

PROGETTO DI RICERCA

Cooperazione ed Appalti in Regione Toscana

Dipartimento di Diritto dell'Economia – Università di Firenze

Osservatorio regionale toscano sulla cooperazione

Unioncamere Toscana

Osservatorio regionale dei contratti pubblici

INDICE

1 INTRODUZIONE

2 IL PROGETTO DI RICERCA

2.1 La tempistica

2.2 Metodologia di analisi

3 LA COOPERAZIONE SOCIALE: UNA PANORAMICA SULLA LEGISLAZIONE

3.1 La cooperazione nei principi costituzionali

3.2 La legislazione nazionale

3.3 La legislazione regionale

3.4 La disciplina sugli appalti

3.5 Alcune problematiche normative ancora aperte

3.5.1 Novità legislative: art. 3 legge 136 del 13 agosto 2010:
“tracciabilità dei flussi finanziari”

3.5.2 Agevolazioni o aiuti di Stato?

4 LA RIFLESSIONE SCIENTIFICA SULLE COOPERATIVE

4.1 Le cooperative toscane

4.2 Uno sguardo al panorama nazionale

5 LA METODOLOGIA DELLA RICERCA

5.1 Le cooperative sociali

5.2 I questionari e le interviste in profondità

5.3 La ricerca sulle cooperative produzione e lavoro

6 LE COOPERATIVE SOCIALI

7 LE COOPERATIVE DI PRODUZIONE E LAVORO

8 PROPOSTE E SCENARI FUTURI

8.1 I Modelli

8.2 Problematiche rilevanti

8.3 Scenari e proposte

8.3.1 Scenario I: a legislazione invariata

8.3.2 Scenario II: a legislazione modificata

8.3.3 Scenario III: alternativo

BIBLIOGRAFIA

ALLEGATI: QUESTIONARI E INTERVISTE

1 INTRODUZIONE

Le imprese cooperative rappresentano un network essenziale per la realizzazione di opere e servizi pubblici in tutta Italia e in particolar modo in Regione Toscana. È notevole la rilevanza del mondo della cooperazione nella realizzazione di opere pubbliche o attività legate a servizi istituzionali: secondo il rapporto dell'Osservatorio Regionale Toscano sulla Cooperazione, di Unioncamere Toscana e di IRPET, le cooperative toscane sono 4.200 (quinta regione in Italia per numero di cooperative) con più di 72.000 occupati (il 6% del totale regionale)¹. Il fenomeno cooperativo, fortemente differenziato tra i tanti settori che lo compongono, è anche in stretta correlazione con l'esecuzione di lavori pubblici, di servizi o forniture per le pubbliche amministrazioni. Per questo, appare molto interessante poter approfondire il legame tra le imprese cooperative e gli appalti pubblici, sia di competenza dell'amministrazione regionale che delle altre istituzioni locali operanti nel territorio.

Il Dipartimento di Diritto dell'Economia dell'Università degli Studi di Firenze ha realizzato, al riguardo, una ricerca sul tema cooperazione e appalti nel territorio della Regione Toscana. Obiettivo del progetto è stato quello di studiare le principali criticità nel procedimento di aggiudicazione dei contratti pubblici tramite gara e appalto per le imprese cooperative. Il progetto, sotto il coordinamento scientifico del Prof. Andrea Simoncini, si è basato su una forte multidisciplinarietà di ricerca: le linee di studio sono state, infatti, l'approfondimento giuridico dei profili connessi ai diversi sistemi di aggiudicazione, ma anche l'esame economico-statistico dei dati. La ricerca è stata commissionata e realizzata con il coinvolgimento diretto dell'Osservatorio regionale sulla cooperazione, dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici, di Unioncamere Toscana e delle Centrali Cooperative regionali.

¹ Cfr. Regione Toscana, *Le imprese cooperative nel sistema economico della Toscana. Quarto rapporto*, Ospedaletto 2008, pp. 11-12.

2 IL PROGETTO DI RICERCA

Obiettivo essenziale della ricerca era di approfondire il legame tra il mondo delle cooperative e l'attribuzione di appalti pubblici per la realizzazione di opere o servizi. I dati a disposizione dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici indicano come le imprese cooperative si aggiudichino circa il 10% degli appalti banditi in Regione Toscana. Questo dato è significativo perché dimostra la rilevanza economica e sociale di tale forma societaria. Restano, però, molti spazi negati alle imprese cooperative nel mondo degli appalti, non solo per quanto concerne l'incapacità di aggiudicarsi una parte più rilevante delle gare, ma anche e soprattutto per le difficoltà legate ai contratti stipulati in seguito ad appalti vinti.

In particolare, l'oggetto principale dell'analisi era **determinare i tassi di successo e insuccesso delle imprese cooperative negli appalti indetti nel territorio della Regione Toscana**, distinguendo, secondo alcune variabili dipendenti fondamentali (valore dell'appalto, dimensione impresa cooperativa, luogo di provenienza della cooperativa, settore di aggiudicazione), l'incidenza delle cooperative sul totale delle gare.

Un altro importante obiettivo è legato alla valutazione delle **principali criticità riscontrate dalle cooperative che hanno vinto gare pubbliche di appalto**. Aspetti essenziali di tale fase concernono l'analisi delle problematiche sulla soluzione del contratto, la tempistica di avvio e i termini di conclusione del contratto, come gli effettivi termini di pagamento. In tale ambito rientrano i problemi legati alle qualifiche necessarie per partecipare alle gare pubbliche: nello specifico, era interesse della ricerca chiarire le posizioni riguardanti la formazione di consorzi di più cooperative o tra cooperative e altre forme societarie.

Lo scopo finale a cui ha guardato la ricerca, è stata anche la redazione di alcune proposte concrete per superare le criticità individuate. Le proposte riguarderanno sia l'ambito normativo, attraverso la definizione di contenuti ed elementi per la redazione di bandi di gara che non penalizzino le società cooperative, sia le società cooperative

stesse: saranno indicate, infatti, alcune forme organizzative privilegiate (di successo) per formulare la partecipazione ai bandi pubblici in Regione Toscana.

2.1 La tempistica

La ricerca ha avuto inizio nel mese di giugno 2010 ed è terminata a febbraio 2011, con la presentazione del rapporto finale. Le conclusioni costituiranno strumenti di ricerca e di approfondimento in vista della Conferenza triennale sulla Cooperazione promossa dalla Regione Toscana, che si terrà nel maggio 2011.

Più specificamente, il disegno della ricerca è stato determinato in seguito a numerosi incontri tra i componenti dell'Osservatorio regionale sulla cooperazione e il Prof. Simoncini coadiuvato da altri rappresentanti del Dipartimento di Diritto dell'Economia dell'Università degli Studi di Firenze, tra la fine dell'anno 2009 e il Maggio 2010. Nel mese di giugno sono state approfondite le tematiche di ricerca fondamentali ed è stato elaborato il disegno di analisi. La predisposizione e la raccolta dati ha riguardato i mesi di luglio, agosto e settembre, mentre il mese di ottobre è stato impiegato per l'analisi dei dati. Nel periodo di Novembre e dicembre si è provveduto all'elaborazione del rapporto finale comprensivo delle conclusioni del gruppo di ricerca.

Di seguito riportiamo le date delle riunioni che hanno coinvolto l'Osservatorio regionale sulla cooperazione, Unioncamere Toscana e l'Osservatorio regionale sui contratti pubblici per la predisposizione del progetto di ricerca e la valutazione dei primi risultati dell'analisi:

- 5 novembre 2009;
- 21 dicembre 2009;
- 10 febbraio 2010;
- 22 aprile 2010;
- 27 luglio 2010;
- 27 ottobre 2010;
- 2 marzo 2011;

- 24 marzo 2011.

2.2 Metodologia di analisi

Il mondo delle imprese cooperative toscane e gli appalti pubblici nella nostra regione sono caratterizzati da una forte variabilità e da numerosi aspetti tra loro differenti. Tale caratterizzazione, in accordo con la tempistica e i mezzi a disposizione per lo svolgimento dell'analisi, hanno suggerito alcune scelte in sede di formulazione del progetto di ricerca, che limitassero lo spazio di ricerca, ma che, al medesimo tempo, garantissero la possibilità di approfondire accuratamente l'argomento.

In accordo con l'Osservatorio regionale sulla cooperazione, la ricerca si è concentrata, quindi, sulle cooperative sociali e con le limitazioni che si chiariranno sulle cooperative di produzione e lavoro. Innanzitutto, entrambe le tipologie di imprese cooperative sono una realtà assai diffusa nel territorio toscano. Inoltre, tale scelta è motivata dal fatto che le cooperative di produzione e lavoro operano essenzialmente nel settore delle gare di lavori pubblici, mentre le cooperative sociali lavorano quasi esclusivamente su gare di servizi.

Questa opzione è stata determinata anche dai materiali a disposizione per la ricerca. Secondo quanto previsto dal Codice dei Contratti pubblici (D. Lgs. 163/2006), infatti, l'Osservatorio regionale dei contratti pubblici ha il compito di raccogliere le risultanze delle gare indette nel territorio regionale. Sempre su indicazione del Codice, l'Osservatorio ha riunito i principali dati sugli appalti suddivisi secondo l'oggetto: lavori pubblici, forniture e servizi. I bandi relativi al settore lavori pubblici sono catalogati e raccolti nel database regionale: per queste gare si hanno informazioni relative alle società vincenti (anche nel caso di eventuali subappalti), l'esecuzione dei lavori e lo stato di avanzamento, l'importo di aggiudicazione etc. Per quanto concerne, al contrario la gestione di servizi, il Codice dei Contratti distingue tra settori esclusi dalla rilevazione dei bandi pubblici e settori, invece, non esclusi dal monitoraggio.

Pertanto, la ricerca è stata impostata con un doppio filone di studio, al fine di adattarsi al meglio alla ripartizione delle cooperative secondo la distinzione tra cooperative sociali e di produzione e lavoro operata dal codice civile e dalla legge 381

del 1991, e per adattarsi alla realtà degli appalti pubblici così come individuati dall'Osservatorio regionale dei contratti.

La scelta di concentrarsi sulle cooperative sociali è stata fatta, quindi, anche in vista del reperimento di nuovi dati su un settore non soggetto ad un controllo completo. Al contrario, l'analisi delle cooperative di produzione e lavoro si è concentrata sui dati già a disposizione dell'Osservatorio sugli appalti pubblici.

3 LA COOPERAZIONE SOCIALE: UNA PANORAMICA SULLA LEGISLAZIONE

3.1 La cooperazione nei principi costituzionali

Se consideriamo la cooperazione, tre sono gli articoli della Costituzione italiana che rilevano in maniera particolare:

Articolo 2: questo articolo enuncia il principio “personalista”, riconoscendo i diritti inviolabili dell’uomo sia come singolo sia, attenzione, “nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”. È tutt’altro che un principio individualista proprio perché riconosce che la personalità dell’uomo si realizza pienamente nelle formazioni sociali, come famiglia, associazioni o partiti dove egli è chiamato all’”adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

Articolo 45: la carta costituzionale dedica un articolo alla cooperazione ed alla sua funzione sociale. La ragione risiede probabilmente nel voler scongiurare i pericoli di un capitalismo sfrenato che aveva portato a trust e monopoli² riconoscendo nella cooperazione un “*tertium genus* tra impresa individuale e impresa socializzata”³. La Costituzione riconosce alla cooperazione una funzione sociale della quale non fornisce una definizione, ma le condizioni, o i principi, sui quali essa poggia: la mutualità (quindi il prevalere dell’attività e dei benefici all’interno della compagine sociale) e l’assenza di speculazione privata, cioè di lucro soggettivo. Questo significa che non è vietato alla cooperativa fare utili, quanto distribuirli. L’articolo invita poi la legge a favorire l’incremento delle cooperative ed assicurarne le finalità attraverso gli opportuni controlli. Questi hanno l’obiettivo di evitare l’insorgere di cooperative spurie, soggetti per i quali la mutualità è un pretesto per ottenere dei benefici fiscali ed economici. Le diciture “favorire l’incremento” e “opportuni controlli” sono comunque piuttosto

² Si veda F. Cattabini *Assemblea costituente: il dibattito sulla cooperazione* in L. Bagnoli (a cura di) *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive*, Roma, Carocci 2010, pp. 66 e ss.

³ *Ibidem* pp 66 e ss..

generiche, sia per la diversità di vedute delle forze politiche in costituente, sia per evitare di favorire un ritorno del socialismo di stato e dell'economia pianificata⁴.

Articolo 118: L'ultimo importante articolo che citiamo, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2011, è quello che riguarda il principio di sussidiarietà. Le attività amministrative devono, secondo la Costituzione italiana, essere svolte dall'entità amministrativa più vicina al cittadino. Particolarmente importante è l'ultimo comma dove si stabilisce che gli enti locali debbano favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Questo significa che gli enti devono permettere ai corpi intermedi (le aggregazioni sociali come famiglie, associazioni, partiti) di agire liberamente, intervenendo solo laddove essi non arrivano. L'intervento stesso dovrà poi avere carattere temporaneo e l'obiettivo di far recuperare agli enti l'autonomia.

3.2 La legislazione nazionale

Legge 8 novembre 1991 n. 381. Le cooperative sociali hanno avuto il loro battesimo giuridico con la legge 8 novembre 1991 n. 381, rubricata "disciplina delle cooperative sociali". Ma il diritto in questo caso, come spesso accade, più che creare ha riconosciuto una realtà già presente e radicata nel tessuto sociale italiano e fatta propria da più correnti culturali. Anzi, quando si tratta di solidarietà, socialità e scopo mutualistico si parla di un agire che è strutturale della natura umana, ragion per cui i tentativi di descrivere e regolare le istituzioni che ne nascono appaiono spesso inadeguati.

La prima testimonianza di quanto detto deriva dal fatto che la suddetta legge ha visto la luce dopo un travagliato decennio, trascorso dalla prima proposta di legge a quello che è il testo normativo così come lo conosciamo, dovuto principalmente a due motivi: anzitutto si trattava di introdurre nell'apparato normativo esistente una assoluta novità (la mutualità esterna); inoltre la sua istituzione è anche il frutto di una lunga mediazione tra le due correnti principali della cooperazione sociale, quella cattolica cui

⁴ *Ibidem* pag 68.

si ispira Confcooperative e quella di matrice operaia alla quale è legata Legacoop, mediazione che ha lasciato molte tracce nella legge in oggetto. Per esempio, punti di dibattito riguardarono l'estendibilità dei benefici fiscali anche a cooperative di grosse dimensioni o meno, oppure se lasciare facoltativa, ovvero obbligatoria con tanto di quorum, la presenza di volontari.

Il cuore di questa novità legislativa sta nell'articolo 1: "le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini". L'interesse generale come scopo istituzionale di questi enti⁵, la mutualità esterna di cui dicevamo, afferma che c'è un mettersi insieme per dei vantaggi che però vengono riversati all'esterno.

Come si assolve a questo scopo sociale? La legge dice che si può perseguire in due modi: attraverso "la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi" (Tipo A) oppure "lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate" (Tipo B)⁶. Le cooperative sociali Tipo A operano in alcuni determinati settori che sono stati ricondotti a quattro macro-classi dall' *International Classification of Non Profit Organization*:

- Cultura, sport e ricreazione;
- Istruzione e ricerca;
- Sanità;
- Assistenza sociale (es. assistenza domiciliare o in residenze protette).

Le Tipo B, invece, possono svolgere qualunque attività purché prevedano l'inserimento di persone svantaggiati. Il novero dei soggetti considerati svantaggiati lo troviamo all'articolo 4: "gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i

⁵ L'articolo 1 è stato oggetto di due interpretazioni: una debole ed una forte. Assumendo quest'ultima come impostazione per il presente scritto si rimanda per approfondimenti a A. Fici *La legge delega sull'impresa sociale e i futuri scenari per il terzo settore (con particolare riguardo alle cooperative sociali)*, Riv. Dir. Priv., 2004, n. 1, pp 75 e ss.

⁶ Questa distinzione nasce dal fatto che storicamente i due tipi di cooperative sociali erano istituti autonomi e si erano affermate come due filoni indipendenti; la legge però ha riconosciuto che la cooperazione sociale è un soggetto unico e che può perseguire le sue finalità sociali attraverso questi due strumenti.

minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione” e “i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, con il Ministro dell’Interno e con il Ministro degli Affari Sociali, sentita la commissione centrale delle cooperative”. Tali soggetti devono essere presenti nella misura minima del 30%.

Quello che stabilisce la legge viene applicato anche ai Consorzi i quali abbiano una base sociale composta per almeno il 70% da cooperative sociali. Il consorzio è, assieme all’ATI (Associazione Temporanea d’Impresa) uno dei due principali, per quantità, strumenti di aggregazione tra cooperative. Mentre il consorzio è una forma più stabile e con funzioni anche politiche e interlocutorie verso la pubblica amministrazione, l’ATI è un contratto che regola singole attività, in cui si ha una capofila con compiti di direzione e coordinamento. Strumento flessibile e facilmente adattabile a specifiche esigenze è spesso usato per partecipare ad appalti, quindi per strategie di mercato.

Prima di passare ad occuparci della legislazione della nostra Regione, richiamiamo l’articolo 9 della presente legge, rubricato per l’appunto “normativa regionale”. Questo articolo chiede alle regioni di emanare entro un anno norme di attuazione riguardanti in particolare quattro punti:

- L’istituzione dell’albo regionale;
- Le modalità di raccordo col sistema dei servizi socio–sanitari;
- La preparazione di convenzioni tipo;
- La promozione della cooperazione sociale.

Altri interventi statali rilevanti. Prima di stringere il focus della nostra analisi sulla normativa regionale toscana, si passano brevemente in rassegna alcuni importanti interventi legislativi successivi alla l. 381 del 1991 e che hanno riguardato direttamente, ovvero indirettamente o assieme all’intero mondo non profit, la cooperazione sociale.

Molteplici interventi hanno toccato indirettamente il tema della cooperazione sociale e della sussidiarietà: la legge 15 marzo 1997 n. 59⁷ (prima legge Bassanini) la quale contiene un richiamo esplicito alla sussidiarietà verticale così come la l. 15 maggio 1997 n. 127 (Bassanini *bis*) che tocca le cooperative sociali attraverso il riordino e la razionalizzazione delle amministrazioni.

Tra quelle che invece hanno riguardato direttamente le cooperative sociali citiamo il d.lgs 4 dicembre 1997 n. 460 che all'articolo 10 sancisce per le stesse lo status di ONLUS di diritto⁸, con conseguente accesso alle agevolazioni fiscali. Dello stesso tenore, e anche con medesime conseguenze, la riforma del diritto societario del 2003 in cui si riconosce alle cooperative sociali lo status di cooperative a mutualità prevalente “indipendentemente dai requisiti di cui all'art. 2513 del codice”⁹. Infine richiamiamo l'articolo 14 del d.lgs 10 settembre 2003 n.276¹⁰ rubricato “cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati”, il quale prevede lo strumento della convenzione–quadro come adatto al raggiungimento dello scopo.

Richiamiamo infine la l. 328 dell'8 novembre del 2000 “legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. La legge ha lo scopo di riordinare il sistema dei servizi sociali alla persona, anche all'interno del nucleo familiare, vista non più come soggetto passivo dei servizi stessi, ma attivo, che partecipa alla loro realizzazione. Oltre a richiamare nei commi 4 e 5 dell'articolo 1 l'importanza del ruolo delle ONLUS e di tutto il privato sociale nella fase di progettazione ed erogazione dei servizi sociali, la legge dedica l'articolo 5 al “ruolo del terzo settore”. Il secondo comma invita a trovare modalità di partecipazione dei soggetti del privato sociale che siano trasparenti, permettano l'espressione della loro capacità progettuale e garantendo qualità dei servizi resi.

⁷ *Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*. Decreto attuativo 31 marzo 1998 n.12.

⁸ Così come ai Consorzi di cooperative sociali la cui base sia formata al 100% da cooperative sociali.

⁹ Articolo 111 *septies* disposizioni transitorie attuative del d.lgs 17 gennaio 2003 n. 6.

¹⁰ Decreto di attuazione della l. n. 30 del 2003, cosiddetta “legge Biagi”.

3.3 La legislazione regionale

Con la complicità della l.r. 72 del 1997, che esamineremo in seguito, la cooperazione sociale è il fattore che ha permesso alla Toscana il passaggio dal welfare state al *welfare mix*, ossia ad un sistema di responsabilità condivise tra pubblico e privato¹¹.

Anzitutto, la struttura di un sistema di welfare dipende dall'evolversi della domanda e dell'offerta di servizi alla persona¹². Nella nostra regione, dal lato della domanda si hanno dei fabbisogni ben precisi, legati all'invecchiamento della popolazione, all'educazione dei minori (la quale però è legata anche all'esigenza dei genitori di lasciare i figli durante l'orario di lavoro) e ai disturbi psichiatrici a tutte le età. Ora, a ben guardare questi bisogni hanno un denominatore comune: la famiglia. Sono tutte problematiche legate al nucleo familiare (anche i problemi psichiatrici hanno spesso origine dal, per poi rovesciare le conseguenze nel, nucleo familiare) per cui non si può scindere la domanda di servizi alla persona dalla famiglia come protagonista della società.

Dal lato dell'offerta la Toscana è la regione italiana in cui storicamente si ha un alto tasso di associazionismo, volontariato e attivismo politico. A completare il quadro c'è poi la forte collaborazione dei soggetti del privato sociale con enti pubblici; perché? Anzitutto, è indubbio, una riduzione dei costi, ma poi anche una riconosciuta capacità dei soggetti del privato sociale di captare i bisogni della comunità ed offrire soluzioni personalizzate. Da qui discendono comunque grandi problematiche che questa stessa ricerca ha incontrato e cercato di approfondire lungo il cammino, tra cui il cercare di capire quando il servizio reso da questi soggetti corrisponda ad una applicazione del principio di sussidiarietà ovvero una mera prestazione di manodopera, per fare un

¹¹ Iommi S., *La cooperazione sociale nel sistema di welfare toscano. Primo rapporto*, Firenze, IRPET, 2005, p. 14; nello studio si afferma che le riforme (come quelle dei servizi socio-assistenziali ed il riconoscimento del terzo settore) hanno provocato il "passaggio da un modello di benessere sociale di competenza quasi esclusivamente pubblica (*welfare state*) ad uno basato sulla collaborazione tra una pluralità di soggetti, di natura pubblica e privata (*welfare mix*)".

