di qualità può dare una risposta importante, insieme ad altri strumenti (bilancio sociale, carta dei Servizi, ecc) e percorsi, se diventa un processo vero che punta a creare sistemi condivisi di miglioramento continuo che coinvolgono non solo una parte ma l'insieme delle risorse e dei soggetti impegnati.

Da questo insieme di esigenze e motivazioni orientate alla qualità sociale emerge un modo particolare di vivere e impostare il problema della qualità da parte della cooperazione sociale: come fattore essenziale di compartecipazione ad un sistema più adeguato e ampio di organizzazione delle risposte ai problemi sociali ma insieme come dimensione di una responsabilità che ogni cooperativa sociale, insieme a tutte le altre, deve essere pronta ad assumere in coerenza non con una astratta missione ma con il proprio sistema di responsabilità che sarà sempre di più chiamato a misurarsi non solo in relazione all'Ente pubblico ma più direttamente con il territorio e i cittadini con cui si rapporta.

Legge 8 novembre 1991, n. 381

"Disciplina delle cooperative sociali"

(Pubblicata nella Gazz. Uff. 3 dicembre 1991, n. 283)

1. Definizione. - 1. Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso:

- a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi;
- b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

2. Si applicano alle cooperative sociali, in quanto compatibili con la presente legge, le norme relative al settore in cui le cooperative stesse operano.

3. La denominazione sociale, comunque formata, deve contenere l'indicazione di "cooperativa sociale".

2. Soci volontari. - 1. Oltre ai soci previsti dalla normativa vigente, gli statuti delle cooperative sociali possono prevedere la presenza di soci volontari che prestino la loro attività gratuitamente.

2. I soci volontari sono iscritti in un'apposita sezione del libro dei soci. Il loro numero non può superare la metà del numero complessivo dei soci.

3. Ai soci volontari non si applicano i contratti collettivi e le norme di legge in materia di lavoro subordinato ed autonomo, ad eccezione delle norme in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, determina l'importo della retribuzione da assumere a base del calcolo dei premi e delle prestazioni relative.

4. Ai soci volontari può essere corrisposto soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, sulla base di parametri stabiliti dalla cooperativa sociale per la totalità dei soci.

5. Nella gestione dei servizi di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), da effettuarsi in applicazione dei contratti stipulati con amministrazioni pubbliche, le prestazioni dei soci volontari possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti. Le prestazioni dei soci volontari non concorrono alla determinazione dei costi di servizio, fatta eccezione per gli oneri connessi all'applicazione dei commi 3 e 4.

3. Obblighi e divieti. - 1. Alle cooperative sociali si applicano le clausole relative ai requisiti mutualistici di cui all'articolo 26 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, ratificato, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 1951, n. 302, e successive modificazioni.

2. Ogni modificazione statutaria diretta ad eliminare il carattere di cooperativa sociale comporta la cancellazione dalla "sezione cooperazione sociale" prevista dal secondo comma dell'articolo 13 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, come modificato dall'articolo 6, comma 1, lettera c), della presente legge, nonché la cancellazione dall'albo regionale di cui all'articolo 9, comma 1, della presente legge.

3. Per le cooperative sociali le ispezioni ordinarie previste dall'articolo 2 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, debbono aver luogo almeno una volta all'anno.

4. Persone svantaggiate. - 1. Nelle cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di

difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47-bis, 47-ter e 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificati dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663. Si considerano inoltre persone svantaggiate i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni.

2. Le persone svantaggiate di cui al comma 1 devono costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere socie della cooperativa stessa. La condizione di persona svantaggiata deve risultare da documentazione proveniente dalla pubblica amministrazione, fatto salvo il diritto alla riservatezza.

3. Le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate di cui al presente articolo, sono ridotte a zero.

5. Convenzioni. -1. 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 che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera 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, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1.

2. Per la stipula delle convenzioni di cui al comma 1 le cooperative sociali debbono risultare iscritte all'albo regionale di cui all'articolo 9, comma 1. Gli analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea debbono essere in possesso di requisiti equivalenti a quelli richiesti per l'iscrizione a tale albo e risultare iscritti nelle liste regionali di cui al comma 3, ovvero dare dimostrazione con idonea documentazione del possesso dei requisiti stessi.

3. Le regioni rendono noti annualmente, attraverso la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, i requisiti e le condizioni richiesti per la stipula delle convenzioni ai sensi del comma 1, nonché le liste regionali degli organismi che ne abbiano dimostrato il possesso alle competenti autorità regionali. 4. 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 materia di appalti pubblici, 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'articolo 4, comma 1, e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo. La verifica della capacità di adempiere agli obblighi suddetti, da condursi in base alla presente legge, non può intervenire nel corso delle procedure di gara e comunque prima dell'aggiudicazione dell'appalto. (1)

(1) Così sostituito dall'art. 20, L. 6 febbraio 1996, n. 52

6 - Modifiche al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577 - 1. Al citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 10, è aggiunto in fine, il seguente comma:

"Se l'ispezione riguarda cooperative sociali, una copia del verbale deve essere trasmessa, a cura del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, entro quaranta giorni dalla data del verbale stesso, alla regione nel cui territorio la cooperativa ha sede legale";

b) all'articolo 11, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

"Per le cooperative sociali i provvedimenti di cui al secondo comma sono disposti previo parere dell'organo competente in materia di cooperazione della regione nel cui territorio la cooperativa ha sede legale".

c) al secondo comma dell'articolo 13, sono aggiunte, in fine, le parole: "Sezione cooperazione sociale".

d) all'articolo 13, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

"Oltre che nella sezione per esse specificamente prevista, le cooperative sociali sono iscritte nella sezione cui direttamente afferisce l'attività da esse svolta".