¹² Per un approfondimento si veda Iommi S., *La cooperazione sociale nel sistema di welfare toscano. Primo rapporto*, Firenze, IRPET, 2005, pp. 13 e ss.

esempio. Oppure se e quanto si possa parlare di mercato nei servizi alla persona e se gli aiuti fiscali costituiscano un beneficio in tal senso, ovvero un dovuto riconoscimento. Certo è che da un lato la forza del legame tra pubblico e privato sociale è riconosciuta dalla stessa l. 381/91 che richiede l'iscrizione all'albo regionale delle cooperative sociali come condizione per il convenzionamento, dall'altro si denota una enorme dipendenza di questi soggetti dalla committenza pubblica anche attraverso dati di bilancio.

Prima di affrontare tutte queste questioni occorre fare una premessa. La situazione della Toscana è, sotto questo punto di vista, identica a tutte le altre regioni: si ha da un doppio fallimento a riguardo dei servizi alla persona, da un lato quello del mercato perché si tratta di settori poco remunerativi e, dall'altro, quello dello Stato perché da solo non riesce a coprire tutta la domanda presente. Si crea dunque uno spazio dove che diventa l'ambito di azione del privato sociale e la novità che hanno portato le cooperative sociali è quella di svolgere in modo imprenditoriale una funzione di interesse generale, o pubblico.

Per l'insieme di previsioni che vedremo in seguito nel paragrafo, il modello toscano si può definire come "concorrenza regolata": gli strumenti del sistema di welfare sono principalmente il PISR (Piano Integrato Sociale Regionale) ed i Piani di Zona che esplicitano le priorità programmano quelli che sono gli interventi necessari. Le pubbliche amministrazioni usano poi degli strumenti di selezione regolamentata, come iscrizioni ad appositi registri, appartenenza territoriale, precedente esperienza nel settore e simili (avviene una selezione dell'offerta che ha lo scopo di garantire degli standard qualitativi di prestazione all'utenza¹³).

¹³ Sempre Iommi (2005), op. cit. p. 15, afferma però che il modello di welfare così come illustrato è insufficiente per parlare di sussidiarietà e non adeguato alla società civile, in quanto il privato sociale si muove solo negli spazi definiti dalla pubblica amministrazione, mantenendo questa quindi una situazione di monopolio, senza essere mai coinvolti nelle fasi di programmazione e progettazione e rimanendo di fatto meri erogatori del servizio.

A. L.R. 72 DEL 1997 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI

Guardando in proposito la l.r. 72 del 1997, questa ha lo scopo di promuovere, come dice all'articolo 1, gli interventi di politica sanitaria e sociale (intendendo come tali quelli riguardanti la casa, il lavoro, la mobilità, la formazione, l'istruzione, l'educazione, il diritto allo studio, la cultura, la ricerca, il tempo libero ed ogni altro intervento finalizzato al benessere della persona ed alla prevenzione/rimozione di situazioni di disagio sociale) con l'ausilio delle reti di protezione sociale. Queste reti, specifica il titolo 3 della legge, sono composte da famiglie, volontariato, organizzazioni private, cooperative sociali ed altri soggetti del privato sociale. L'articolo 24 è proprio rubricato "La Cooperazione Sociale" e nei suoi tre commi viene valorizzato il ruolo di questi enti, richiesta la formazione, come già istituita anche nella l. 381 del 1991, di convenzioni tipo per rendere uniformi sul territorio i rapporti con la pubblica amministrazione (specificazione che avviene all'articolo 14 della l.r. 72 del 1997 in prima battuta e poi alla l.r. 87 del 1997 in modo dettagliato) e si invitano i comuni a mettere a disposizione risorse strumentali. In linea con quanto detto prima sulla concorrenza regolata, l'articolo 26 dice che i soggetti privati che collaborano alla produzione di servizi di pubblica utilità devono essere autorizzati dai comuni che ne verifica i requisiti di idoneità.

La legge in definitiva riconosce la necessità di un intervento integrato da parte di Regioni, Province e Comuni con gli enti del privato sociale sia nel fornire servizi ma anche nella recezione dei bisogni e nella progettazione degli interventi (viene infatti richiamato il coinvolgimento nella stesura dei piani zonali, ad esempio).

B. L.R. 87 DEL 1997 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI

Molto più specifica rispetto al nostro oggetto di studio è la l.r. 24 novembre 1997 n. 87 "Disciplina dei rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano nell'ambito regionale". Se infatti la legge n. 72 del 1997 sopra spiegata tratta dell'organizzazione del sistema dei servizi alla persona, la legge di cui parliamo ora si occupa nello specifico di raccordare il ruolo delle cooperative sociali (attenzione, non

del privato sociale in genere, ma proprio delle cooperative sociali) con gli enti locali. Questa legge è l'applicazione dell'articolo 9 della l. 381/91, che come visto in precedenza richiede alle Regioni di stipulare apposita normativa di attuazione in particolare rispetto ai quattro punti sopra elencati.

Anzitutto viene istituito l'albo regionale tenuto per province, iscriversi al quale è, per le cooperative sociali, condizione necessaria per stipulare convenzioni con l'ente pubblico¹⁴. A sua volta il requisito generale per iscriversi all'albo (art. 4) è la dichiarazione nello statuto dell'assenza di fini di lucro e la persecuzione di attività con finalità solidaristiche in linea con l'articolo 1 della legge sulle cooperative sociali 381/91. All'articolo 5 si richiedono poi dei requisiti specifici per l'iscrizione differenziati a seconda che si tratti di cooperativa sociale di tipo A o di tipo B, ma anche senza addentrarsi, già possiamo dire con quel che abbiamo visto che lo scopo dell'albo è quello di essere uno strumento di controllo, attraverso il quale, con i regolari controlli che la provincia può e deve svolgere sulle iscritte, si garantisce quindi la permanenza della socialità delle stesse.

Rispetto al raccordo tra il ruolo delle cooperative sociali con l'ente pubblico, la legge promuove e privilegia due strumenti visti già in precedenza: il Piano Sanitario Regionale ed il Piano Integrato Sociale e Regionale. La cosa importante da sottolineare è che si chiede che le cooperative abbiano un ruolo attivo nella fase di gestione ma soprattutto in quella di programmazione dei servizi socio-sanitari ed educativi.

La l.r. 87 del 24 novembre 1997 è poi la legge che dettaglia il contenuto che devono avere le convenzioni-tipo, che hanno lo scopo di uniformare i rapporti su tutto il territorio regionale, integrando i contenuti minimi esplicitati dalla L. R. 72 del 1997. Esempi dei requisiti richiesti dall'articolo 11 sono l'indicazione del titolare del servizio, i titoli di studio e professionali dei dipendenti, i beni immobili e la strumentazione a disposizione necessari al servizio, le modalità di verifica sullo svolgimento delle prestazioni, l'impegno al rispetto della normativa sui contratti di lavoro per la tipologia A; l'indicazione del numero di soggetti svantaggiati, del tipo di svantaggio, piani di

¹⁴ Qui si vede un passaggio di quella concorrenza regolata di cui parlavamo in precedenza.

recupero previsti e misure di sicurezza adottate per la tipologia B (la legge infatti dettaglia requisiti differenziati per le due tipologie. Tre cose importanti da segnalare: la prima è che, come ribadito dall'articolo 2, l'intervento delle cooperative sociali nei campi socio-sanitari ed educativi devono sempre essere coerenti con i programmi regionali, stabiliti dal Piano Sanitario Regionale. La seconda riguarda proprio i requisiti richiesti dall'articolo 11, in particolare quello di cui al punto e). Qui si chiede che nelle convenzioni sia determinato il corrispettivo della prestazione commisurato al costo effettivo. Questa sottolineatura è importante perché evidenzia quella che è una debolezza delle cooperative, o meglio una non forza. La dottrina¹⁵ infatti riconosce che una criticità di questi soggetti è la non conoscenza delle risorse interne, in particolare del valore dei propri beni e servizi prodotti. Questa non conoscenza ha due cause: da una parte si tratta di beni relazionali, la cui oggettivizzazione del valore è di per sé non facile e dall'altra perché ci troviamo in un mercato non in grado di esprimere un valore. Nel mercato dei servizi alla persona in Toscana, ma non solo, l'incontro tra domanda e offerta è fortemente mediato dall'ente pubblico (concorrenza regolata di cui prima) che: stabilisce livelli minimi e massimi di prezzo, indirizza gli utenti attraverso gli inserimenti ed è anche colui che verifica le prestazioni. L'insieme di questi elementi e la concentrazione in una singola parte non consente al mercato di svolgere appieno la funzione di formazione dei prezzi. Certo, non è auspicabile un mercato di concorrenza perfetta nei servizi alla persona, con tutti i rischi che derivano dalle asimmetrie e fallimenti relativi, ma è sicuramente un punto di cui tenere di conto nella nostra ricerca, se non altro nel fatto che allo stato attuale i servizi vengono valorizzati a costo effettivo come richiesto dal richiamato punto e) tanto è vero che al successivo articolo 12 comma 9 si stabilisce che il corrispettivo è determinato,; per quanto riguarda il costo del personale, dall'applicazione del contratto collettivo nazionale e per i costi di beni e servizi dai listini delle Camere di Commercio.

¹⁵ Si veda AA.VV., *“Modelli organizzativi di impresa sociale, caratteristiche, competenze e fabbisogni dell'imprenditore sociale”*, 2008, contributo al Progetto Comunitario Equal *“District Valley: rete di conoscenze e sviluppo imprenditoriale”* IT S3 MDL 167, www.districtvalley.it, pp. 29 e ss.

La terza ed ultima annotazione riguarda proprio lo stesso articolo 12, il quale elenca dei criteri attraverso cui scegliere le cooperative sociali e valutarne le relative offerte. Il comma 2 richiede l'utilizzo, per la valutazione delle offerte, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in cui cioè gli elementi importanti sono il merito tecnico, la qualità del progetto e le sue modalità di gestione, i piani per la sicurezza sul lavoro e tre precisi standard qualitativi: il legame della cooperativa col territorio, l'incidenza della presenza di soci volontari e la ricollocazione di operatori già impiegati e rimasti senza occupazione. Il prezzo invece non può aver un peso superiore al 50% dell'offerta.

La promozione della cooperazione invece, quarto elemento richiesto dall'articolo 9 della 381/91, è sostenuta attraverso l'istituzione di un fondo rotativo il cui titolare è FIDI Toscana s.p.a.

3.4 La disciplina sugli appalti

La nostra descrizione normativa adesso deve andare ad occuparsi di quei campi laddove la cooperazione sociale, ma non solo, si incrocia con la disciplina che riguarda gli appalti, così che dopo aver visto i meccanismi del welfare toscano ci concentriamo sulla circostanza della gara d'appalto.

Prima di iniziare giova ricordare la definizione di appalto così come contenuta nel nostro codice civile all'art. 1655, secondo il quale una parte (appaltatore) assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro fornito dal committente o appaltante.

Una prima annotazione è che anche in questo ambito la Toscana non si è fatta cogliere impreparata quando in questi ultimi anni la Comunità Europea prima, il legislatore nazionale poi, si sono occupati di riordinare la disciplina sugli appalti fino all'emanazione di un codice unico, che vedremo successivamente.

A livello regionale le colonne portanti di questa disciplina sono due delibere del consiglio: la n. 335 del 1998 e la n. 199 del 2001 (con il relativo PISR 2001, approvato con d.c.r. 118 del 2001). Queste delibere nascono in attuazione delle l. r. 72 del 1997 e 87 del 1997 viste in precedenza, così come della l. 328 del 2000.

A. DELIBERA CONSIGLIO REGIONALE TOSCANA 199 DEL 2001

Cominciamo dalla delibera 199 del 2001, favorendo all'ordine cronologico la logica dell'analisi, visto che questa delibera già recepisce le principali novità del diritto comunitario e nazionale, ancorché antecedente al codice sugli appalti. Questa delibera infatti stabilisce anzitutto tre cose: i requisiti generali e specifici per l'affidamento dei servizi alla persona, il criterio di aggiudicazione e le modalità di valutazione del prezzo, del merito tecnico-organizzativo e della qualità dell'offerta.

I criteri generali che un Ente appaltante deve seguire per l'affidamento di servizi alla persona sono il confronto tra più soggetti, la valorizzazione degli elementi di qualità che si richiedono dal servizio, l'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e stabilire rapporti di durata idonea alla realizzazione di obiettivi condivisi e per la soddisfazione dell'utenza. Tra i criteri specifici invece si richiede di non trovarsi in cause di esclusione (come stato di fallimento, condanne penali passate in giudicato, non regolarità contributiva e fiscale), possedere una capacità economica e finanziaria adeguata all'importo del servizio, una capacità tecnico organizzativa adeguata all'esecuzione del servizio, coerenza fra la gestione del servizio e le normative inerenti il settore di appartenenza del soggetto, essere iscritti in registri o albi previsti da normative specifiche, applicare il CCNL di lavoro di settore (come previsto dalla legge n. 327/2000) e impegnarsi a ricollocare gli operatori già impiegati nelle stesse attività oggetto di affidamento e rimasti inoccupati.

È l'Ente stesso poi, secondo la delibera, a determinare la procedura di gara da effettuare, nel rispetto ovviamente della disciplina di riferimento. In questo il punto più importante è l'importo dell'affidamento; la soglia di € 200.000,00 fa da spartiacque tra i cosiddetti appalti di rilevanza comunitaria (di importo uguale o maggiore a quello

indicato, detti soprasoglia) per i quali vige l'obbligo di applicazione del D.lgs 157/1995 e successivi aggiornamenti¹⁶, ovvero quelli sottosoglia per i quali si può ricorrere, in via facoltativa, a trattativa privata¹⁷.

L'aggiudicazione avviene in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che ha sostituito il criterio del massimo ribasso nella legislazione regionale¹⁸. Questo criterio è la risultante della valutazione integrata di tre aspetti: il prezzo, il merito tecnico-organizzativo e la qualità dell'offerta i cui punteggi sono suddivisi rispettivamente in 30/100 il primo e 35/100 gli altri due. Il soggetto che riporta il punteggio complessivamente più alto è colui che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa. Vedremo con l'altra delibera, la 335 del 1998, il dettaglio di questa parte. Come si valutano questi ambiti? Il prezzo deve contenere l'applicazione del CCNL di riferimento, i costi di coordinamento, gli ammortamenti per i materiali necessari, i costi generali ed un riferimento all'utile d'impresa. Il merito tecnico-organizzativo deve valutare la capacità del soggetto di svolgere quel servizio, per cui si guarda ai titoli professionali degli operatori, alla formazione, a servizi similari svolti in precedenza e organizzazione messa a disposizione dell'affidamento, per dire i principali. Infine la qualità guarda al progetto presentato dall'offerente, se risponde alle esigenze dell'utenza, se è fatta una analisi dei bisogni dell'utenza, se vengono effettuati controlli di qualità, se vengono impiegate persone svantaggiate e volontari.

B. DELIBERA CONSIGLIO REGIONALE 335 DEL 1998

Per vedere nel dettaglio la formazione di questi tre aspetti andiamo a vedere, come detto prima, la d.c.r. 335 del 1998, la quale contiene la specifica dei punteggi che il bando può assegnare, separatamente per le cooperative sociali di Tipo A e di Tipo B (in applicazione degli artt. 11 e 12 della l.r. 87/1997). Innanzitutto per entrambe le fattispecie la delibera stabilisce che l'ente banditore deve richiedere: che l'attività

¹⁶ Il riferimento è al D. lgs. 65 del 2000.

¹⁷ Sulla difficoltà interpretativa diremo più avanti nel paragrafo.

¹⁸ Anche se il codice degli appalti lascia la possibilità di scelta tra le due modalità: massimo ribasso o offerta economicamente più vantaggiosa. Artt. 81 – 82 – 83 d.lgs. 163 del 12 aprile 2006.

oggetto del bando sia coerente con le previsioni statutarie dell'offerente, che siano presentati bilanci e autocertificazioni dei rapporti con gli istituti di credito per dimostrare una adeguata capacità tecnica e organizzativa. Il merito tecnico deve essere dimostrato attraverso le qualità professionali degli operatori, la formazione, l'esperienza in servizi simili ed il modello tecnico-organizzativo messo a disposizione del servizio oggetto del bando, ciascun elemento per una quota pari a 8 o 9/100 fino alla formazione dei 30 punti. I 30 punti della qualità del progetto vengono ripartiti invece per una quota un po' più alta (12 punti) ai rapporti del soggetto col territorio in cui si svolge il servizio oggetto del bando, per il resto in pari misura (8 o 9 punti) all'analisi dei bisogni dell'utenza, il controllo qualità, i sistemi di gestione del servizio, i programmi di inserimento dei soggetti svantaggiati e solo 2 punti per la presenza di volontari. Infine il prezzo contiene gli elementi esplicitati parlando della d.c.r. 199 del 2001 con la possibilità di ribassare il prezzo d'asta fino ad un massimo del 5,5%, oltre il quale si parla di offerta anomala di fronte alla quale l'Ente è obbligato ad indagare.

Allegato alla delibera consiglio regionale 199 del 2001 c'è la 188 (PISR 2001) la quale si muove per concretizzare a livello regionale quanto richiesto dalla l. 328 del 2000 e dalla l.r. 72 del 1997. In particolare integra per il territorio toscano i servizi socio assistenziali, sanitari e le politiche per i cittadini, stabilendo il carattere di universalità dei servizi, che risultano essere quindi un sistema integrato. Richiamiamo il PISR 2001 in quei punti che sono più utili ai fini della nostra ricerca.

La delibera in oggetto dichiara che il ruolo della legge in questo sistema deve essere quello di stabilire le regole di questo mercato amministrato¹⁹ (sinonimo della concorrenza regolata citata in precedenza) stabilendo ad esempio i requisiti di autorizzazione ed accreditamento, gli standard qualitativi richiesti a chi intende svolgere il servizio, la determinazione dei corrispettivi per le prestazioni e degli strumenti di controllo dal lato dell'offerta ma anche, dal lato dell'utenza, i requisiti per l'accesso e i criteri per una eventuale compartecipazione economica. Peraltro al paragrafo 5.3.2 si disincentiva una alta rotazione dei soggetti che svolgono questi servizi. Il tutto

¹⁹ Definizione tratta dalla delibera stessa al punto 1.5.3.

ovviamente ha lo scopo di dare una garanzia di qualità all'utente che si affaccia ai servizi sociali e sanitari.

Il PISR 2001 poi individua le politiche sociali da perseguire per la famiglia e per ogni categoria (come minori, disabili, immigrati, situazioni di povertà estrema etc..) ed i criteri per ripartire i fondi per questi interventi, che sostanzialmente sono due: un livello finanziario in base ai fabbisogni ed un livello di prestazione in base quindi alla produzione di beni e servizi.

Cogliamo l'occasione dell'incrocio che il PISR 2001 ha al paragrafo 5.3.1, laddove si parla di affidamento dei servizi alla persona, con la normativa sugli appalti per concludere citando la normativa nazionale e comunitaria cui lo stesso PISR 2001 rimanda.

C. LE DIRETTIVE COMUNITARIE

In tema di appalti pubblici le due direttive comunitarie di riferimento sono la la 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, così come modificata dalla direttiva 97/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1997. A dare attuazione alla suddetta normativa europea nell'ordinamento nazionale è il d.lgs n. 17 marzo 1995 n.157, che all'allegato due, punto 25, indica i servizi sanitari e sociali oggetto della nostra ricerca, modificato poi dal d.lgs n.25 febbraio 2000, n. 65. Anzitutto occorre premettere che la normativa comunitaria contiene principi (come la salvaguardia della libera concorrenza, la trasparenza) ma non contiene disciplina sostanziale (es. le modalità di esecuzione del contratto, le garanzie) che è compito della normativa interna.

L'introduzione della normativa comunitaria nel nostro paese e la successiva modifica ha portato qualche problema interpretativo, dovuto al contrasto esistente tra l'art. 2 comma 3 e d il terzo comma dell'articolo 1 del d.lgs 65 del 2000. Da un lato si stabilisce che per i servizi dell'allegato 2 (tra cui i sanitari e sociali di nostro interesse), i decreti si attuano solo per tre articoli (l'8 comma 3, il 20 ed il 21) che richiedono alcuni adempimenti marginali da parte dell'amministrazione pubblica; dall'altra si stabilisce che

per i medesimi servizi dell'allegato due il decreto si applica qualora il valore di stima sia "uguale o superiore a 200.000 Euro"²⁰.

Di fatto, la l. 381 del 1991 non impone ma concede la possibilità di fare affidamenti diretti alle cooperative sociali Tipo B in deroga alla disciplina dei contratti della pubblica amministrazione, ed il codice degli appalti così come la normativa comunitaria escludono questa possibilità quando si supera il valore soglia. Se aggiungiamo la tendenza in atto di chiedere alle amministrazioni pubbliche il sussistere di ragioni adeguate per fare affidamenti diretti, il risultato è una prudenza che porta ad evitare il ricorso a questa forma.

Questo comporta anche la non ammissibilità di selezioni limitate alle cooperative sociali previste della legge regionale 24 novembre 1997, n. 87 e della deliberazione del Consiglio regionale 10 novembre 1998, n.335, consentendo la partecipazione a qualunque "prestatore di servizi", senza discriminazioni connesse alla forma giuridica dello stesso e alla sua provenienza.

Preso atto di tale difficoltà interpretativa, e ribadito che sotto la soglia comunitaria non è obbligatorio ma è certamente ammissibile il ricorso alla trattativa privata, negli altri casi la determinazione della procedura di scelta del contraente spetta all'Amministrazione aggiudicatrice, nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza"²¹.

L'interpretazione prevalente sembra comunque quella per cui il d.lgs. 157 del 1995 si applica agli appalti sopra soglia comunitaria.

D. IL CODICE DEGLI APPALTI

L'interpretazione suesposta appare confermata dal codice unico degli appalti, approvato con d.lgs. 163 del 2006, che sembra aver messo ordine almeno in parte

²⁰ Dal 1/1/2010 sono in vigore le nuove soglie comunitarie per gli appalti pubblici: Servizi e forniture (settori ordinari) € 193.000,00 (*precedente € 206.000,00*); Servizi e forniture (amministrazioni statali) € 125.000,00 (*precedente € 133.000,00*); Servizi e forniture (settori speciali) € 387.000,00 (*precedente € 412.000,00*) Lavori € 4.845.000,00 (*precedente € 5.150.000,00*).

²¹ d.c.r. 118 del 2001, pp 15–16.

raccogliendo in un unico testo la disciplina sugli appalti. Qui infatti vengono definiti gli ambiti di applicazione del codice stesso, i requisiti di chi vuole offrire i servizi, le modalità di selezione, le competenze legislative di Stato, Regione e Province, l'istituzione ed il funzionamento dell'AVCP e via dicendo.

Ai fini della nostra ricerca appare importante sottolineare un aspetto. Abbiamo visto nei punti a) e b) che la legislazione regionale prevede il passaggio dal criterio del massimo ribasso a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nel codice degli appalti però, all'art 81 si stabilisce che “nei contratti pubblici [...] la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa”, dando alla stazione appaltante la possibilità di scegliere tra quello più adeguato all'oggetto del contratto e l'onere di indicare nel bando il criterio scelto. I successivi due articoli dettagliano, per modo di dire, il significato e le modalità dei due procedimenti. Se infatti la spiegazione che l'art. 82 deve dare dell'offerta con criterio del prezzo più basso è agile, l'art. 83 fa un mero elenco dei fattori che un bando di gara dovrebbe considerare se si vuol adottare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, lasciando al bando stesso di poter stabilire i pesi dei singoli fattori.

Di fatto quindi, per la gerarchia delle fonti, queste disposizioni prendono il sopravvento su quelle regionali, rendendo le l.r. 72 del 1997 e 87 del 1997 di fatto superate.

3.5 Alcune problematiche normative ancora aperte

3.5.1 Novità legislative: art. 3 legge 136 del 13 agosto 2010: “tracciabilità dei flussi finanziari”

L'articolo in oggetto si inserisce all'interno di una manovra legislativa volta a contrastare la mafia. In particolare la disciplina della tracciabilità dei flussi ha l'obiettivo di evitare l'infiltrazione di associazioni criminali negli appalti pubblici, rendendo appunto tracciabile ogni movimento finanziario degli stessi. In poche righe che

formavano nella prima versione della legge 9 commi, vengono determinate regole ad alto impatto per chi lavora con gli appalti²². Ed in un pubblico così ampio ovviamente vi rientrano a pieno titolo le cooperative, sia di produzione e lavoro che sociali, in quanto, come vedremo dai dati del campione, lavorano molto con enti pubblici.

La disciplina prevede, in sintesi, che per ogni nuovo appalto²³ l'azienda aggiudicatrice fornisca, tramite dichiarazione firmata dal proprio rappresentante legale, gli estremi del conto corrente dedicato alle commesse pubbliche. Fin qui è indolore, ma le complicazioni cominciano quando si prevede che i pagamenti possano essere fatti solo tramite alcuni strumenti ritenuti tracciabili (inizialmente solo bonifici, poi l'estensione anche a RIBA e altro), apponendo sullo strumento i codici relativi al servizio, CIG e/o CUP, che devono essere forniti dall'ente stesso. E, *dulcis in fundo*, il divieto assoluto di utilizzare contanti.

E' logico dedurre che una simile impostazione comporti un aggravio in termini di costi e di tempi, laddove ci sarebbe bisogno di uno snellimento. Escludiamo pure le ulteriori numerose dichiarazioni e comunicazioni con gli enti pubblici, si assisterà ad un ulteriore forzoso ricorso alle banche e ad un accrescimento di costi amministrativi, il tutto a causa della ristrettezza degli strumenti di pagamento ammessi.

La disciplina si applica poi anche nei subappalti, laddove la cooperativa subappaltante dovrebbe quindi controllare l'applicazione della disciplina anche per gli enti subappaltatori, moltiplicando tempo e costi fino al caso estremo che sono i Consorzi che svolgono funzione di *general contractor*.

L'ulteriore complicazione è arrivata dal decreto 187/10 che ha stabilito la retroattività della disciplina. Questo significa che, per quegli enti come le cooperative che lavorano in modo preponderante con enti pubblici si crea l'obbligo di aggiornare

²² Dopo la Legge 136 del 13 agosto 2010 si sono succeduti il Decreto Legge 187/10 che integrava e correggeva la legge ed il Disegno di Legge 2479. Ad integrare l'informativa e fornire interpretazioni sono poi uscite le determinazioni n. 8 e 10 dell'AVCP.

²³ Per la verità vi rientrano una serie di contratti, per l'esplicazione dei quali si rimanda alla determina dell'AVCP n. 8 punto 3; basti sapere che il criterio di base, coerentemente con la *ratio* della norma, è che si tratti di contratti per fornitura di beni/servizi a enti pubblici. A noi ovviamente interessano gli appalti.

tutti i contratti²⁴, dichiarare conti correnti e usare strumenti tracciabili, il tutto entro 180 giorni.

Quello che si è verificato poi, come ulteriore difficoltà, è stata la giungla delle interpretazioni a cui si è assistito, almeno una per ogni ente pubblico. In particolare molte stazioni appaltanti hanno bloccato, contro ogni logica e nonostante i via libera e solleciti dell'AVCP, i pagamenti verso le imprese che non si erano immediatamente adeguate alla norma, nonostante i 80 giorni di tempo.

Al termine di questa breve esplicazione della disciplina sulla tracciabilità dei flussi rimangono alcune domande aperte: è opportuno che una legge con simili (e notevoli) previsioni si rivolga tanto alle grandi ditte costruttrici che si occupano di infrastrutture quanto al comitato dei pensionati che svolge un qualche servizio per il comune? È opportuno che il costo dei controlli antimafia si rovesci quasi totalmente sulle imprese (di ogni tipo) e quindi ultimamente sui servizi stessi?

3.5.2 Agevolazioni o aiuti di stato?

Una ulteriore riflessione vale la pena farla su un altro grande problema: le agevolazioni fiscali (e altri vantaggi) riconosciute alle cooperative sociali e tutte le altre ONLUS e la loro compatibilità con la disciplina comunitaria. A titolo di esempio, la Legge 193 del 2000 all'articolo 4 permette la fiscalizzazione dei contributi previdenziali ed assistenziali alle persone svantaggiate delle cooperative tipo B, l'articolo 5 della Legge 52 del 1996 permette la stipula di convenzioni tra cooperative ed enti pubblici in deroga alla normativa sugli appalti e contratti con la pubblica amministrazione e l'articolo 7 che prevede sgravi di un quarto su imposte ipotecarie e catastali per immobili destinati ad attività sociali. In corrispondenza a tali previsioni normative se ne ritrovano altre che rafforzano i sistemi di controllo e vigilanza, come l'iscrizione all'albo delle cooperative sociali, la revisione delle stesse altro ancora. In Italia insomma vige

²⁴ Adempimento poi non più necessario dopo che è stato consentito di usare l'art. 1374 del C.C che prevede l'integrazione automatica dei contratti alle nuove leggi.

una struttura normativa che riconosce²⁵ alla cooperazione una funzione sociale e pertanto una meritevolezza ad essere incentivata e sostenuta. E' intuibile come tutto ciò si ponga in contrapposizione con il pensiero europeo e la disciplina economica comunitaria che deriva dal Trattato²⁶, tesa ad assicurare la "comparabilità" delle posizioni delle imprese operanti in Europa²⁷.

Per andare fino all'origine di questa diversità di vedute esistente tra Italia e comunità Europea occorre porsi una domanda: cos'è l'impresa?

Nel codice civile la definizione di impresa è derivata da quella di imprenditore "colui che esercita professionalmente un'attività economica organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni o di servizi", laddove l'attività indica una serie di scambi indirizzati ad uno scopo e l'aggettivo economica spiega che tale attività deve essere diretta a produrre nuova ricchezza sul mercato e per il mercato, secondo criteri economici (fare in modo che i ricavi coprano i costi)²⁸. Come si può notare non è il lucro l'elemento principale che emerge dalla definizione del codice civile, seppur si riconosce l'elementare principio di economicità con cui una impresa deve muoversi. Il nostro ordinamento poi riconosce un valore (funzione sociale) alla non distribuzione di utili (vedi articolo 45 della Costituzione).

Guardando alla Comunità Europea non esiste una definizione giuridica di impresa, neanche indiretta come quella suddetta. La dobbiamo ricavare dalla giurisprudenza tramite un'analisi empirica: si tratta di un'entità autonoma che svolge

²⁵ Sulla base dell'art. 45 della Costituzione e anche delle previsioni delle singole normative regionali. Su quest'ultima cosa si veda in particolare "la funzione sociale e la promozione della cooperazione nella legislazione regionale italiana" di Bitossi S., in Bagnoli L. (a cura di) *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive*, Roma, Carocci editore, 2010.

²⁶ Art 87 CE (par 1): "salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".

²⁷ Espressione usata da S. Bitossi in *La funzione sociale e la promozione della cooperazione nella legislazione regionale italiana*, in Bagnoli L. (a cura di) *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive*, Roma, Carocci editore, 2010, p. 118.

²⁸ Tralasciamo per utilità di lavoro la spiegazione dei termini "organizzazione" e "professionalmente".

attività a carattere prevalentemente economico²⁹. Per attività economica qui si intende, attenzione, una attività che consista nell'offrire beni e servizi su un determinato mercato e che quindi può incidere sui suoi assetti presenti e futuri. Si prescinde in questo caso da forma giuridica, presenza o assenza di scopo di lucro. Seppure tra le due definizioni non si rilevino contrasti eclatanti, "l'applicazione *tout court* della logica comunitaria sopra descritta si disinteressa degli aspetti sociali dell'impresa"³⁰. Ma l'impresa ha una funzione sociale? E in cosa consiste? Non esiste in Italia una definizione giuridica di funzione sociale, riconosciuta anche dalla Costituzione, ma sappiamo che il legislatore italiano la riconosce sicuramente in due circostanze: nella cooperazione a mutualità prevalente e nel non profit, cioè di fronte ad una applicazione della democrazia economica nel primo caso³¹ ed all'assenza di scopo di lucro, soggettivo, nel secondo. A questi due elementi si aggiunge tutto il discorso visto in precedenza sul ruolo che il terzo settore ricopre nelle politiche di *welfare*.

La Comunità Europea invece, per proseguire il parallelo, ha instaurato il regime del cd *de minimis*, per il quale sono consentiti aiuti di importanza minore in favore di piccole e medie imprese, presumendo che questi non siano comunque in grado di alterare la concorrenza sul mercato. In tutti gli altri casi si ricade in finanziamenti destinati a soggetti imprenditoriali di dimensioni maggiori, che può esser consentita solo a seguito di parere favorevole della Commissione Europea³².

La questione a ben vedere si gioca tutta sul riconoscimento di una funzione sociale, di certi soggetti in certe situazioni e di un'idea astratta ed egualitaria di concorrenza che non guarda alle circostanze specifiche dei mercati e che rischia di annichilire le identità dei soggetti.

²⁹ L'analisi empirica è stata fatta attraverso tre sentenze, note come caso Hofner, HFB Holding e Fenin. Per un approfondimento si veda L. Antonini *Sotto accusa comunitaria le agevolazioni al non profit*, in riv. *Atlantide* 1/2008.

³⁰ Si veda Espressione usata da Bitossi S., *La funzione sociale e la promozione della cooperazione nella legislazione regionale italiana*, in Bagnoli L. (a cura di) *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive*, Roma, Carocci editore, 2010 p. 118.

³¹ "con i soci, per i soci e senza intenti speculativi". P.A. Mori, *"Economia della Cooperazione e del Non - Profit"*, Roma, Carocci, 2008, p. 27.

³² S. Bitossi in *La funzione sociale e la promozione della cooperazione nella legislazione regionale italiana*, in Bagnoli L. (a cura di) *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive* Roma, Carocci editore, 2010, p. 119.

C'è da dire che negli anni la Comunità Europea ha corretto le proprie vedute e assunto posizioni meno rigide di quelle viste sopra. Ne sono un esempio la lettera inviata alle autorità italiane dove timidamente appare un riconoscimento dell'utilità sociale delle cooperative, cioè un agire nell'interesse della società ma anche e soprattutto dei propri membri, ma solo in quelle di modeste dimensioni e pure. Lo stesso non vale per quelle di grandi dimensioni e che operano con non soci e in concorrenza con altri grandi enti *for profit* commerciali. Un altro esempio si ha nel Trattato di Amsterdam del 1997 in cui si promuove l'occupazione, la protezione sociale ed ambientale, ed in due comunicazioni interpretative della Commissione: quella del luglio 2001 in cui si auspicano considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici e quella del 15 ottobre 2001 in cui si prevede di integrarvi aspetti sociali³³, come le pari opportunità e politiche occupazionali. In ultimo si possono citare anche le Direttive CE n. 17 e 18 del 2004, che introducono i laboratori ed i programmi di lavoro protetti. Si tratta di un qualcosa di simili alle cooperative sociali di tipo B, ma che prevede una partecipazione dei soggetti svantaggiati per almeno il 50%, questione che, assieme ad altre, crea un po' di difficoltà ed incompatibilità con la disciplina nazionale³⁴.

A parere di chi scrive, in conclusione, i riconoscimenti economici conseguenza del riconoscimento di una funzione sociale dovrebbero avvenire ad alcune condizioni: anzitutto una maggior coscienza delle imprese di dover render conto di quanto ricevuto (marketing sociale) e quindi un incentivo alla massima trasparenza; dopodiché va bene sostenere alcuni settori ma in una logica di mercato, ad esempio dando sempre maggior possibilità di scelta all'utenza.

³³ Per un approfondimento si veda S. Agostini, *Principi sociali, cooperative e appalti pubblici* in Rivista della Cooperazione n.2008/1.

³⁴ *Ibidem*.

4 LA RIFLESSIONE SCIENTIFICA SULLE COOPERATIVE

4.1 Le cooperative toscane

Per inquadrare al meglio il lavoro di questa ricerca occorrerà adesso a contestualizzare il dato normativo all'interno del punto di vista dottrinale.

A livello regionale gli studi più completi sono stati condotti dell'IRPET³⁵ e si tratta per lo più di studi che mirano a definire i lineamenti del fenomeno “cooperazione sociale” da un punto di vista demografico/quantitativo. Già qui però si rileva un problema di fonti, poiché per procedere ad un censimento gli strumenti sono molti e nessuno cattura in toto il fenomeno. Si ha l'albo regionale, la cui iscrizione però è obbligatoria solo qualora si intenda lavorare con enti pubblici, il registro delle imprese, da cui rileva più che altro il settore di attività, l'iscrizione alle centrali cooperative che ugualmente non è obbligatoria e in alcuni casi si assiste alla doppia iscrizione e così via.

Il dato che emerge incrociando il tutto al febbraio del 2008 ci sono 626 cooperative sociali in Toscana, con trend in crescita (con un aumento maggiore tra le cooperative sociali di tipo B e quelle femminili)³⁶. Questa crescita l'IRPET la spiega in parte in premessa col fatto che la Toscana è una delle Regioni a più alto tasso di associazionismo e partecipazione politica, atteggiamento che consente un humus favorevole alla creazione del cosiddetto *welfare mix*, laddove l'offerta di servizi alla persona avviene con la partecipazione attiva del privato sociale in ogni fase (dalla progettazione alla esecuzione). Così come si spiega che nelle cooperative sociali è alto il tasso dei dipendenti retribuiti sui totali, il che spiega che si va incontro anche all'esigenza di occupazione.

³⁵ Si veda in particolare Iommi S., *La cooperazione sociale nel sistema di welfare toscano. Primo rapporto*, Firenze, IRPET, 2005 e Regione Toscana, *Le imprese cooperative nel sistema economico della Toscana. Quarto rapporto*, 2008.

³⁶ Regione Toscana, “*Le imprese cooperative nel sistema economico della Toscana. Quarto rapporto.*” 2008 op. cit., p. 114.

Tabella 1: Caratteristiche organizzative delle cooperative sociali (2003)

| | nr. Medio di personale retribuito | % coop articolate in unità locali | % coop aderenti a centrale | % coop aderenti a consorzio | TOTALE |
|----------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|-----------------------------|--------|
| TOSCANA | 43 | 21,1 | 74,3 | 51,7 | 100 |
| Piemonte | 52 | 40,0 | 72,5 | 41,5 | 100 |
| Lombardia | 35 | 25,5 | 73,6 | 53,9 | 100 |
| Veneto | 31 | 32,0 | 66,3 | 52,3 | 100 |
| Emilia Romagna | 43 | 35,1 | 83,6 | 53,4 | 100 |
| Marche | 43 | 24,3 | 57,3 | 31,4 | 100 |
| ITALIA | 31 | 26,6 | 65,4 | 42,1 | 100 |

Fonte: ISTAT, rilevazione delle cooperative sociali

Un altro dato anagrafico interessante per inquadrare il nostro studio consiste nel fatto che il 74,3%³⁷ delle cooperative sociali aderisce ad una centrale cooperativa, con una media nazionale del 65,4% e secondi solo all'Emilia Romagna e che il 51,7% aderisce a Consorzi, contro la media italiana del 42,1%. In conclusione in Toscana c'è un alto tasso anche nell'associazionismo di secondo livello.

Oltre a questi aspetti demografici ne sono stati studiati altri, ripresi anche dalla dottrina nazionale³⁸: i modelli organizzativi e le strategie di mercato corrispondenti alle cooperative che aderiscono a Legaccop (la cui matrice culturale è quella operaio-sindacale) piuttosto che a Confcooperative (filone cattolico). Demograficamente si assiste ad una presenza di cooperative sociali di piccole e piccolissime dimensioni radicate nel territorio nel caso di Confcooperative, con una prevalenza di quelle tipo B, mentre si riscontrano cooperative di grandi dimensioni nell'altro caso.

³⁷ Dati fermi all'anno 2003.

³⁸ Presenti nei lavori del Centro Studi CGM 1997, 2002, 2005.

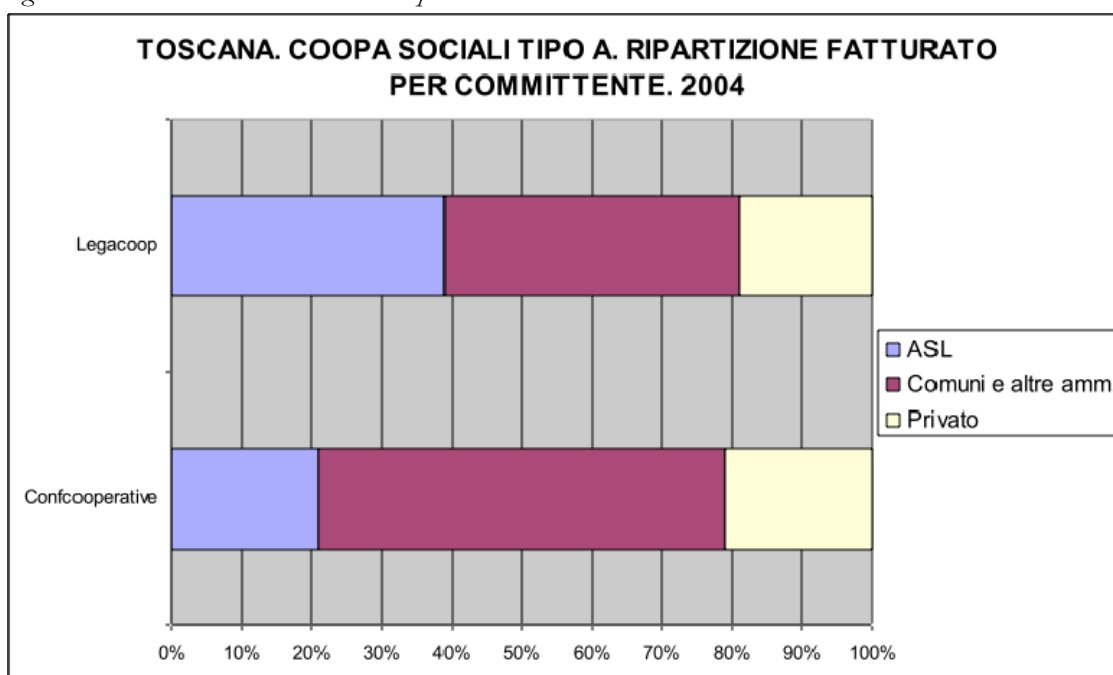
Tabella 2: Numerosità e tipo di cooperative sociali aderenti alle due principali centrali(2008)

| | Tipo A | Tipo B | Consorzi | TOTALE |
|------------------------|--------|--------|----------|--------|
| <i>Valori Assoluti</i> | | | | |
| Confcoop - Federsol | 179 | 114 | 19 | 312 |
| Legacop - ARCST | 86 | 55 | 10 | 151 |
| <i>Composizione %</i> | | | | |
| Confcoop - Federsol | 57,40% | 36,50% | 6,10% | 100% |
| Legacop - ARCST | 57,00% | 36,40% | 6,60% | 100% |

Fonte: Archivi delle Centrali Cooperative

In entrambe il lavoro con gli enti pubblici è un fattore preponderante, differenziazione per cui le aderenti a Legacoop sembrano preferire le Aziende UsI, mentre quelle legate a Confcooperative gli enti locali. Come strategia tra le cooperative del filone cattolico si riscontra la presenza di grandi consorzi di piccole e numerose imprese, possibilmente con un alto grado di specializzazione, mentre quelle di matrice operaio – sindacale hanno favorito la crescita dimensionale, gli ATI e l'offerta multi-servizio.