7. Regime tributario. - 1. Ai trasferimenti di beni per successione o donazione a favore delle cooperative sociali si applicano le disposizioni dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 637.

2. Le cooperative sociali godono della riduzione ad un quarto delle imposte catastali ed ipotecarie, dovute a seguito della stipula di contratti di mutuo, di acquisto o di locazione, relativi ad immobili destinati all'esercizio dell'attività sociale.

3. Alla tabella A, parte II, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, è aggiunto il seguente numero:

"41 bis - prestazioni socio-sanitarie, educative, comprese quelle di assistenza domiciliare o ambulatoriale, o in comunità e simili, o ovunque rese, in favore degli anziani ed anabili adulti, di tossicodipendenti e malati di AIDS, degli handicappati psicofisici, dei minori, anche coinvolti in situazioni di disadattamento e di devianza, rese da cooperative e loro consorzi, sia direttamente che in esecuzione di contratti di appalto e di convenzioni in generale" (2)

(2) così modificato dalla L., 22 marzo 1995 n. 85

8. Consorzi. - 1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano ai consorzi costituiti come società cooperative aventi la base sociale formata in misura non inferiore al settanta per cento da cooperative sociali.

9. Normativa regionale. - 1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni emanano le norme di attuazione. A tal fine 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.

2. 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.

10. Partecipazione alle cooperative sociali delle persone esercenti attività di assistenza e di consulenza. - 1. Alle cooperative istituite ai sensi della presente legge non si applicano le disposizioni di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1815.

11. Partecipazione delle persone giuridiche. - 1. Possono essere ammesse come soci delle cooperative sociali persone giuridiche pubbliche o private nei cui statuti sia previsto il finanziamento e lo sviluppo delle attività di tali cooperative.

12. Disciplina transitoria. - 1. Le cooperative sociali già costituite alla data di entrata in vigore della presente legge devono uniformarsi entro due anni da tale data alle disposizioni in essa previste.

2. Le deliberazioni di modifica per adeguare gli atti costitutivi alle norme della presente legge, possono, in deroga alle disposizioni di cui agli articoli 2365 e 2375, secondo comma, del codice civile, essere adottate con le modalità e la maggioranza dell'assemblea ordinaria stabilite dall'atto costitutivo.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

A.A.V.V. (2005) *Appalti, concessioni e convenzioni tra Enti Pubblici e Terzo settore*, Milano, Il sole 24 ore.

AA.VV. *Il mercato giusto e l'etica della società civile*, Vita e Pensiero, Milano.

G. Bottino, (2005) " *Forme di gestione e soggetti giuridici nell'organizzazione dei servizi sociali*", in *Servizi pubblici e appalti*, fasc. 2.

Commissione delle Comunità Europee (2004), *Libro Verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*.

Dalla Mura (2003), *Pubblica amministrazione e non profit: guida ai rapporti innovativi nel quadro della legge 328/00*", Roma, Carocci Faber.

Dalla Mura, Rassegna Bibliografica 02/03/2003, Percorso di Lettura

Dalla Mura (13 giugno 2005), *La cooperazione sociale nell'età della maturità*, Convegno Regionale di Pordenone, organizzato da Legacoop, Comune, Provincia.

Dalla Mura, Quaderno Di Impresa Sociale, *Cooperative Sociali, Funzione Sociale e Rapporti con le Pubbliche Amministrazioni.*, Collana Materiali, Cgm, 2005.

Dalla Mura (25 marzo 2006), *Incontro di approfondimento sulle forme di gestione associata dei servizi sociali*, con il patrocinio del Comune di Ostra.

Ferrario P.(2002), *Prospettive Sociali e Sanitarie* n° 6.

Friedman M.,)2005) *Capitalismo e libertà*, Studio tesi, Pordenone.

Goodwill ,*Il Terzo Settore e lo sviluppo dell'economia sociale e civile: analisi del contesto*. Il Sole 24ORE Sanità, 13-19 marzo 2007.

G. Giulia (2005), *Il diritto all'assistenza sociale nella prospettiva multilivello*, Cedam, Padova.

Lacava C. *Partnership Pubblico Privato: La professionalità britannica al servizio dei mercati internazionali*, International Financial Services, Londra.

Molteni M., (2005) *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, Vita e Pensiero, Milano.

G. Napoletano, (2005) *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna.

Paltrinieri R. e Parmigiani M.L. (a cura di), (2005) *Sostenibilità ed etica*, Carocci, Roma.

Pesaresi F. (25 marzo 2006), *Incontro di approfondimento sulle forme di gestione associata dei servizi sociali*, Ostra.

Putnam (2000), *La tradizione civica delle Regioni italiane*, Mondadori, Milano.

Zadra G.,(2005), *Annuario 2005 sulla responsabilità sociale d'impresa*, Bancaria editrice, Roma.

Sacconi L.,(2005) *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa*, Bancaria editrice, 2005, Roma.