Figura 1. Fonte: archivi delle Centrali Cooperative



Studi recenti³⁹ analizzano invece le cooperative sociali dell'area metropolitana fiorentina dal punto di vista dei bilanci, sezionando il campione prima per tipologia (Tipo A e Tipo B), poi per area di appartenenza della cooperative suddividendo per provincia. Sebbene si tratti di uno studio basato essenzialmente su dati di bilancio, riclassificandoli e calcolando i più importanti indici patrimoniali, finanziari ed economici, si tratta di uno approccio estremamente utile.

Figura 3: Variazioni percentuali delle macrovoci economiche della cooperazione sociale nell'area metropolitana fiorentina (2009)

| | 2004 - 2005 | 2005 - 2006 | 2006 - 2007 | 2004 - 2007 |
|---|---------------|---------------|---------------|----------------|
| a) Valore della Produzione | 15,20% | 3,40% | 13,40% | 35,13% |
| B) Costo della Produzione | 14,10% | 3,10% | 13,10% | 33,00% |
| <i>Differenza A - B</i> | <i>63,40%</i> | <i>15,00%</i> | <i>20,60%</i> | <i>126,70%</i> |
| C) Proventi ed oneri finanziari | 29,60% | 25,20% | -4,30% | 55,40% |
| D) Rettifiche di valore di attività finanziarie | -10,30% | 144,10% | -53,90% | 0,90% |
| E) Proventi e oneri straordinari | -76,80% | -128,30% | -566,00% | -69,50% |
| Risultato prima delle imposte | 24,30% | -2,60% | 50,10% | 81,60% |
| 22 Imposte sul reddito d'esercizio | 10,90% | 3,70% | -9,40% | 4,20% |
| di cui IRAP | 32,40% | 16,50% | -13,00% | 34,20% |
| 23. Utile (perdita) d'esercizio | 62,90% | -120,00% | 497,20% | 424,20% |

Fonte Bagnoli L., *La cooperazione sociale nell'area metropolitana fiorentina*, 2009; p. 99.

³⁹ Vedi Bagnoli L. (a cura di) *La cooperazione sociale nell'area metropolitana fiorentina* 2009, Firenze, Firenze University Press.

Questo per incrementare la sicurezza della sostenibilità delle cooperative sociali ed affrontare il settore dei servizi alla persona in modo sempre più “imprenditoriale”⁴⁰. Basta pensare come questa attenzione ai bilanci giovi al *rating*, quindi al merito di credito, che le banche assegnano alle cooperative sociali e, vista la mole di rapporti che intercorrono tra i due soggetti e i criteri di Basilea II, la gestione finanziaria ed i relativi costi non possono più essere trascurati dalle cooperative sociali.

Senza dilungarsi troppo e rinviando alla pubblicazione stessa per una più approfondita analisi, si riportano qui alcuni risultati utili a meglio comprendere i dati che vedremo poi.

A spiegare, ad esempio, la crescita che il fenomeno “cooperazione sociale” ha avuto in Toscana i bilanci mostrano un aumento del valore della produzione negli anni 2004–2007. Si ha un incremento del 35,1% nelle cooperative sociali tipo A e del 45,5% nelle tipo B, così come si assiste ad un aumento degli investimenti, nell’area metropolitana aggregando le due categorie, per un 27,7% sempre nel medesimo arco temporale. A parte qualche differenza sulla composizione dell’attivo dovuto alle differenti attività svolte, per il resto le due tipologie presentano caratteristiche simili. Si riscontra una buona e crescente elasticità dell’attivo (68% nelle tipo A e 76% nelle tipo B), che testimonia un’attenzione alle politiche di investimento nel breve periodo giustificate, o meglio obbligate, dalla lentezza del pagatore, per lo più enti pubblici. I tempi di incasso medi risultano infatti essere 142 giorni per le A e 161 per le B. Questo significa anche una liquidità per lo più potenziale, per l’alta incidenza dei crediti nel capitale circolante netto.

⁴⁰ Così come auspicato dall’autore stesso nelle sue conclusioni, *Ibidem* p. 125.

Tabella 4: principali indici economici della cooperazione sociale nell'area metropolitana fiorentina (2009)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| ROI (mon/capitale investito lordo) | 3,10% | 4,40% | 4,80% | 5,60% |
| ROS (mon/vendite) | 2,30% | 3,30% | 3,60% | 3,80% |
| Rotazione dei crediti | 140,00 | 149,00 | 147,00 | 142,00 |
| Oneri finanziari/ricavi delle vendite | 0,90% | 1,00% | 1,20% | 1,00% |
| ROD (oneri finanziari/totale debiti) | 2,10% | 2,20% | 2,70% | 2,50% |
| Cash Flow potenziale operativo (mol/ricavi vendite) | 4,10% | 5,20% | 5,50% | 5,80% |

Fonte: Bagnoli L., *La cooperazione sociale nell'area metropolitana fiorentina*, 2009; p. 105

Non sorprende che la crescita delle cooperative sociali avvenga mediante finanziamenti a breve e che la gestione finanziaria sia un peso non trascurabile. Sempre dal lato dei costi poi in entrambi i casi, seppur con misure di un poco diverse, l'incidenza maggiore è relativa ai costi del personale e quelli per servizi.

Precisiamo che nel testo si analizzano bilanci per il periodo, come visto sopra, 2004–2007 e si notano dei margini crescenti per le cooperative sociali sia in termini di valore della produzione che valore aggiunto e MON⁴¹. Ad oggi, se il valore della produzione può essere comunque cresciuto, il che significa che si ricorre sempre di più alle cooperative sociali per rispondere al bisogno di servizi alla persona, le stesse affermano mediante le centrali cooperative⁴² che i margini siano diminuiti, a causa della

⁴¹ M.O.N.= Margine Operativo Netto. Si ottiene sottraendo ai ricavi prima i costi esterni (di produzione), poi i costi interni (del lavoro) ed infine gli ammortamenti e svalutazioni. Sinonimo di reddito operativo indica il reddito generato dalla gestione operativa contando anche ammortamenti e svalutazioni.

⁴² Su questo si veda l'interessante articolo di Natascia Ronchetti uscito su "Il Sole 24 ore" inserto "Centro-Nord" del 26 gennaio 2011. L'articolo parla della situazione delle cooperative sociali dell'Emilia Romagna, ma si può affermare che la situazione sia la medesima anche in Toscana.

generale crisi economica, della situazione non rosea di molti enti pubblici che continuano a pubblicare bandi al massimo ribasso, alla gestione finanziaria sfavorevole e altro ancora. Si può dire che al crescere del ruolo dei soggetti del privato sociale, non corrisponde un adeguato riconoscimento dal punto di vista economico.

È utile in conclusione richiamare argomenti sui quali non c'è attenzione e che invece meriterebbero studi approfonditi.

A. LA DISCIPLINA SULL'ACCREDITAMENTO

Negli ultimi anni sono state ridefinite le regole con cui gli enti che vogliono svolgere servizi per conto del Sistema Sanitario Nazionale e le cooperative sociali sono chiamate ad adeguarsi entro il 30 di giugno 2011⁴³. Su questo argomento ogni regione ha stabilito in autonomia i criteri. Le questioni sono immediate ed interessanti: quali effetti porta questa nuova disciplina sull'attuale assetto delle cooperative sociali? Le differenze che si delineano tra le regioni creeranno fenomeni di migrazione (che può essere per evadere da condizioni difficili a migliori oppure per "aggregare" nuovi territori favorevoli) delle cooperative sociali?

B. RIPARTIZIONE DEI COSTI CONTRATTUALI

Un'altra tematica apparentemente teorica ma dotata di un'incredibile portata pratica è quella legata al costo dei contratti. I contratti stabiliscono la ripartizione delle competenze tra i soggetti che li stipulano e, di conseguenza, determinano l'accollarsi dei costi all'una o all'altra parte. I corrispettivi che gli enti pubblici riconoscono sono adeguati alla ripartizione dei costi tra i due soggetti? Un esempio valga su tutti: i costi della "pubblicità". In numerosi casi le Aziende Usl riconoscono una retta per ogni utente che esse inseriscono in struttura. Ne consegue che se non vengono inseriti ospiti non viene erogata la retta al privato sociale. Inserire ospiti ha un costo che potremmo dire di pubblicità o marketing⁴⁴. Chi si accolla questo costo? Normalmente i contratti

⁴³ Il termine era il 31 dicembre 2010, ma è stato prorogato per consentire l'adeguamento (ndr).

⁴⁴ Far conoscere la struttura alla possibile utenza.

non lo definiscono e quindi spetta all'ente pubblico; ma se questo espleta il suo compito il danno lo riceve il privato sociale. Questo è solo uno degli esempi di un campo tanto inesplorato quanto interessante.

4.2 Uno sguardo al panorama nazionale

La cooperazione sociale, così come il terzo settore tutto, è un fenomeno che, più di molti altri, è stato scrutato e studiato sotto un elevato numero di prospettive, da quella economica a quella economico-aziendale, a quella giuridica, storica, di *governance*, fiscale e altro ancora. Tant'è vero che recentemente alcuni studi hanno provato a riassumere ed illustrare, tramite voci autorevoli, tutti gli ambiti più rilevanti che toccano il non profit⁴⁵.

Rispetto all' oggetto della nostra ricerca, a ben guardare, e per quanto emerso finora, sono pochi gli studi che si occupano degli aspetti della competitività delle cooperative sociali⁴⁶. In questi lavori viene richiamata la rinnovata attenzione agli aspetti qualitativi, oltre a quelli quantitativi, nelle politiche di *welfare* proprio grazie all'esistenza di questi soggetti che, come visto in precedenza, presentano un trend crescente sia come numero di soggetti che come servizi erogati.

Viene poi spiegato⁴⁷ in che modo si leghino bene le due caratteristiche di solidarietà e imprenditorialità; si mostra infatti la capacità delle cooperative sociali, come di altri soggetti Onlus, a migliorare il benessere collettivo attraverso i servizi socio-assistenziali sia perché, da un lato, si approvvigionano con fonti di finanziamento più economiche (come donazioni o contributi pubblici), sia perché, dall'altro, sono soggette a stimoli di mercato che le rendono più efficienti (in quanto trattasi pur sempre di mercati e concorrenti).

⁴⁵ Si veda Bagnoli L. (a cura di) *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive* Roma, Carocci editore, 2010.

⁴⁶ A. Thomas *Gli elementi di competitività delle cooperative sociali*, in *Economia e Diritto del Terziario*, n. 2, 2002.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 660 e ss.

Tra i vantaggi che la cooperativa sociale può sfruttare si ritrovano poi il radicamento nel territorio e, quindi, una miglior capacità di cogliere i bisogni e rispondere in modo adeguato, la componente fiduciaria che riduce la burocratizzazione ed i fenomeni di *free riding*. Una maggior motivazione del personale, dovuta al cercar lavoro per scopo sociale e non per lucro, offrirebbe più stimoli e più incentivi senza aggiunte; la customerizzazione dei clienti, una maggior autonomia finanziaria rispetto alle altre Onlus, in quanto le cooperative sociali sono vere e proprie imprese, ed un vantaggio anche nelle forme di finanziamento (es. Finanza Etica). In corrispondenza al riconoscimento di questi vantaggi, e ragionevole conseguenza, l'autore invita questi enti a non accontentarsi dell'utile prodotto da conto economico, ma cercare di misurare le *performance*, cioè i risultati sociali e tecnici così che la *mission* non rimanga solo una parola vana ma possa essere in qualche modo valutata e comunicata.

Proprio le tematiche di rendicontazione sociale, misurazioni di performance e controllo di gestione in genere sono tra le più affrontate dalla dottrina dell'ultimo decennio.

L'ultimo in senso cronologico è contenuto nel citato lavoro multi - disciplinare⁴⁸. La necessità di implementare tali misurazioni si ritrova sostanzialmente nella oramai conclamata insufficienza informativa dei tradizionali indici economico-finanziari a giudicare il reale andamento dell'impresa. Ma non solo. Tali misurazioni rappresentano il tentativo dell'aziendalista di riscontrare nella realtà l'attuazione di quei principi cooperativi e di comprendere la vera utilità dell'intrapresa sociale. È indubbio che ogni impresa ha, volente o nolente, effetti sull'ambiente e la comunità circostante⁴⁹ che possono essere sia positivi che negativi. Se l'impresa si comporta in modo responsabile, questo deve essere misurato e mostrato, al punto che la Regione Toscana stessa sta incentivando l'adozione di bilanci di sostenibilità⁵⁰ (ambientale e sociale).

⁴⁸ Bagnoli L. (a cura di) 2010.

⁴⁹ Si veda ad esempio il sito www.sbilanciamoci.org, dove sono presenti misurazioni in tal senso.

⁵⁰ Si veda le *Linee guida regionali per il bilancio di sostenibilità delle PMI toscane (rendicontazione socio-ambientale)* approvate dalla Regione con delibera 919 del 02/11/10. Per le imprese che lo adottano sono previsti incentivi, finalizzati sia alla realizzazione e certificazione dello stesso, sia come maggiorazione di punti in successive graduatorie di bandi di finanziamento.

Gli interessi come si vede sono molti e inquadrano il problema da angolature diverse (rispetto dei principi cooperativi, effetto dell'impresa sull'ambiente, valutazioni di efficacia su servizi alla persona⁵¹, marketing sociale, etc.) ma le conclusioni e le linee di ricerca sono convergenti.

La rendicontazione sociale prevede due importanti *step*⁵² che sono la rilettura dei dati economico-finanziari con criteri che mostrino come la ricchezza viene distribuita e l'allargamento con misurazione dell'efficacia sociale. Nel primo *step* si parla di riclassificazione del conto economico secondo il criterio del Valore Aggiunto Economico Sociale (VAES), in cui si “trasformano” dei costi interni in ricavi di determinate categorie di *stakeholder* identificati a priori. A titolo di esempio, le imposte e le donazioni sono valore distribuito alla comunità, i costi per stipendi e premi sono valore distribuito ai dipendenti e via dicendo⁵³. Riguardo all'efficacia sociale invece si devono introdurre alcune concetti importanti. Uno su tutti, la distinzione tra *output* e *outcome*, laddove i primi indicano il risultato fisico prodotto ed i secondi indicano gli effetti sugli utenti⁵⁴. In questo campo le valutazioni possibili sono molte, non esiste infatti un protocollo perché tutto varia in base all'attività svolta, quindi alla tipologia di utenti, ma esiste una buona strada da percorrere che è emersa negli ultimi anni. Si tratta della possibilità di applicazione della *Balanced Scorecard*⁵⁵ quale strumento per ottenere la rendicontazione finora esaminata. Con le sue molteplici prospettive di indagine è possibile una ottimale identificazione di tutti gli *stakeholder* di riferimento e con il processo che comporta si può, per dirla alla Kaplan e Norton, “tradurre la strategia in

⁵¹ Si veda Molteni M., *Le misure di performance nelle aziende non profit di servizi alla persona*, CEDAM, Padova 1997.

⁵² Si veda Bagnoli L. (a cura di) 2010.

⁵³ Il GBS (Gruppo di studio del Bilancio Sociale) individua sette categorie di *stakeholder*, si veda www.gruppobilanciasociale.org.

⁵⁴ oltre agli input, in cui si cercano di identificare i fattori produttivi che siano i più sostenibili possibili, come fornitori a km 0 e muniti di certificazioni ambientali e valutazioni di impatto allargato, sulla comunità di riferimento.

⁵⁵ Si veda su questo Kaplan R., *The Balanced Scorecard and the non profit organizations*, in *Balanced Scorecard Report*, Novembre – Dicembre 2002, pp. 1- 4, e anche Somers Ali B., *Shaping the Balanced Scorecard for use in UK social enterprises*, in *Social Enterprises Journal*, number 1, issue 1, march 2005.

azione⁵⁶”. Senza addentrarsi ulteriormente, si ritiene utile effettuare solo un commento: è ragionevole implementare tali misurazioni proprio in quanto nei mercati oggetto della nostra ricerca non è l’utente a valutare chi eroga il servizio, quindi potrebbe essere proprio quest’ultimo a richiedere di, e provare a, misurarsi.

Abbandonando adesso l’approccio economico voltiamo lo sguardo al campo giuridico. Gli addetti al settore avranno nel tempo sicuramente sentito paventare l’ipotesi di un testo unico sul non profit. Siamo di fronte alla necessità di radunare in un unico corpo le leggi in modo tale che difendano le differenze esistenti tra le singole tipologie di enti, ma che allo stesso tempo rendano uniforme, senza vuoti né duplicazioni, la disciplina che riguarda questo mondo.

Lungi dal compiere questo passo, la dottrina sta comunque mettendo in rilievo le criticità dell’attuale apparato normativo⁵⁷. Gli enti del privato sociale sono stati creati per lo più da leggi speciali, riconosciuti in modo distinto dalle imprese commerciali nel codice civile ma con altri criteri nel TUIR (art 73). È una “disciplina disorganica”⁵⁸ che rischia di essere incoerente non trattando adeguatamente le varie tipologie di privato sociale, spesso ponendo oneri, come quelli di rendicontazione, uguali tanto per gli enti grandi e strutturati come impresa quanto per quelli piccoli ed informali, per dire un esempio.

L’attenzione della dottrina giuridica è stata poi catturata, negli ultimi anni, dalla comparsa sulla scena dell’impresa sociale⁵⁹ di cui non ci occupiamo, per ragioni di praticità, in questa sede. L’argomento si intreccia con le cooperative sociali nel momento in cui si chiede l’opportunità di una trasformazione di queste a imprese sociali, quali i vantaggi e quali le criticità.

⁵⁶ Kaplan R., Norton D., *Balanced Scorecard. Tradurre la strategia in azione*, a cura di Alberto Bubbio. Torino 2000, pp.

⁵⁷ Su questo si veda M. Poletto *Aspetti critici della normativa del non-profit e dell’impresa sociale* in Poledrini S. *Le imprese senza scopo di lucro*, 2010 Franco Angeli, Milano, pp. 10 e ss.

⁵⁸ *Ibidem*, p 32.

⁵⁹ D.lgs 156 del 2005.

Esiste un'ampia dottrina che si occupa poi di storia, ma che esula totalmente dal nostro lavoro e ci limitiamo a rimandare ai lavori del Centro Studi CGM che offre delle utilissime e precise ricostruzioni.

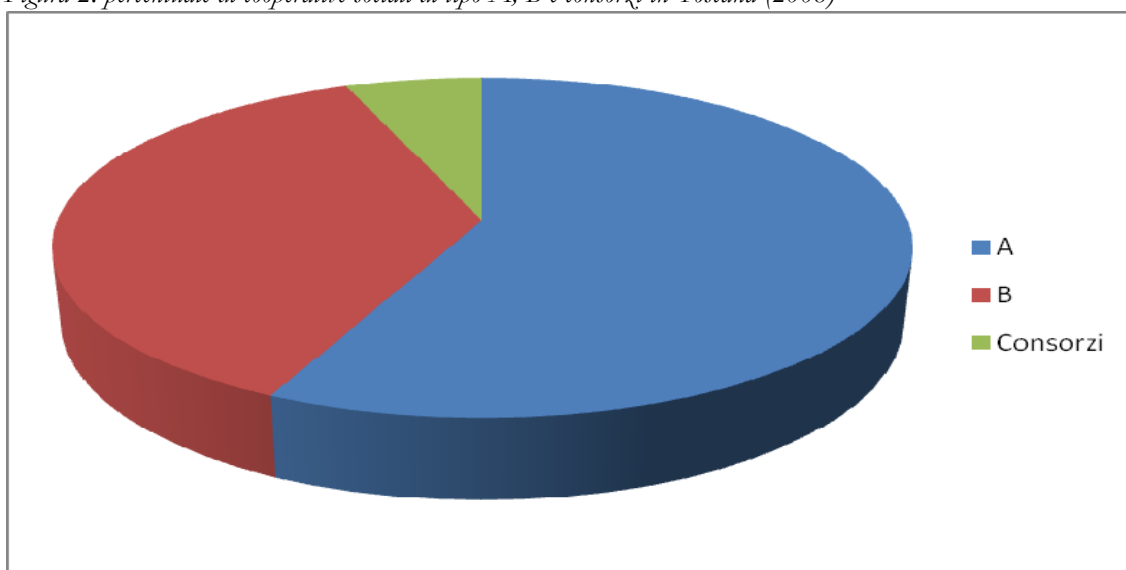
In conclusione la dottrina vista fino qui non si occupa esattamente dell'argomento della nostra ricerca. Infatti si cerca di evidenziare dei punti di vantaggio delle cooperative sociali nello svolgere servizi alla persona derivanti dall'essere una categoria a metà strada tra un'impresa commerciale ed una solidaristica. Diverso è chiedersi quali fattori siano decisivi, nel bene o nel male, nel mercato degli appalti.

5 LA METODOLOGIA DELLA RICERCA

5.1 Le cooperative sociali

In regione Toscana sono presenti numerose cooperative sociali che si inseriscono all'interno di una più ampia storia che ha caratterizzato la nostra regione nell'attività nei settori dell'associazionismo civile. Sempre secondo l'ultimo rapporto sulla cooperazione in Toscana, nel 2008 le cooperative sociali rappresentavano il 15% del totale delle imprese cooperative: 630 imprese di cui 500 iscritte alle centrali cooperative riconosciute. Nel 57% dei casi si tratta di cooperative di tipo A, le quali raccolgono anche il maggior numero degli addetti impiegati: il 72%, pari a oltre 15.000 addetti⁶⁰.

Figura 2: percentuale di cooperative sociali di tipo A, B e consorzi in Toscana (2008)



Fonte: Regione Toscana, *Le imprese cooperative nel sistema economico della Toscana. Quarto rapporto*, pp. 11-12.

Dovendo analizzare tale campione e concentrarsi sulle problematiche legate alla partecipazione a gare pubbliche, è stato deciso, sempre su suggerimento

⁶⁰ Cfr. Regione Toscana, *Le imprese cooperative nel sistema economico della Toscana. Quarto rapporto*, Ospedaletto 2008, pp. 11-12.

dell'Osservatorio sulla cooperazione, di utilizzare una metodologia di analisi di tipo prettamente qualitativo, anche in relazione al contemporaneo svolgimento di altri studi e ricerche sulla cooperazione toscana, svolte essenzialmente con tecniche di analisi di tipo quantitativo.

L'analisi qualitativa, infatti, si adattava maggiormente ad un oggetto di studio particolarmente complesso (le gare di appalto e l'organizzazione aziendale delle cooperative) che difficilmente sarebbe stato approfondito e sviscerato con tecniche di analisi prettamente quantitative. La metodologia della ricerca, infatti, si è concentrata su interviste in profondità svolte con testimoni privilegiati: imprese cooperative partecipanti a gare pubbliche.

Di seguito illustriamo i criteri fondamentali seguiti per la costruzione del campione di analisi.

Innanzitutto **Piscrizione alle centrali cooperative regionali**: le cooperative sono state scelte su segnalazione delle centrali regionali riconosciute, in quanto, come precedentemente accennato, la gran parte delle cooperative sociali toscane sono aderenti a una delle quattro centrali (Legacoop, Confcooperative, UNCI, AGCI). In secondo luogo poiché questo ha permesso un coinvolgimento tempestivo delle stesse cooperative, contattate per la richiesta di disponibilità alla ricerca, da soggetti a loro già conosciuti e legati da medesimi interessi, piuttosto che da ricercatori esterni. Infine, la mediazione delle centrali ha permesso di costruire il campione con testimoni effettivamente significativi: la grande varietà delle cooperative e dei tipi di gare pubbliche a cui queste partecipano ha richiesto che il campione fosse composto da soggetti "medi" per quanto riguarda aspetti essenziali come il tasso di vittoria effettivo di appalti, la frequenza di partecipazione alle gare, la dimensione per fatturato e personale dipendente, etc. L'indicazione delle centrali ha permesso di valutare tutti questi aspetti, altrimenti non considerabili in una prospettiva di breve periodo. L'importanza della costruzione di un campione di cooperative "medie", in particolar modo per ciò che concerne i tassi di vittoria di gare pubbliche, è stata una dimensione importante, come rilevato anche in sede di esposizione dei risultati: l'obiettivo era di evitare, tanto imprese caratterizzate da modelli ottimali di organizzazione (imprese

sempre vincenti), quanto aziende evidentemente fuori mercato rispetto agli standard richiesti dalle pubbliche istituzioni.

Una sola osservazione per quanto concerne il mondo delle cooperative non aderenti a centrali cooperative: abbiamo cercato di includere alcuni testimoni significativi nel campione, per individuare eventuali differenze nelle performances delle cooperative, e partendo dall'elenco di cooperative sociali iscritte al Registro delle imprese, abbiamo cercato di individuare imprese disposte a partecipare alla nostra ricerca. Purtroppo non abbiamo trovato alcuna cooperativa sociale (non aderente ad una centrale) che avesse un'esperienza abbastanza solida nel mondo dei bandi pubblici e che rispettasse un criterio minimo dimensionale. Questo risultato conferma la scelta adottata di costruire il campione con il supporto diretto delle centrali regionali.

Inoltre, un altro importante criterio seguito per la costruzione del campione è stata **la distribuzione territoriale**: si è scelto di considerare le province di Firenze, Prato e Pistoia come territorio di interesse della ricerca. Tale scelta per due ordini di motivi: primo, la numerosa presenza di cooperative sociali nel capoluogo regionale e nelle zone limitrofe. In secondo luogo, per la quasi corrispondenza di queste tre province con il territorio dell'ESTAV (Ente per i Servizi Tecnico-amministrativi di Area Vasta) Centro (Ente del Servizio Sanitario Regionale). L'ESTAV è, infatti, un'unità amministrativa regionale sempre più importante per la somministrazione di servizi para-sanitari e di cura alla persona, attività fondamentale per le cooperative sociali.

Attraverso una serie di incontri con i responsabili delle centrali cooperative, sono state individuate una prima serie di cooperative sociali. Dopo i primi contatti da parte delle stesse centrali, i ricercatori hanno valutato direttamente con le cooperative la rispondenza ai criteri generali di interesse della ricerca: un'esperienza consolidata nella partecipazione a bandi pubblici, la capacità di vincere con frequenza "media" tali gare, un'organizzazione strutturata e un'equa distribuzione territoriale.

A seguito di queste valutazioni, le cooperative che più rispondevano ai criteri utilizzati appartenevano esclusivamente alle centrali cooperative Legacoop e

Confcooperative, nonostante la più ampia disponibilità delle altre centrali a rispondere ad ogni richiesta utile per la ricerca.

In conclusione di questa fase riportiamo alcuni dati sintetici descrittivi del campione di analisi, come il tipo di cooperativa sociale secondo la legge 381 del 1991, il comune/provincia dove si svolge principalmente l'attività e il settore di attività prevalente.

Tabella 5: campione di cooperative sociali per tipo secondo la legge n. 381/1991

| | A | B | Consorzio |
|---|----------|----------|------------------|
| Tipo Cooperativa sociale, secondo l. 381/1991 | 11 | 4 | 4 |
| % (su 19) | 57,9% | 22,2% | 16,7% |

Figura 3: campione di cooperative sociali per tipo secondo la legge n. 381/1991

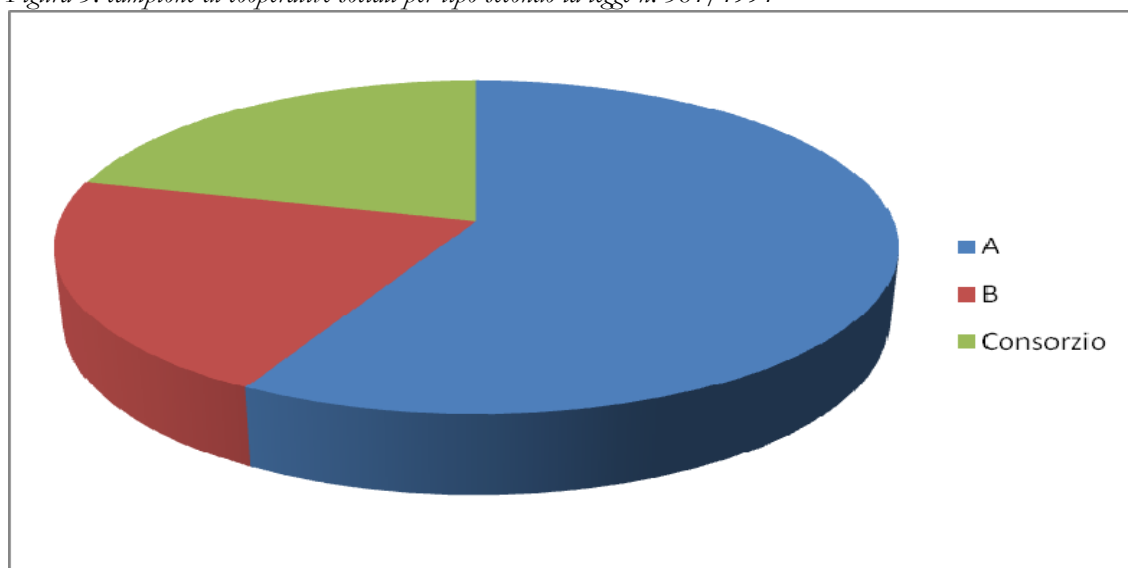


Tabella 6: Comune/Provincia di attività delle cooperative oggetto del campione

| | Firenze | Prato | Pistoia | Altre zone Toscana |
|--------------------------------|----------------|--------------|----------------|---------------------------|
| Comune - provincia di attività | 13 | 8 | 7 | 6 |
| % (su 34) | 38,24% | 23,53% | 20,59% | 17,65% |

Figura 4: Comune/Provincia di attività delle cooperative oggetto del campione

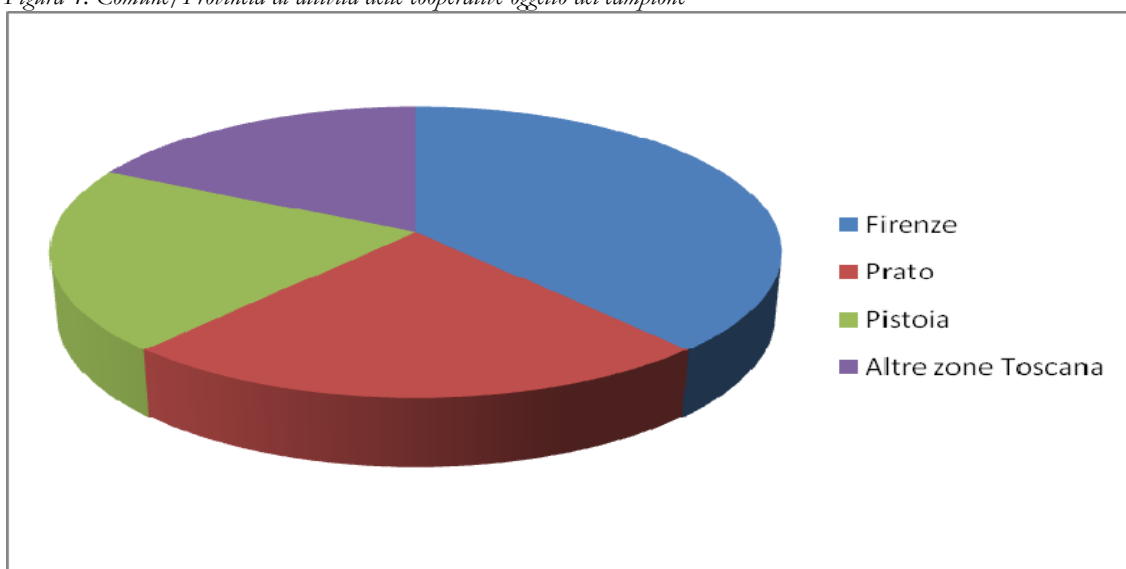
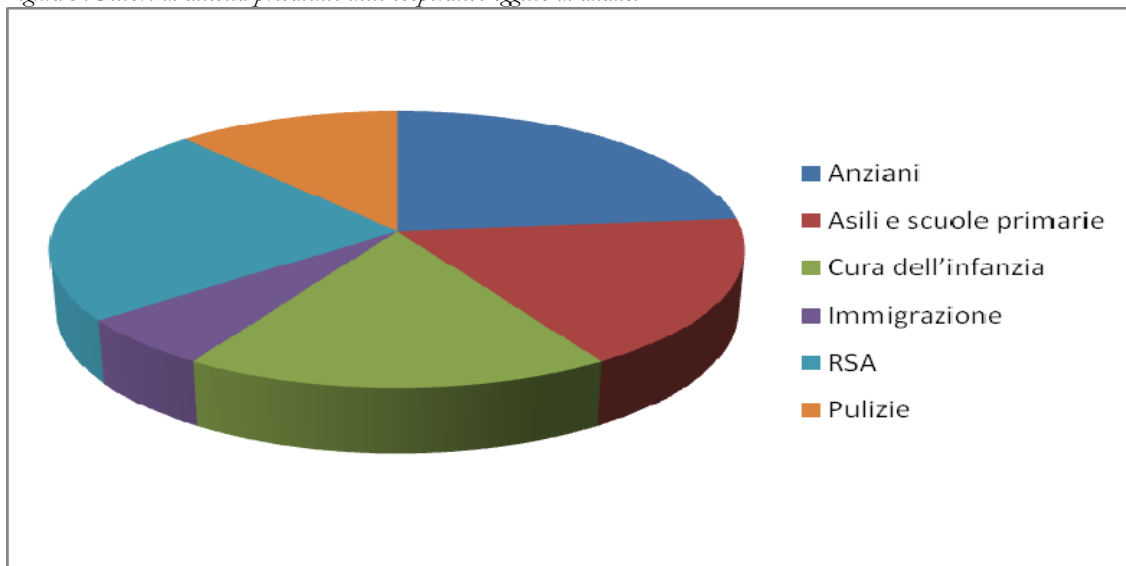


Tabella 7: Settore di attività prevalente delle cooperative oggetto di analisi

| | Anziani | Asili e scuole primarie | Cura dell'infanzia | Immigrazione | RSA | Pulizie |
|--------------------------------|----------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------|------------|----------------|
| Settore di attività prevalente | 4 | 3 | 3 | 1 | 4 | 2 |
| % (su 19) | 21,05% | 15,79% | 15,79% | 5,26% | 21,05% | 10,53% |

Figura 5: Settore di attività prevalente delle cooperative oggetto di analisi



5.2 I questionari e le interviste in profondità

Una volta individuato il campione della ricerca, il gruppo di lavoro si è concentrato sulla formulazione dei documenti per la raccolta dati.

Essendo la ricerca incentrata sulle caratteristiche principali dell'analisi qualitativa, il centro fondamentale dell'analisi è stata la predisposizione di una traccia di riferimento per le interviste dirette in profondità.

Prima di affrontare i colloqui con i rappresentanti delle cooperative scelte, è stato deciso di somministrare alle stesse un questionario di analisi preventiva con risposte chiuse che potesse indicare alcuni dati generici di descrizione della cooperativa e del loro rapporto con le gare di appalto.

Per la formulazione del questionario e della traccia di intervista sono stati coinvolti i rappresentanti delle centrali cooperative e tutti i partecipanti dell'Osservatorio regionale sulla cooperazione. Al gruppo di lavoro sono state proposte vari passaggi di formulazione dei documenti per la raccolta dati che, in seguito ad alcuni incontri svolti nei mesi di giugno e luglio 2010, sono stati migliorati

fino a raggiungere la versione definitiva con l'approvazione di tutto il gruppo di ricerca.

Il questionario e la traccia di intervista aperta hanno seguito la medesima struttura. Per la loro formulazione l'oggetto è stato studiato approfonditamente nella normativa e nella letteratura scientifica sul tema. A seguito di questa prima analisi si è determinato un primo passo decisivo per la struttura dei documenti: la suddivisione in tre parti fondamentali, che rispecchiano degli step essenziali per l'approccio ai bandi pubblici di gara.

- La fase **antecedente alla gara**: raccolta informazioni e criteri per selezionare le gare interessanti;
- La fase di **partecipazione alla gara**: decisione sulla partecipazione, redazione e presentazione del progetto;
- La fase di **esecuzione del contratto**: svolgimento del servizio in caso di aggiudicazione della gara.

Il questionario è stato pensato come strumento di approccio alla tematica di analisi (vedi allegato). In questo senso la prima parte, sulla fase antecedente alla gara, si concentra sulle principali caratteristiche della cooperativa (tipo di cooperativa secondo la l. 381 del 1991, settore/attività principale, comune o provincia in cui è principalmente svolta l'attività), sul grado di informazione, sulle modalità di reperimento delle informazioni riguardanti gare di appalto e i criteri con cui si valuta l'interesse ad una gara. La seconda fase, prettamente la partecipazione alla gara, si concentra sugli aspetti determinanti per la scelta di partecipare, per l'aggiudicazione della gara stessa e sull'organizzazione della cooperativa per lo svolgimento di tutti gli adempimenti necessari a formulare la miglior domanda. Infine, la terza ed ultima parte è relativa all'esecuzione del contratto: le principali problematiche riscontrate e gli interventi delle cooperative in risposta alle difficoltà registrate.

Una volta ricevuti i questionari compilati si è avviata una prima fase di analisi dei dati preventiva allo svolgimento dell'intervista diretta. Tale impostazione ha permesso ai ricercatori di poter giungere al colloquio avendo a conoscenza alcuni aspetti descrittivi della cooperativa sociale in riferimento alle gare di appalto.

Successivamente, si sono svolti i colloqui diretti tra i ricercatori e un rappresentante della cooperativa.

Dobbiamo innanzitutto sottolineare la grande disponibilità delle cooperative, che hanno concesso la possibilità di intervistare sempre una delle figure chiave per lo svolgimento delle gare di appalto: dai responsabili dell'ufficio gare (dove presenti) ai rappresentanti dell'ufficio amministrativo, se non direttamente con il responsabile della cooperativa. Le interviste dirette sono state svolte presso le sedi delle cooperative nei mesi di settembre e ottobre 2010.

I colloqui hanno seguito tendenzialmente la traccia predisposta (vedi allegato), ma hanno esaminato alcune tematiche particolari. La traccia, che non è stata somministrata alle cooperative, prevedeva sempre la suddivisione in tre fasi distinte: antecedente alla gara, partecipazione, esecuzione del contratto in caso di aggiudicazione.

La prima parte ha approfondito l'impatto delle gare pubbliche sull'attività della cooperativa e le problematiche legate al reperimento delle informazioni necessarie; in primis delineare i problemi informativi riscontrati dalle cooperative. Successivamente si è cercato di determinare i criteri utilizzati per decidere di partecipare: cosa spinge le cooperative a investire tempo e risorse per la partecipazione a un bando pubblico? In seguito la traccia delineava alcuni elementi circoscritti che, in sede di studio preliminare e dai colloqui con i partecipanti all'Osservatorio sulla cooperazione, erano stati giudicati importanti per la predisposizione del progetto di gara e l'aggiudicazione dell'appalto: valore dell'esperienza personale derivante dall'aver già vinto un appalto, presenza di un soggetto leader nel settore come disincentivo alla partecipazione, grado di autonomia nella predisposizione delle proposte progettuali. La terza parte, al contrario, era incentrata maggiormente sulla struttura organizzativa della cooperativa, che rappresenta un indicatore fondamentale delle effettive problematiche riscontrate nell'esecuzione dei

servizi: clausole del contratto maggiormente incisive, reperimento del personale per l'erogazione del servizio, struttura finanziaria e rapporti con le banche, organizzazione interna dell'apparato amministrativo e gestione dell'appalto.

5.3 La ricerca sulle cooperative produzione e lavoro

Per quanto concerne la ricerca sulle cooperative di produzione e lavoro la ricerca si è, invece, concentrata sui dati già a disposizione dell'Osservatorio regionale sulla cooperazione. Il settore delle cooperative di produzione e lavoro è un ambito molto esteso e variegato della cooperazione toscana: in base alla classificazione dell'Albo cooperative, istituito con Decreto ministeriale nel giugno 2004, la percentuale più elevata di cooperative a mutualità prevalente in Toscana è proprio quella di produzione e lavoro (33%). Ben 1293 cooperative impegnate in molteplici attività: movimentazione merci e magazzinaggio, edilizia e genio civile, servizi di pulizia e disinfestazione, etc. All'interno di questa forte differenziazione, la ricerca si è voluta concentrare su cooperative che partecipavano a gare per lavori pubblici: opere di urbanizzazione, riqualificazione, manutenzione ordinaria o straordinaria di strade o beni pubblici, restauri, etc.

Per perseguire l'intento della ricerca di valutare il comportamento delle imprese cooperative nel mondo degli appalti pubblici si è voluto analizzare la percentuale di vittorie delle cooperative sul totale delle gare e approfondire alcuni aspetti chiave come la presenza territoriale e l'incidenza dei criteri di aggiudicazione. Dobbiamo comunque sottolineare ancora come questo settore abbia interessato la ricerca in misura inferiore rispetto al fenomeno delle cooperative sociali.

6 LE COOPERATIVE SOCIALI

L'analisi dei questionari e delle interviste alle cooperative sociali ha contraddistinto l'attività del gruppo di ricerca nel periodo di Ottobre e Novembre 2010. Di seguito riportiamo i principali risultati sulle cooperative sociali che hanno contraddistinto lo studio⁶¹.

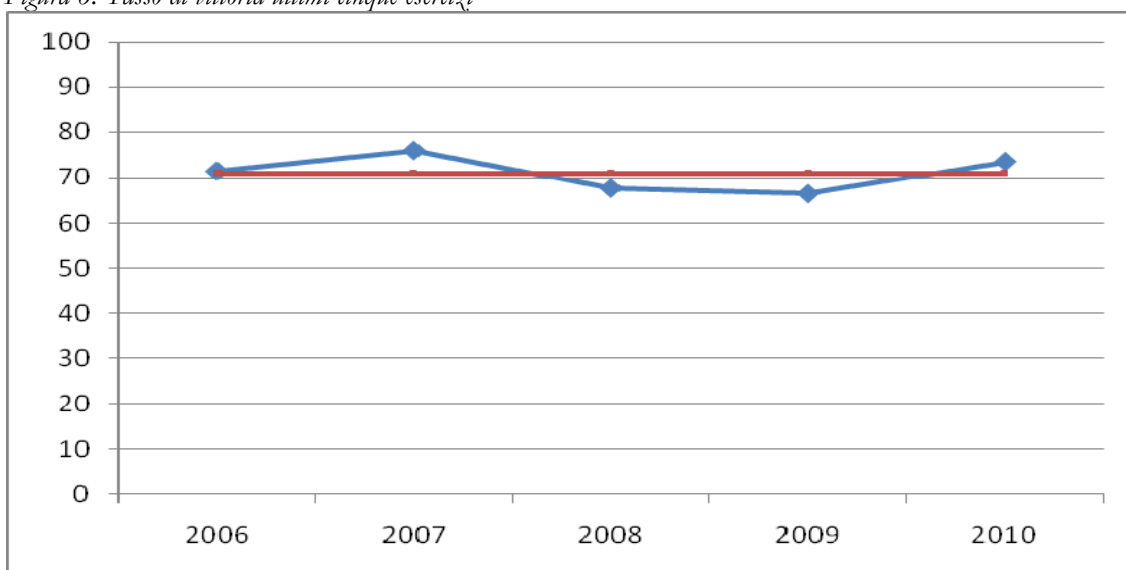
L'esito di questa parte della ricerca prospetta una realtà che parzialmente si discosta, dall'altro le conferma suscitando problematiche inedite. Il primo dato fondamentale è il tasso di vittoria (gare vinte/gare partecipate) riscontrato dalle imprese cooperative negli ultimi cinque esercizi: la media totale del campione di cooperative è quasi del 71%. Le cooperative vincono quasi i 3/4 delle gare a cui partecipano. (Domanda 8, part. 2, Quest.). In questo senso non si distingue neanche un particolare trend di evoluzione del tasso: la percentuale di vittorie appare pressoché stabile negli ultimi 5 anni.

Tabella 8: Tasso di vittoria ultimi cinque esercizi

| Domanda 8. parte 2 Questionario | 2006 (%) | 2007 (%) | 2008 (%) | 2009 (%) | 2010 (%) | MEDIA GENERALE (%) |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------------|
| Qual è il tasso di vittoria (gare vinte/gare partecipate) degli ultimi cinque esercizi distinti? MEDIA (%) | 71,4 | 75,9 | 67,6 | 66,4 | 73,5 | 70,97 |

⁶¹ Tutti i risultati dei questionari sono riportate in allegato alla presente relazione. Per i colloqui orali è riportata la traccia seguita, poiché non era riferibile una completa trascrizione delle interviste.

Figura 6: Tasso di vittoria ultimi cinque esercizi

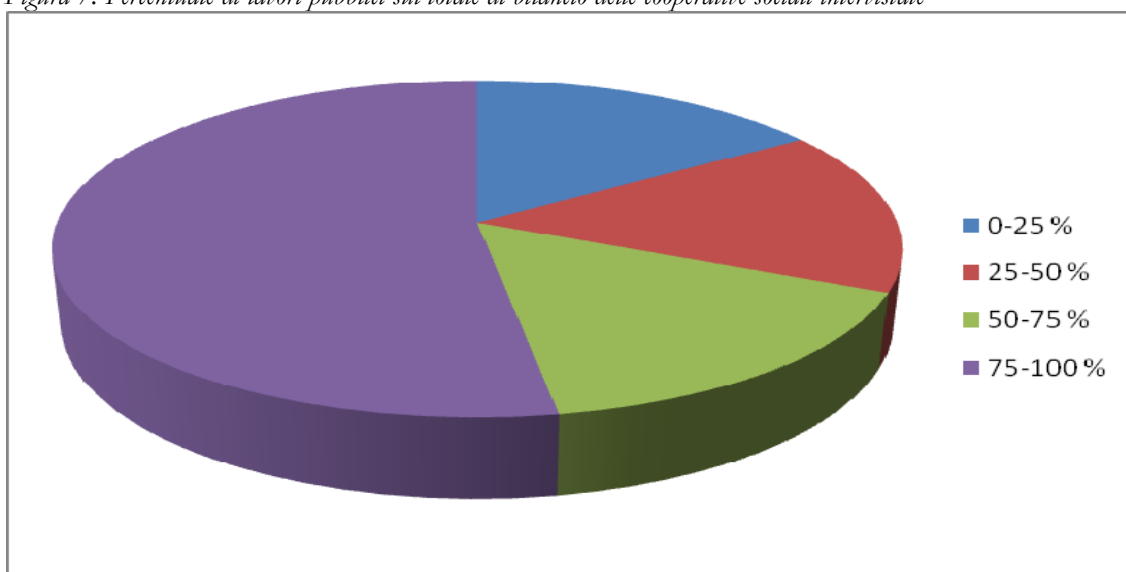


A questo primo dato va aggiunta anche l'importanza del volume di fatturato legato ad appalti pubblici: per più della metà delle cooperative intervistate la percentuale di lavori svolti legati a gare pubbliche è compresa tra il 75% e il 100% del totale del fatturato (Domanda 4, part. 1, Interv.).

Tabella 9: Percentuale di lavori pubblici sul totale di bilancio delle cooperative sociali intervistate

| Domanda 4. parte 1 Intervista | 0-25 % | 25-50 % | 50-75 % | 75-100 % |
|---|--------|---------|---------|----------|
| Che impatto hanno, in percentuale, i lavori legati a gare pubbliche di appalto sul vostro bilancio? | 3 | 3 | 3 | 10 |
| % (su 19) | 15,79% | 15,79% | 15,79% | 52,63% |

Figura 7: Percentuale di lavori pubblici sul totale di bilancio delle cooperative sociali intervistate



A possibile spiegazione di tale risultato, certamente può essere addotta la **insufficiente rappresentatività del campione di cooperative intervistate rispetto all'effettiva totalità della popolazione**⁶²: i dati sono stati raccolti, infatti, solo da cooperative iscritte alle centrali cooperative e alcune di queste sono di grandi dimensioni, in alcuni casi leader dei rispettivi settori. Tale campione, dunque, potrebbe non rappresentare l'universo medio delle cooperative toscane, ma solo la **parte migliore** di questo: le cooperative sempre o quasi sempre “vincenti” nelle gare pubbliche.

A. CRITICITÀ DEL SISTEMA COMPETITIVO

Ma esistono ulteriori ragioni esplicative sulle quali occorrerà riflettere: per un tasso di vittoria così elevato, possiamo in effetti, ipotizzare che le cooperative **partecipino a gare pubbliche solo quando vi sia una buona (o ottima) possibilità**

⁶² L'analisi ha riguardato un campione di 20 cooperative sociali toscane sul totale di circa 500 iscritte alle centrali cooperative, rappresentando, quindi una buona base per una ricerca qualitativa. In ogni caso si tenga presente che l'indagine tramite testimoni privilegiati permette di rilevare informazioni peculiari che contraddistinguono fenomeni tipici delle scienze sociali come quello oggetto di ricerca. Una recente analisi di tipo quantitativo sulla realtà delle cooperative sociali in Regione Toscana è stata effettuata dall'Associazione ISNET e Uniocamere Toscana, *Quali opportunità per la cooperazione sociale in Regione Toscana*, in pubblicazione.

di vittoria, tale da giustificare razionalmente l'investimento di risorse necessario per la partecipazione.

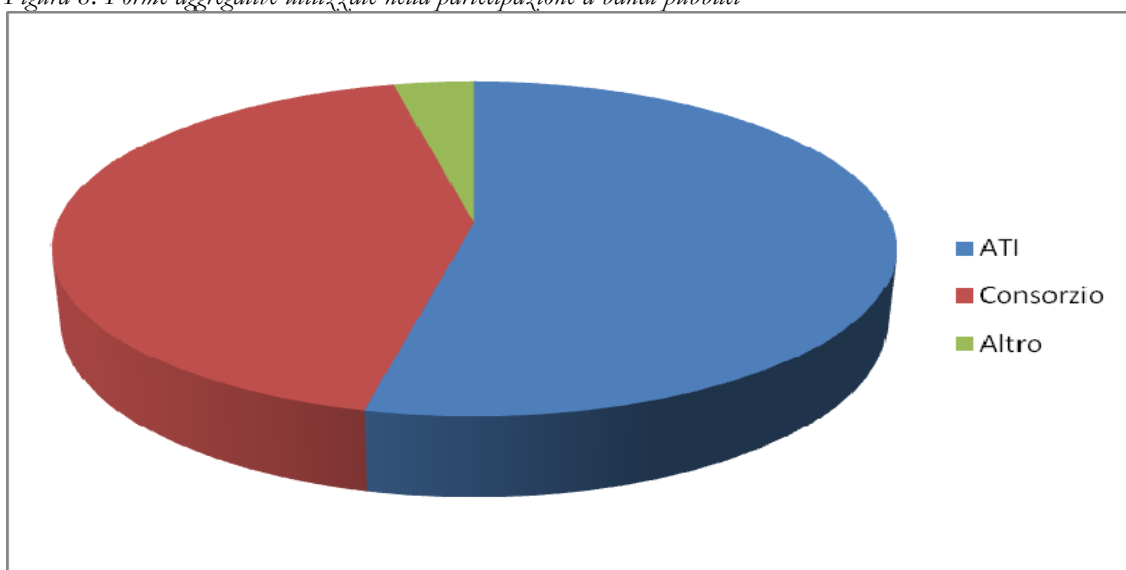
A questa possibilità contribuisce il ruolo di mediazione di soggetti intermedi come le centrali cooperative e, soprattutto, i consorzi. Rientra, infatti, nell'attività consorziale quella di indicare, alle cooperative aderenti, l'impresa con le migliori chance di vittoria in una determinata gara di appalto. Le cooperative aderenti, seguendo in toto le indicazioni del consorzio, razionalizzano la partecipazione alle gare, riducendo così sensibilmente i margini di sconfitta.

Estremamente significativo è che tutte le cooperative intervistate ricorrano a forme aggregative per aumentare le possibilità di vittoria. Una importante considerazione, quindi, già si può effettuare: **le cooperative sociali cercano di ridurre al massimo l'alea delle gare, specializzandosi e presentandosi dove le chance di vittoria sono prevedibilmente alte.**

Tabella 10: *Forme aggregative utilizzate nella partecipazione a bandi pubblici*

| Domanda 9. | | SI | NO |
|---|-------|-----------|-------|
| Nel partecipare a gare pubbliche di appalto, la cooperativa ricorre a forme aggregative per aumentare le possibilità di vittoria? | | 19 | 0 |
| % (su 19) | | 100% | 0 |
| | ATI | Consorzio | Altro |
| Quali? | 15 | 12 | 1 |
| % su (28) | 53,6% | 42,9% | 3,6% |

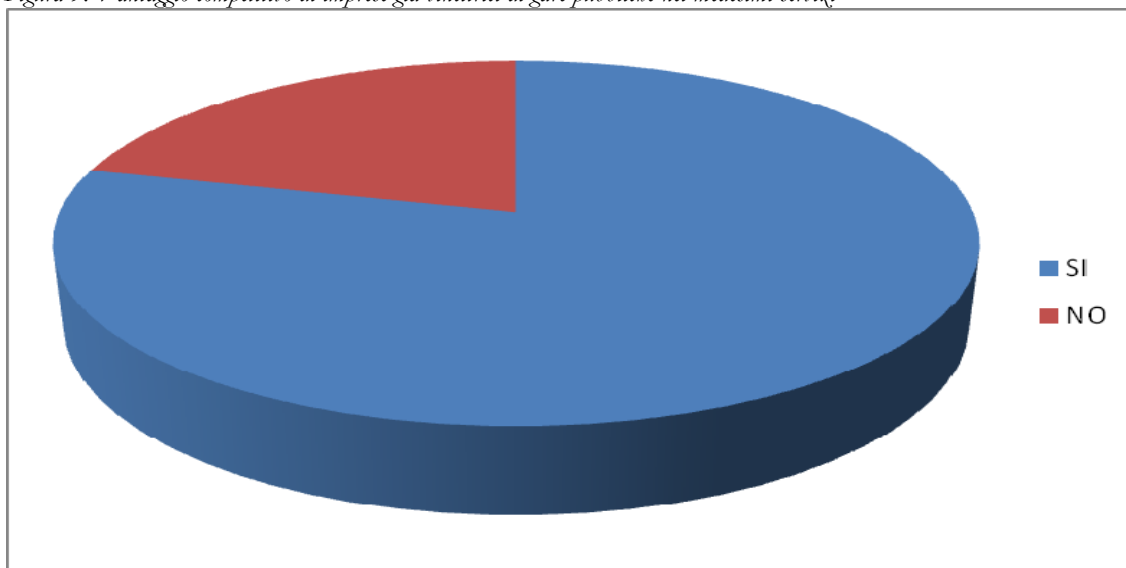
Figura 8: Forme aggregative utilizzate nella partecipazione a bandi pubblici



Proseguendo nella descrizione delle cooperative sociali, lo scopo principale di queste sembra essere quello di raggiungere una “quota utile di appalti” per uno sviluppo adeguato della società e successivamente di confermare i lavori ottenuti negli anni precedenti, potendo così mantenere stabili l’organizzazione, la struttura del personale, l’esposizione finanziaria, etc. Emblematica è la scelta di 13 cooperative del campione che hanno indicato di **partecipare esclusivamente a gare in servizi stabili e di non tentare appalti in servizi nuovi** (Domanda 3, part. 2, Interv). Ulteriore sostegno a tale affermazione deriva anche dalla percezione che le cooperative hanno del **ruolo degli incumbent**, dei **soggetti già vincitori in quel particolare servizio** (Domanda 4, part. 2, Quest.).

Tabella 11: Vantaggio competitivo di imprese già vincitrici di gare pubbliche nei medesimi servizi

| Domanda 4. part. 2, Quest. | SI | NO |
|--|-------|-------|
| Avete riscontrato nella vostra esperienza un vantaggio competitivo sensibile da parte delle imprese già vincitrici di gare pubbliche per medesimi servizi? | 15 | 4 |
| % (su 19) | 78,9% | 21,1% |

Figura 9: Vantaggio competitivo di imprese già vincitrici di gare pubbliche nei medesimi servizi

A rafforzamento di questo dato, più della metà delle cooperative intervistate non partecipa a gare quando è a conoscenza della partecipazione del soggetto leader in quel determinato appalto (Domanda 2, part. 2, Interv.).

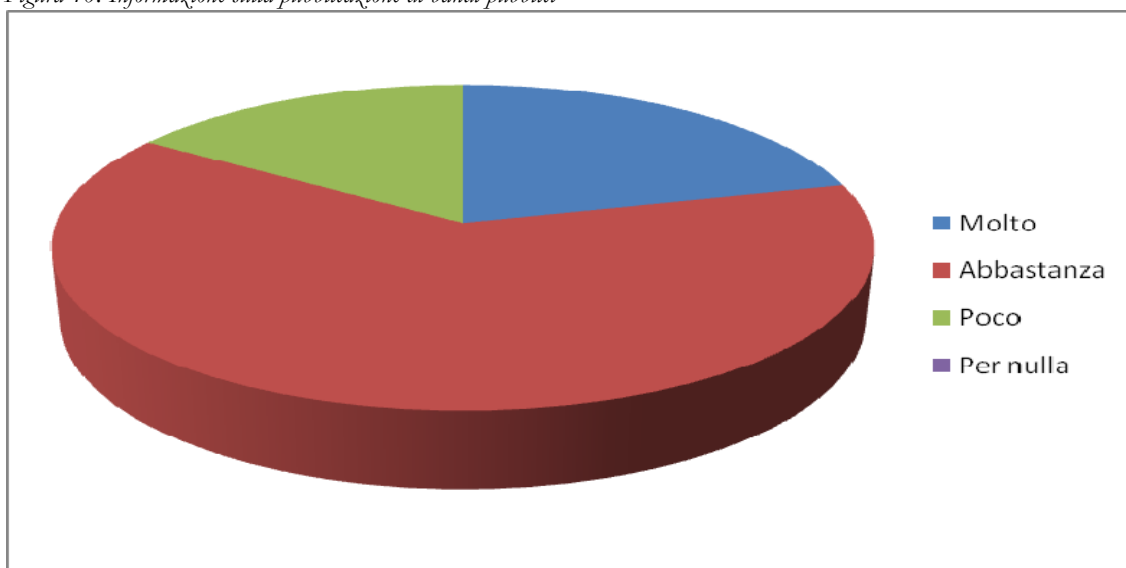
Occorre fare attenzione nel distinguere i due dati emergenti: da un lato, il riconoscimento di un vantaggio competitivo da parte di imprese già vincitrici di gare per medesimi servizi dimostra la convenienza nel partecipare a gare in settori già conosciuti, così da limitare i costi informativi iniziali. Dall'altro lato, alcune cooperative hanno raggiunto una tale capacità di organizzazione di un servizio che determina un sensibile vantaggio su tutti gli altri concorrenti.

In riferimento a tale problematica, osserviamo che le cooperative **si percepiscono in maggioranza abbastanza informati rispetto alle pubblicazioni dei bandi pubblici.**

Tabella 12: Informazione sulla pubblicazione di bandi pubblici

| Domanda 4. | Molto | Abbastanza | Poco | Per nulla |
|---|-------|------------|-------|-----------|
| Vi ritenete sufficientemente informati sulla pubblicazione di bandi pubblici per gare di appalto? | 4 | 12 | 3 | 0 |
| % (su 19) | 22,2% | 61,1% | 16,7% | 0,0% |

Figura 10: Informazione sulla pubblicazione di bandi pubblici



I. Tasso di vittoria e competizione

Generalizzando questo risultato, possiamo ipotizzare che la struttura dei servizi sociali affidati tramite gare di appalto realizzi - come è nelle intenzioni - una “concorrenza per il mercato”, ma tale sistema è caratterizzato da un tasso particolarmente basso di competizione.

La scarsa competizione è determinata, in particolar modo, dalle forti barriere all'ingresso nel mercato per nuovi soggetti: costi informativi per la predisposizione e la presentazione di una proposta di appalto, la bassissima marginalità sugli appalti vinti, l'ampio ritardo negli incassi dei pagamenti, il vantaggio competitivo degli incumbent:

tutti fattori che rappresentano un grande ostacolo per nuovi soggetti interessati a entrare nel mercato.

In tale contesto, le cooperative ed il sistema di supporto alla loro attività (dai consorzi alle associazioni di categoria) operano essenzialmente **per proteggere le proprie aderenti da eventuali variazioni** (la non conferma di lavori già acquisiti) che minerebbero la solidità della cooperativa stessa.

II. Capacità di adattamento e spinta all'innovazione

Rispetto alle problematiche riscontrabili nell'interfaccia tra attività delle cooperative e le stazioni appaltanti di gare pubbliche, quindi, le cooperative (e tutto il sistema a queste collegate) si sono mosse innanzitutto con l'obiettivo di adattarsi al sistema, cercando di razionalizzarne le distorsioni piuttosto che spingere per innovarlo: Hanno sviluppato un forte spirito di adattamento; concludendo che la strada più "semplice" per relazionarsi al sistema pubblico fosse quella di adattarsi a queste dinamiche ormai consolidate da lungo tempo. Indicatori di questa tendenza emersi nella rilevazione sono: *a)* partecipazione a gare pubbliche solo quando vi è un'alta probabilità di vittoria; *b)* organizzazione del flusso finanziario in base ai ritardi di pagamento delle stazioni appaltanti (ormai fissi e strutturali); *c)* razionalizzazione dei costi informativi per la conoscenza del sistema (presentandosi sempre alle stesse gare).

B. CRITICITÀ DEL SISTEMA PUBBLICO

Il sistema pubblico con cui vengono gestiti questi appalti, d'altra parte, è strutturato in modo tale da incentivare poco l'innovazione e la valorizzazione dell'apporto progettuale delle cooperative.

I. Criteri e remunerazione

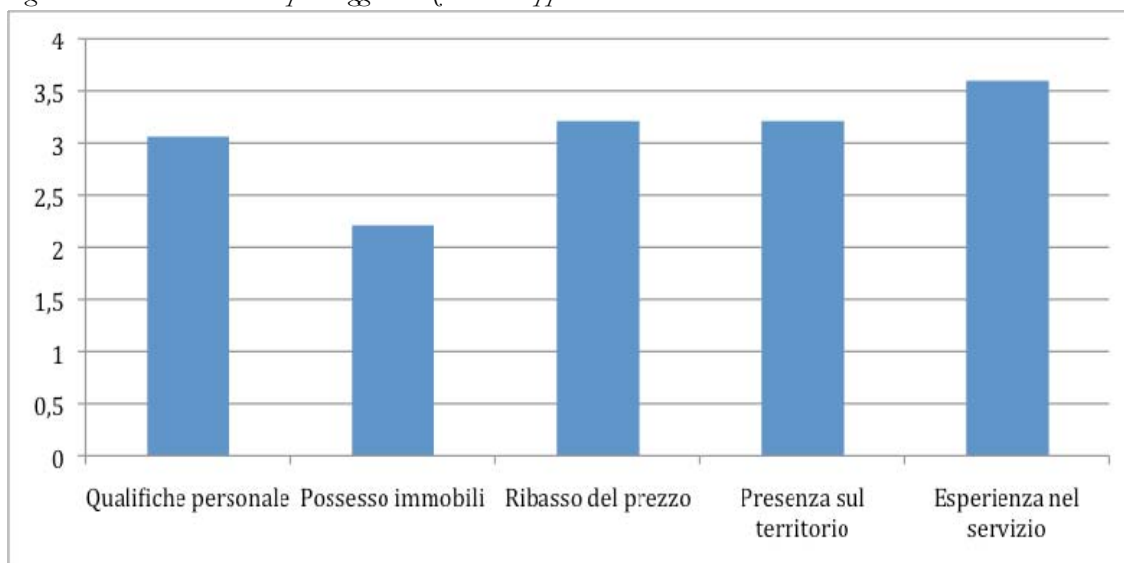
Lo scenario, infatti, non vanno escluse le profonde responsabilità delle stesse amministrazioni pubbliche. Uno degli elementi più critici del sistema è il ricorso al **criterio del massimo ribasso** per l'aggiudicazione delle gare, criterio che riduce sensibilmente le possibilità di guadagno della proposta vincente e soprattutto azzerava la valorizzazione della capacità progettuale e qualitativa degli apporti che possono venire dal mondo cooperativo nei settori, ricordiamo, molto particolari, della cooperazione "sociale".

Un altro problema decisivo è l'adeguatezza della base d'asta rispetto ai servizi richiesti a chi si aggiudicherà l'appalto: la **combinazione tra il ribasso del prezzo e la remunerazione offerta per il servizio non garantisce ricavi sufficienti** alle imprese cooperative. Come si vede dalla tabella sottostante **l'esperienza nel servizio, il ribasso del prezzo e la presenza sul territorio** sono i termini più importanti per l'aggiudicazione dell'appalto.

Tabella 13: Elementi decisivi per l'aggiudicazione dell'appalto

| Domanda 5., part. 2, Questionario | Qualifiche personale | Possesso immobili | Ribasso del prezzo | Presenza sul territorio | Esperienza nel servizio |
|---|----------------------|-------------------|--------------------|-------------------------|-------------------------|
| Quanto contano per l'aggiudicazione dell'appalto – MEDIA (Valore Massimo 4) | 3,06 | 2,22 | 3,22 | 3,22 | 3,61 |

Figura 11: Elementi decisivi per l'aggiudicazione dell'appalto



II. Fornitori di manodopera?

Spesso, inoltre, le stazioni appaltanti hanno favorito gare che hanno l'“apparenza” di gare aventi ad oggetto “servizi”, ma che, in realtà, sono mere forniture di manodopera (Domanda 5, part. 2, Interv.). L'autonomia lasciata nella progettazione e, quindi, nell'esecuzione del servizio è dipendente dal settore di riferimento (alcuni settori sono per natura flessibili e non standardizzabili; si pensi alla gestione dell'immigrazione, della popolazione carceraria, all'inserimento di fasce svantaggiate, etc.), ma spesso si prevedono bandi senza alcun margine di autonomia anche laddove questo sarebbe possibile e auspicabile.

Si può pertanto affermare che quando è **rilevata una asimmetria tra le problematiche percepite in fase di progettazione e quelle rilevate in fase operativa, questo non rappresenta necessariamente un problema**, quanto è il segnale che si richiede un'effettiva progettazione e non semplice fornitura di manodopera.

III. Il ritardo nei pagamenti

La vera “patologia” del sistema di gare pubbliche così come percepito e descritto dalle cooperative a sociali intervistate è, però, il ritardo dei pagamenti e la sfasatura del sistema finanziario che questo provoca. Tutte le cooperative **hanno indicato un ritardo nei pagamenti delle stazioni appaltanti in tra i 60 e i 180 giorni** (ai quali vanno aggiunte le dilazioni già previste da contratto) (Domanda 6, parte 3, Interv.). **La media tra tutte le indicazioni fornite si attesta sui 90 giorni di ritardo, ma è lecito supporre che i ritardi siano superiori con punte di 300 giorni.**

Comune a tutto il settore è la scarsissima se non inesistente volontà di ricorrere in via giudiziaria contro i ritardi nei pagamenti degli enti locali; ovviamente per la difficoltà e i timori derivanti dall'attivazione della via giudiziaria nei confronti dei “committenti” del proprio lavoro.

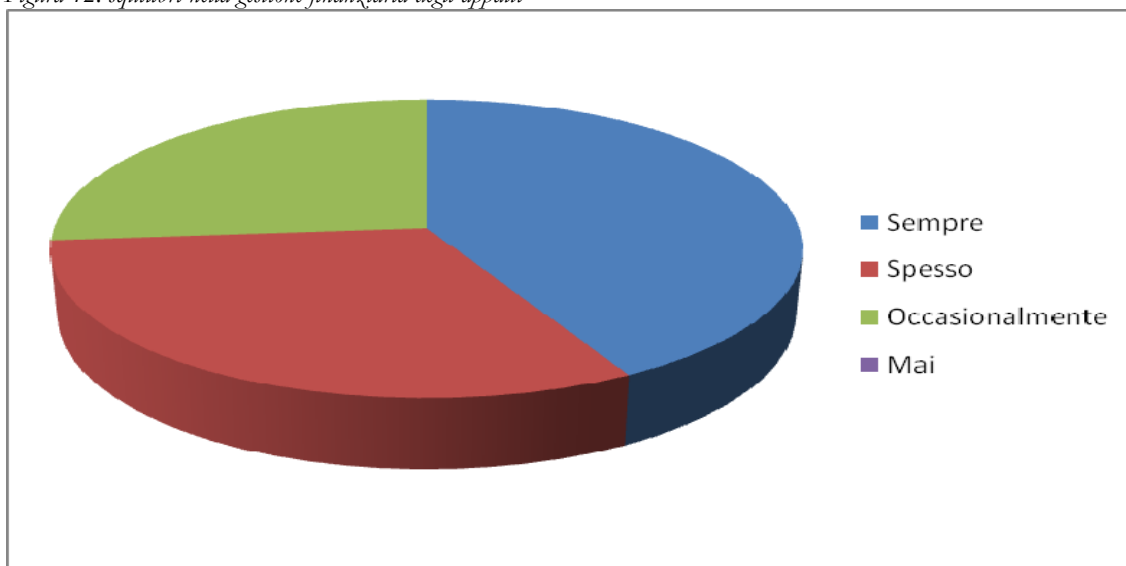
IV. Aspetti finanziari

Gli aspetti finanziari diventano così per tutte le cooperative, i più problematici nell'esecuzione del contratto e il sistema bancario rigido non aiuta alla risoluzione di tale problema (stranamente da questa spirale è escluso lo strumento del DURC che per solo 3 cooperative ha recato problemi imputabili ai ritardi di pagamenti dell'amministrazione). I modesti ricavi, il criterio del massimo ribasso, i ritardi dei pagamenti alimentano questo ciclo che impedisce alle cooperative di spostarsi di territorio e tra i vari settori e veder ripagato l'investimento di presentare una proposta complessa per la partecipazione ad una gara di appalto.

Tabella 14: squilibri nella gestione finanziaria degli appalti

| Domanda 3., parte 3 Questionario | Sempre | Spesso | Occasionalmente | Mai |
|--|--------|--------|-----------------|------|
| Nella gestione finanziaria degli appalti (incassi/pagamenti) sono stati rilevati degli squilibri per cui è stato necessario attingere ad altre fonti di liquidità? | 8 | 6 | 5 | 0 |
| % (su 19) | 42,1% | 31,6% | 26,3% | 0,0% |

Figura 12: squilibri nella gestione finanziaria degli appalti



E' da sottolineare, comunque, che le cooperative riescono meritevolmente a "sopravvivere" in questa situazione, tant'è che nessuna di esse ha mai riscontrato problemi nel pagare gli stipendi ai lavoratori (Domanda 9, parte 3, Interv.).

V. Le forme aggregative.

Un altro elemento che sembra discostarsi dallo scenario descritto in precedenza, è il ruolo giocato dalle ATI: associazioni temporanee di impresa. L'utilizzo di questa

configurazione pare offrire interessanti segnali di maggior dinamismo. La scelta dell'ATI, infatti, indica la necessità per la cooperativa di acquisire la collaborazione di altri soggetti e questo, di solito, al fine **di intervenire a) in settori di attività non “tradizionali” per la cooperativa, ovvero b) in territori diversi da quello in cui si è radicati.** Tutto ciò o avvalendosi delle conoscenze o delle qualifiche del soggetto associato oppure riducendo i costi informativi e di progetto di quella determinata gara. **L'ATI, quindi, sembrerebbe segnalare un maggior dinamismo di cooperative** interessate ad intervenire in settori e/o territori che altrimenti non verrebbero toccati dall'attività delle cooperative; un indicatore, quindi, di strategie non orientate al solo mantenimento di quote di appalti “già acquisiti”.

Un'altra linea di approfondimento necessaria ai fini della ricerca concerne i criteri di aggiudicazione delle gare: abbiamo osservato, infatti, come il ricorso eccessivo al massimo ribasso riduca i margini economici per le imprese aggiudicatarie. Poter ampliare la quota di gare aggiudicate secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa potrebbe modificare, in parte, lo sviluppo difficoltoso delle gare di appalto.

7 LE COOPERATIVE DI PRODUZIONE E LAVORO

L'altra area della ricerca riguarda, invece, una valutazione descrittiva delle cooperative di produzione e lavoro che partecipano a gare di appalto per lavori pubblici. In tale ambito la ricerca si è svolta sul database a disposizione dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici, che raccoglie tutte le risultanze delle gare bandite in Toscana tra il 2000 e il 2010 per un importo superiore ai 150.000 €.

In questo ambito la ricerca si è concentrata soprattutto nell'individuare degli strumenti utili per l'analisi della banca dati a disposizione dell'Osservatorio regionale. I dati a disposizione, infatti, erano molteplici e variegati e legati alla una realtà assai diversificata come le imprese aggiudicatrici di gare per lavori pubblici. Le stesse cooperative di produzione e lavoro, inoltre, presentano caratteristiche difficilmente generalizzabili con una ricerca solo di tipo quantitativo. È stato così avviato un contatto diretto con l'Osservatorio regionale dei contratti pubblici per implementare le possibilità di utilizzo della banca dati a disposizione, soprattutto in vista della raccolta dati sulle gare per forniture e servizi che inizierà nel corso del 2011. In tale ambito saranno, infatti, comprese le cooperative sociali, oggetto principale del nostro studio, e la banca dati completa sarà strumento fondamentale per ampliare l'oggetto del presente studio.

Da segnalare, ai fini del presente studio, è che i dati dell'Osservatorio sui contratti pubblici sono in gran parte raccolti con l'indicazione diretta delle imprese partecipanti alle gare, tramite la compilazione di apposite schede. Ovviamente, il reperimento di dati fondamentali attraverso la libera indicazione da parte delle imprese permette di raggiungere la totalità dei soggetti, ma comporta un elevato numero di errori o mancanze nella trascrizione dei dati. Per questo, il primo passo che è stato effettuato è stata la ricostruzione di alcuni campi fondamentali per qualsiasi ricerca. Ad esempio si è provveduto alla compilazione della natura sociale delle imprese vincitrici di appalti di lavori pubblici: Tale dato, infatti, era presente in uno specifico campo, ma in molti casi

incompleto o evidentemente errato. Molto importante è stata anche la ricostruzione della provincia di appartenenza delle imprese vincenti.

Con i dati a disposizione è stato, così, possibile poter ampliare le analisi condotte dall'Osservatorio regionale dei contratti pubblici sulla realtà degli appalti per lavori pubblici e il ruolo delle cooperative in questo ambito. Di seguito riportiamo alcuni dati basilari che potranno essere base di partenza per qualsiasi ricerca che si voglia concentrare nell'analisi delle cooperative di produzione e lavoro.

Distinguendo le imprese aggiudicatrici di appalti per lavori in Regione Toscana secondo la loro natura sociale emerge come le cooperative rappresentino il 7% del totale. La forma societaria più presente è la SRL che rappresenta più della metà delle imprese vincitrici. Meno utilizzate sono la SPA e l'impresa individuale, comunque più "vincenti" delle imprese cooperative. Il 53% delle cooperative aggiudicatrici sono toscane, il restante 47% proviene da fuori regione: stessa ripartizione si trova anche nel totale delle imprese aggiudicatarie (tale distinzione, però, non tiene conto dell'importo dei lavori affidati, ma solo del semplice numero di imprese vincitrici). Rispetto alla ripartizione provinciale delle imprese (e cooperative) aggiudicatarie emergono alcune importanti differenze: se, infatti, dalla Provincia di Firenze provengono il maggior numero di imprese aggiudicatarie (31,17%), stessa cosa non può dirsi per le imprese cooperative. La percentuale di cooperative proveniente da Firenze si abbassa, infatti, al 13%, quarta provincia toscana dietro a Lucca (23,44%), Arezzo (17,38%) e Siena (13,67%). Tale dato non dimostra direttamente la presenza di un maggior numero di cooperative in queste provincie, poiché sono frequenti le molteplici vittorie di stesse cooperative: è probabile, quindi, che in queste provincie vi siano cooperative di grandi dimensioni che riescono a vincere numerose gare pubbliche.

Altri dati interessanti riguardano l'aggiudicazione delle gare secondo i differenti criteri utilizzati: le cooperative vincono quasi il 7% delle gare svolte secondo il massimo ribasso e il 12,35% di quelle effettuate con l'offerta economicamente più vantaggiosa. Questo dato, che ad una prima analisi potrebbe apparire contraddittorio, può segnare

un punto positivo a favore del mondo cooperativo: anche laddove sono richiesti criteri qualitativi per l'aggiudicazione di gare, le *coop* riescono a produrre buoni risultati.

Infine, un altro spunto di interesse è la distinzione delle gare secondo l'importo di aggiudicazione: osservando sempre le imprese vincenti secondo la loro natura giuridica, notiamo che, in percentuale, le cooperative si aggiudicano maggiormente gare con importi più elevati (anche sopra il 1.000.000 di €) rispetto a gare con importi compresi tra i 150.000 e i 200.000 €.

Tabella 15: Imprese aggiudicatarie di bandi pubblici per lavori suddivise tra toscane e non toscane

| Imprese aggiudicatarie | Toscane | Non toscane | Non indicato |
|-------------------------------|---------|-------------|--------------|
| Totale Imprese aggiudicatarie | 56,8% | 39,3% | 3,9% |
| Cooperative | 53,4% | 46,6% | |

Figura 13: Imprese aggiudicatarie di bandi pubblici per lavori suddivise tra toscane e non toscane

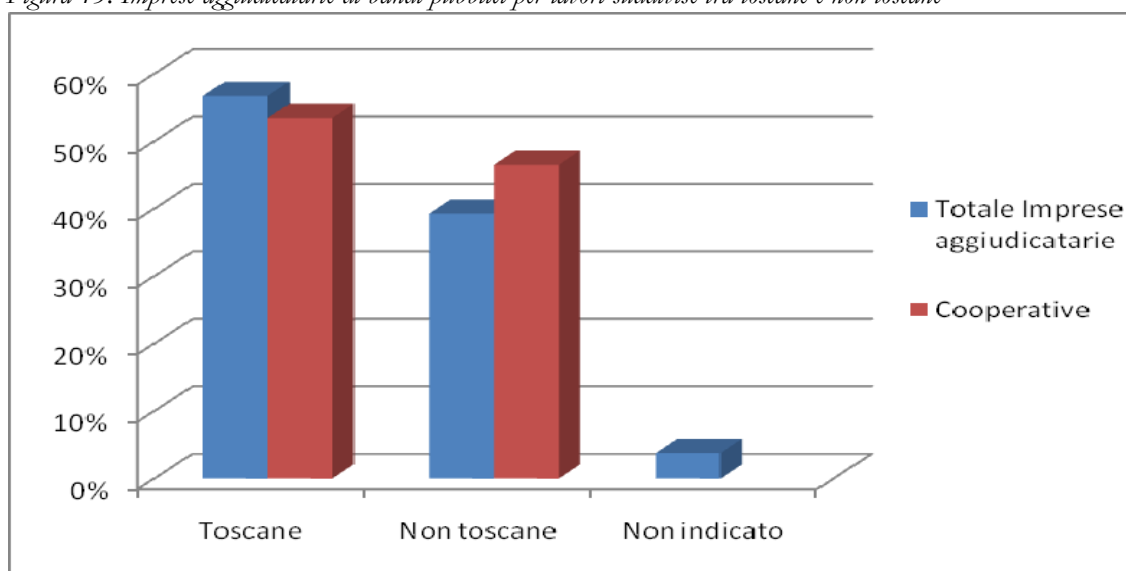


Tabella 16: Imprese aggiudicatarie di bandi pubblici per lavori suddivise per natura giuridica

| Natura giuridica imprese aggiudicatarie | Numero | % |
|---|---------------|-------------|
| ATI | 624 | 4,86% |
| Consorzi | 74 | 0,58% |
| Cooperative | 885 | 6,89% |
| Imprese individuali | 1.047 | 8,16% |
| SAS | 778 | 6,06% |
| SNC | 906 | 7,06% |
| SPA | 1.575 | 12,27% |
| SRL | 6.892 | 53,68% |
| Impossibile da determinare | 57 | 0,44% |
| TOTALE | 12.838 | 100% |

Figura 14: Imprese aggiudicatarie di bandi pubblici per lavori suddivise per natura giuridica

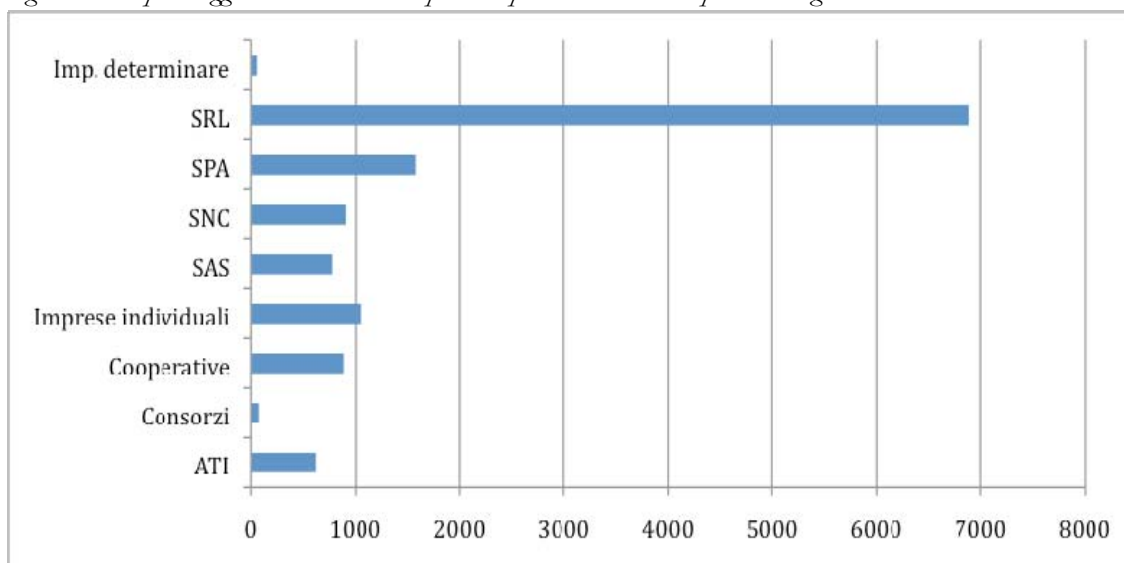


Tabella 17: Imprese aggiudicatarie e cooperative aggiudicatarie toscane di bandi per lavori pubblici suddivise per provincia

| Province toscane | Imprese aggiudicatarie | % Imprese | Cooperative | % Cooperative |
|------------------|------------------------|-------------|-------------|---------------|
| Arezzo | 525 | 7,20% | 89 | 17,38% |
| Firenze | 2272 | 31,17% | 67 | 13,09% |
| Prato | 257 | 3,53% | 28 | 5,47% |
| Pistoia | 733 | 10,05% | 22 | 4,30% |
| Lucca | 996 | 13,66% | 120 | 23,44% |
| Massa Carrara | 404 | 5,54% | 18 | 3,52% |
| Livorno | 392 | 5,38% | 32 | 6,25% |
| Grosseto | 477 | 6,54% | 16 | 3,13% |
| Siena | 435 | 5,97% | 70 | 13,67% |
| Pisa | 799 | 10,96% | 50 | 9,77% |
| TOTALE | 7290 | 100% | 512 | 100% |

Figura 15: Imprese aggiudicatarie e cooperative aggiudicatarie toscane di bandi per lavori pubblici suddivise per provincia

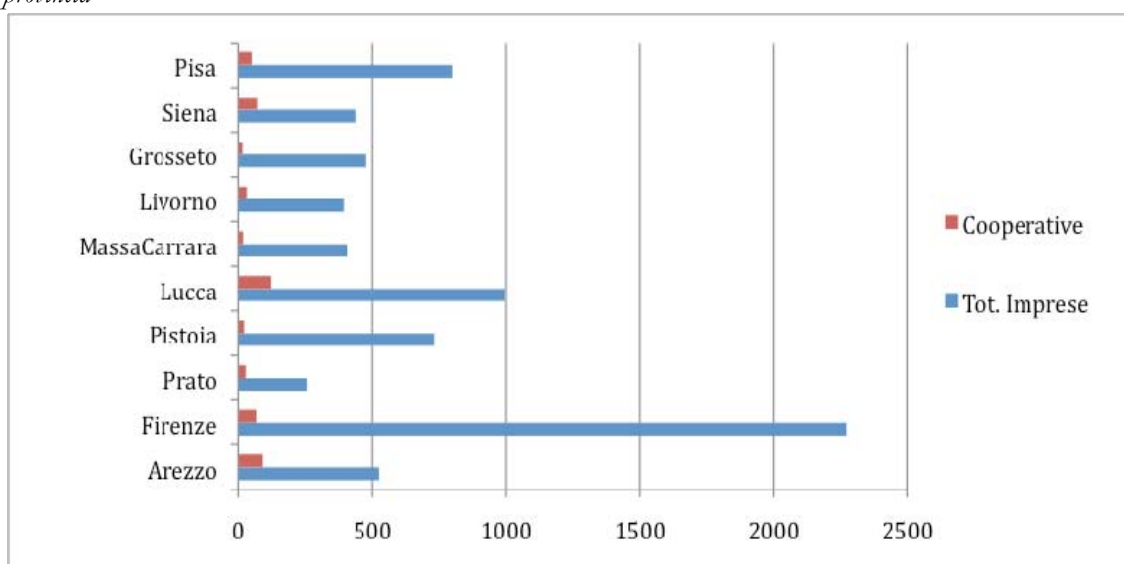


Tabella 18: criteri di aggiudicazione per il totale delle gare e per le gare con cooperative aggiudicatarie

| | Massimo Ribasso | Offerta economicamente più vantaggiosa |
|-----------------------------------|------------------------|---|
| Totale imprese aggiudicatarie (%) | 98,5% | 1,5% |
| Cooperative aggiudicatarie (%) | 97,3% | 2,7% |

Figura 16: criteri di aggiudicazione per il totale delle gare e per le gare con cooperative aggiudicatarie

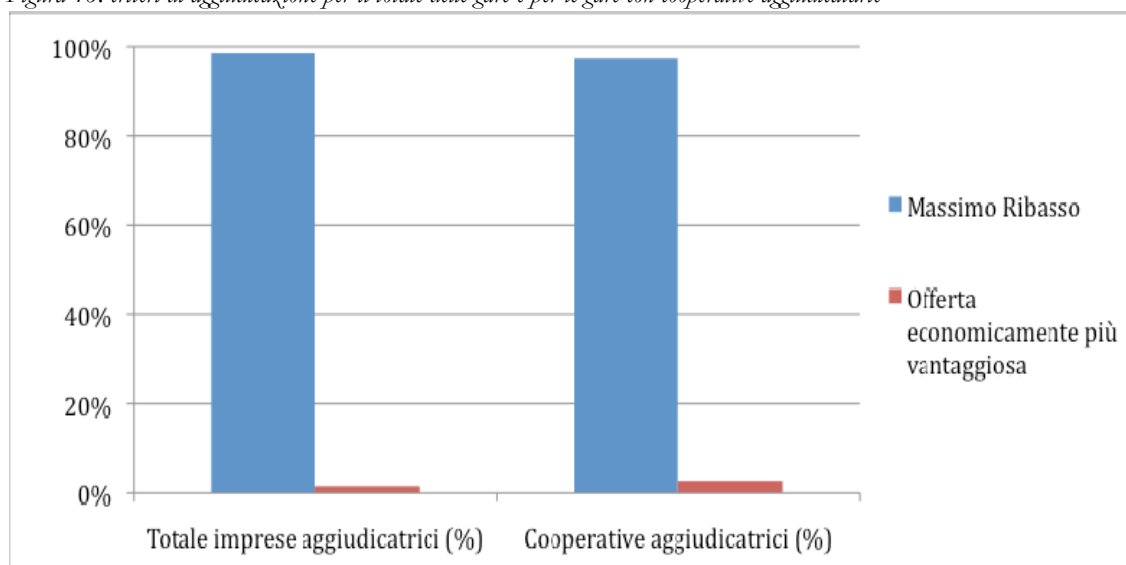


Tabella 19: Imprese aggiudicatarie e cooperative per importo di aggiudicazione dell'appalto

| | < 200.000 | 200.000-300.000 | 300.000-500.000 | 500.000-999.999 | > 1.000.000 | Totale |
|-------------------------------|---------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|---------------|
| Cooperative | 207 | 168 | 120 | 102 | 81 | 678 |
| Totale imprese aggiudicatarie | 3528 | 2501 | 1971 | 1523 | 879 | 10402 |

Figura 17/A: Cooperative per importo di aggiudicazione dell'appalto

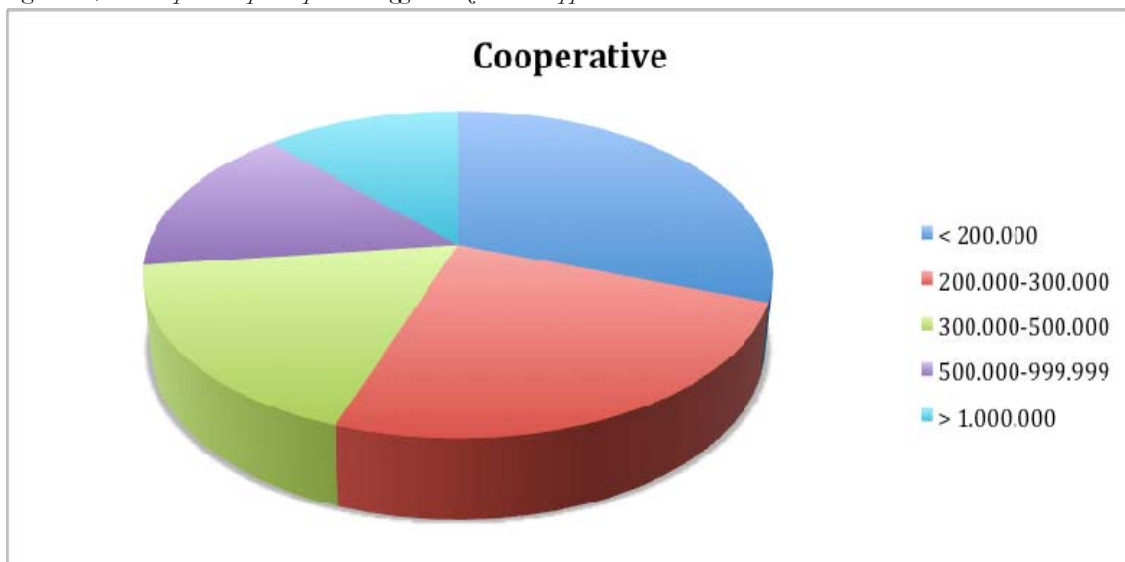
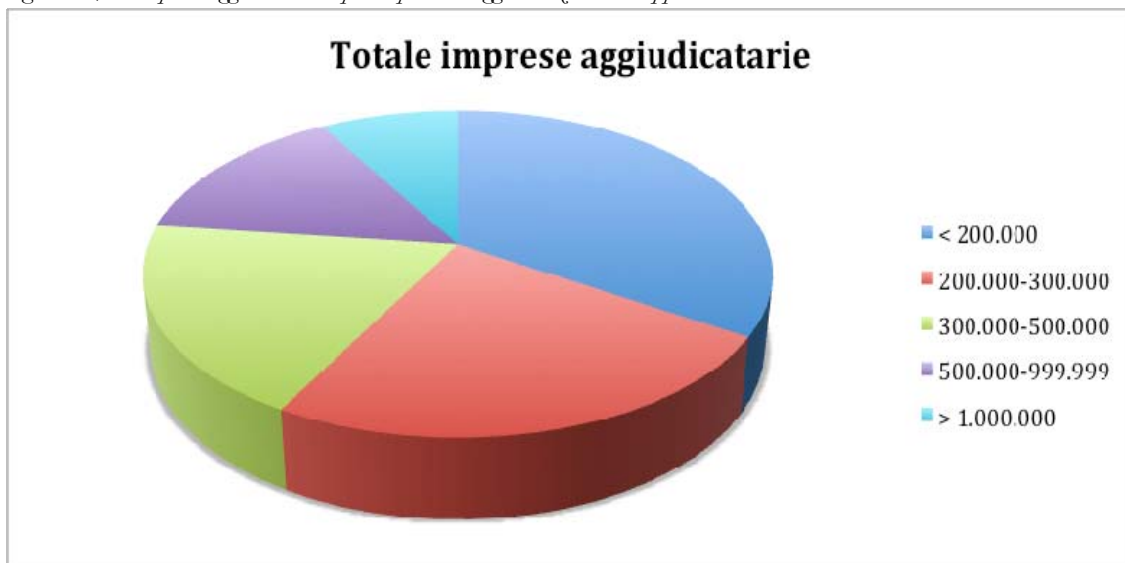


Figura 17/B: Imprese aggiudicatarie per importo di aggiudicazione dell'appalto



8 PROPOSTE E SCENARI FUTURI

A conclusione della ricerca si ritiene opportuno fornire un quadro di scenari e di proposte generali al fine di suggerire interventi concreti focalizzati in particolare sull'attività dedicata alla cooperazione sociale.

In via preliminare, pare opportuno evidenziare che per la maggior parte dei servizi alla persona non vi sono quelle condizioni di monopolio naturale che giustificerebbero “automaticamente” l'intervento dello stato per il fallimento del mercato. Né tantomeno siamo in presenza di servizi c.d. a rete come per le *public utilities* per i quali la soluzione socialmente ed economicamente più desiderabile è quella di un gestore unico (almeno in alcuni settori della filiera) in quanto vi è il vincolo di una unica rete fisica (ferrovie, acquedotto, gas, energia elettrica).

Difatti l'intervento dello Stato in questo tipo di settore non è riconducibile alla presenza di beni pubblici nell'accezione macroeconomica (non rivali e non escludibili), bensì ad una esigenza di equità e per la presenza di altri aspetti di fallimento di mercato, principalmente riconducibili ad asimmetrie informative sulla natura del servizio.

Nell'offerta dei servizi alla persona, il ruolo che lo Stato può svolgere si riconduce tre modelli fondamentali⁶³:

- Modello “gara”;
- Modello “accreditamento-voucher”;
- Modello “privatistico-assicurativo”.

⁶³ Non consideriamo dunque il modello “pubblico puro” in cui tutti i servizi vengono forniti direttamente dallo Stato.

8.1 I Modelli

A. MODELLO “GARA”

Nel modello “gara” il settore pubblico non gestisce il servizio, bensì lo finanzia sceglie sulla base di una gara competitiva il soggetto più adatto ad erogarlo e lo controlla. In tale contesto si definisce l'intervento pubblico nella forma della cd “concorrenza per il mercato”: lo Stato affida il servizio, per un certo periodo, al soggetto che risulta vincitore di una gara aperta ad una pluralità di soggetti posti in condizione di parità.

L'aggiudicazione viene effettuata al soggetto che risulta vincitore in base ad una serie di punteggi indicati nel bando di gara. Tale meccanismo cerca di ottenere i benefici della concorrenza *ex-ante* (che in genere si realizzano nella fase finale della filiera di mercato), cioè nella fase di aggiudicazione tramite il confronto/gara tra più operatori con la scelta/aggiudicazione di chi risulta il miglior offerente il servizio. In questo tipo di sistema, conclusasi la fase della gara dove avviene la vera concorrenza tra i potenziali *competitors*, la società aggiudicataria agisce in regime di esclusiva sino al termine previsto dal contratto.

In questo modello il bando di gara rappresenta lo strumento fondamentale tramite il quale il soggetto pubblico può incidere in maniera significativa nella selezione dei soggetti che possono partecipare alla competizione per offrire il servizio. In particolare il soggetto pubblico può selezionare i *competitors* concedendo la partecipazione solo a quelli che presentano requisiti qualitativi, organizzativi e strutturali consoni al servizio da dover offrire ed escludendo dall'accesso alla gara i soggetti che non li posseggono.

Il lato dell'offerta viene selezionato tramite un processo competitivo a gara aperta a soggetti con requisiti individuati dal soggetto pubblico affidatario, mentre il lato della domanda presenta una forte rigidità in quanto il fruitore non ha libertà di scelta del soggetto erogatore del servizio.

B. MODELLO “ACCREDITAMENTO-VOUCHER”

Il modello “accreditamento-voucher” (o dei c.d. “quasi mercati”) prevede sempre una importante presenza dell’attore pubblico ma con un ruolo diverso rispetto al modello a gara, che si riflette sia sul lato dell’offerta che su quello della domanda del servizio. Dal lato dell’offerta in questo modello si presuppone una pluralità di soggetti che possano offrire il servizio individuati tramite processi di “accreditamento” e quindi non più un soggetto unico selezionato tramite gara. Dal lato della domanda, in maniera ancora più significativa, tale impostazione rende il soggetto beneficiario pienamente libero di scegliere il proprio fornitore del servizio ancorché all’interno di un elenco di enti accreditati.

In questo modello il finanziamento pubblico non è canalizzato verso il soggetto erogatore del servizio e vincitore della gara, bensì direttamente sotto forma di “buono” o “voucher” ai cittadini o a categorie selezionate di cittadini che possono utilizzare tale “credito” solo per acquistare il servizio ivi incorporato scegliendo liberamente tra le società accreditate.

In base a questa impostazione quindi, la scelta dei soggetti che erogano il servizio è effettuato direttamente dalla domanda (utente) tra i fornitori (accreditati) e non tramite l’intervento pubblico ex-ante che determina il “monopolista” temporaneo aggiudicatario del bando di gara.

Pertanto nel modello “accreditamento-voucher” le forze competitive della domanda e dell’offerta si confrontano in maniera permanente, mentre nel modello-gara la competizione avviene esclusivamente nella fase di aggiudicazione del servizio con il mantenimento poi di una situazione di esclusiva per l’aggiudicatario sino alla conclusione del termine.

Da un punto di vista pratico l’implementazione di un modello accreditamento-voucher richiede almeno tre fasi:

- Selezione dei soggetti che hanno le caratteristiche ritenute adeguate per l’erogazione del servizio (gara sull’accreditamento);

- Assegnazione agli utenti di un buono o voucher spendibile per l'acquisto del servizio;
- Utilizzo da parte dell'utente di tale buono o voucher presso uno dei soggetti selezionati dall'ente pubblico.

Nella prima fase di selezione dei soggetti tale approccio utilizza lo strumento del primo modello, vale a dire il bando di gara, ma con una variazione per ciò che concerne la sua finalità; infatti, in tal caso, lo scopo non sarà la selezione di un unico vincitore a cui sarà affidato l'erogazione del servizio, bensì quello di individuare una pluralità di soggetti che presentano i requisiti qualitativi-organizzativi ritenuti idonei. Una fase essenziale è rappresentata dall'istituto dell'accreditamento per il quale, a livello normativo, possiamo fare riferimento in materia di sistema integrato di interventi e servizi sociali alla disciplina dell'art. 11, comma 3, legge n. 328/2000 in cui, viene attribuita ai Comuni la funzione di accreditare il complesso dei servizi e delle strutture e di stabilire la remunerazione delle prestazioni sulla base delle tariffe determinate con criteri fissati dalla Regione.

L'accreditamento dei soggetti peraltro non implica ex se la possibilità di erogare le prestazioni di servizio, ma soltanto l'iscrizione nella lista dei fornitori accreditati. Il rapporto di fornitura vero e proprio si perfezionerà solo successivamente mediante la sottoscrizione tra stazione appaltante e fornitore accreditato di un apposito "Contratto di accreditamento", dove vengono precisate i rapporti tra le parti.

In merito a tale modello accreditamento-voucher e alle tendenze che sembrano attraversare il settore, appare utile richiamare quanto recentemente dichiarato nella Determinazione n. 9 del 22 dicembre del 2010⁶⁴ dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in cui si afferma che "il modello accreditamento-voucher sta diventando un modello generale di riforma del welfare, dal momento che il campo di applicazione è potenzialmente esteso a diversi ambiti: da

⁶⁴ Intitolata "Questioni interpretative concernenti le procedure di gara per l'affidamento del servizio di realizzazione, erogazione, monitoraggio e rendicontazione di voucher sociali" pubblicata in G.U. n. 4 del 7 gennaio 2011.

quello sociale e socio sanitario, a quello formativo, all'istruzione universitaria, alle politiche di impiego ed alle altre politiche dei servizi alla persona"⁶⁵.

C. MODELLO "PRIVATISTICO-ASSICURATIVO"

Per completezza di analisi si andrà a far cenno al terzo modello a libero mercato, in cui l'erogazione dei servizi si fonda su basi privatistiche mediante contratti di assicurazione privata con eventuali correttivi di natura pubblicistica (es. *Medicare* e *Medicaid* nel modello statunitense). Tale impostazione comporta rilevanti problematiche in termini di equità e di rispetto dei precetti costituzionali italiani e non viene ulteriormente approfondito in quanto appare scarsamente realistica una sua applicazione diretta ed obbligatoria nel contesto attuale.

8.2 Problematiche rilevanti

Appare opportuno focalizzare due principali tematiche desumibili dall'elaborazione dei risultati della recente ricerca su cui sviluppare considerazioni propositive di regolazione nell'ambito di alcuni scenari descritti successivamente. Le questioni sulle quali abbiamo inteso proporre alcuni interventi sono da un lato la bassa marginalità economica degli appalti e dall'altro la qualità del servizio.

⁶⁵ Anche nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale "la vita buona nella società attiva", ed. 2009, a cura del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, vi sono dei passaggi di tendenza verso l'assetto accreditamento-voucher: "i modelli sociali basati solo sul Welfare State, oltre a non fornire incentivi alla efficienza ed all'innovazione, sono anche inadeguati ai bisogni della persona. Peccano di paternalismo, perché guardano al bisogno, ma non alla persona che ne è portatrice. E sono spesso anche iniqui, perché in un sistema che non incentiva la libertà e la responsabilità le persone povere e poco istruite sono meno in grado di usufruire adeguatamente dei servizi erogati. Occorre rivisitare, attraverso la formula della sussidiarietà, quella forma di governance per cui il monopolio statale sulla decisione di spesa sui servizi sociali ha spesso favorito gli interessi dei fornitori anziché quelli dei destinatari. Ciò non implica costruire un modello di Welfare rinunciatario rispetto alle esigenze di universalità e che non tenga conto della necessità di assicurare l'uguaglianza di trattamento, soprattutto verso i meno abbienti. Più semplicemente deve cambiare il ruolo dell'attore pubblico. Invece di essere il monopolista dell'erogazione è chiamato a determinare le linee guida degli interventi e assicurare il controllo sulla qualità dei servizi. Le asimmetrie informative, per cui non vengono scelti gli attori migliori da parte degli utenti, possono essere superate introducendo sistemi di valutazione e accreditamento degli operatori, attuati anche mediante l'aiuto di organismi centrali indipendenti" (pp. 24-25).

A. BASSA MARGINALITÀ ECONOMICA DEGLI APPALTI

Essa è uno degli elementi di maggiore convergenza che emerge dalla ricerca. Per bassa marginalità economica si intende quella condizione per cui i ricavi dell'appalto sono appena sufficienti alla copertura dei costi sostenuti dal prestatore del servizio tra i quali spicca per rilevanza il costo del lavoro⁶⁶.

La bassa redditività degli appalti viene inoltre amplificata dal ritardo negli incassi; difatti, il prolungamento *sine die* nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione, non esaurisce i suoi effetti nell'aspetto finanziario ma ha pesanti riverberi anche nell'aspetto economico e nei rapporti con il sistema bancario.

A causa dei ritardi l'impresa ha necessità di reperire da fonti esterne⁶⁷ la liquidità essenziale per il pagamento dei propri fattori produttivi, la cui onerosità incide ulteriormente sulla già bassa marginalità economica iniziale degli appalti.

Inoltre, i ritardi possono creare problemi di "bancabilità" delle fatture già anticipate e causare, salvo un atteggiamento elastico da parte del sistema bancario, un deterioramento nel merito di credito (c.d. *rating*) a causa dell'aumento in bilancio dei crediti non incassati e che si riflette in un maggior costo del debito.

In pratica la redditività dell'appalto già sulla base delle condizioni contrattuali è minima e viene ulteriormente incisa dal ricorso straordinario a fonti esterne⁶⁸ per coprire i fabbisogni di liquidità derivanti dal ritardo "fisiologico" dei pagamenti della pubblica amministrazione.

Pertanto, la barriera all'ingresso nel mercato⁶⁹ derivante dalla bassa marginalità viene ulteriormente "alzata" dal ritardo sistematico nei pagamenti.

Inoltre, la bassa redditività rende scarsamente appetibile per un nuovo soggetto l'accollo dei costi organizzativi ed amministrativi necessari per la partecipazione al

⁶⁶ Allo stato attuale manca un meccanismo di adeguamento dei ricavi all'aumento del costo del lavoro derivante da un nuovo contratto nazionale di riferimento durante l'appalto.

⁶⁷ Lo strumento più utilizzato è l'anticipo delle fatture.

⁶⁸ Si ricorda che la prassi è quella di non richiedere gli interessi di mora alla stazione appaltante inadempiente.

⁶⁹ Si intende la partecipazione alla gara.

bando di gara, che diventano costi non recuperabili (c.d. *sunk costs*) in caso di insuccesso.

Tutti questi elementi fanno ritenere il mercato delle gare poco contendibile e caratterizzato da un immobilismo che può spiegare anche la difficile rimozione dell'*incumbent*.

L'*incumbent* è difficile da rimuovere sia perché è il detentore delle informazioni sul servizio (essendo il gestore è fisiologicamente il soggetto avvantaggiato nel comprendere l'approccio alla gara sul rinnovo del servizio) e sia per le barriere economiche-finanziarie (bassa marginalità e ritardi negli incassi) ed organizzative (*sunk costs*) che disincentivano nuovi soggetti a partecipare alla gara.

L'assottigliamento dei *players* interessati, impedisce o attenua l'effetto virtuale-benefico della concorrenza per il mercato, in quanto affievolisce la potenziale concorrenza a monte del sistema con l'esclusione/disincentivo all'ingresso di nuovi *competitors*.

Peraltro, la presenza di tali barriere all'ingresso nel modello "gara" appare l'interpretazione più ragionevole all'alto tasso di vittoria rilevato dalla ricerca. La risposta razionale-organizzativa ipotizzabile è che si tenda a partecipare solo a quelle gare in cui si è, nel limite del prevedibile, quasi sicuri di vincere in quanto si ha la detenzione delle informazioni, si ha la minimizzazione dei *sunk costs* e la gestione corrente dell'appalto ha posto in essere quelle strategie finanziarie necessarie per assorbire i ritardi negli incassi da parte della stazione appaltante.

Se tale comportamento strategico-adattivo viene incorporato nei modelli decisionali dei *players* si ha una forte attenuazione dei benefici competitivi del modello "gara" in quanto a monte (prima della gara) vi sono molte barriere alla partecipazione per nuovi soggetti.

B. QUALITÀ

Il problema della qualità dei servizi sociali è un aspetto che non è stato direttamente studiato dalla nostra ricerca, in quanto rappresenta uno dei macroproblemi, sia a livello teorico che di ricerca empirica, di tutti i modelli sopra esposti. E' un aspetto fondamentale del rapporto tra pubbliche amministrazioni e cittadini che coinvolge, in questo caso, le imprese private fornitrici.

Anche la nostra ricerca, però, ha segnalato alcuni elementi di criticità. Si pensi, innanzitutto, alla struttura delle gare che dedicano ampi spazi al lato economico dell'offerta collocando in secondo piano gli aspetti progettuali. In tale senso ci siamo chiesti (un po' provocatoriamente) se le cooperative fossero semplici fornitrici di manodopera per le pubbliche amministrazioni e non vincitrici di gare sulla base di progetti complessi. Un altro aspetto che spinge nella direzione di una scarsa considerazione del fattore qualitativo è l'indicazione delle cooperative per cui territorio, settore di servizio e analisi economico-finanziaria sono, nell'ordine, i criteri più utilizzati con cui si decide di partecipare ad una gara: non vengono mai citati elementi come standard di qualità richiesti, complessità del servizio o simili. Anche la rilevata assenza di controlli sull'erogazione del servizio, in particolare della stazione appaltante, ma in alcuni casi anche degli stessi fruitori, segnala una bassa attenzione al problema della qualità dei servizi.

Pertanto considereremo anche questo aspetto come tema di riflessione ed oggetto di proposte.

8.3 Scenari e proposte

Considerati i modelli di gestione dei servizi e le due tematiche centrali emerse dalla ricerca sulle cooperative sociali articoleremo le proposte operative sulla base di tre scenari diversi:

- **Scenario I: “a legislazione invariata”**; tale scenario viene analizzato a legislazione vigente quindi senza rilevanti modifiche legislative o

regolamentari alla legislazione vigente in tema di cooperative ed appalti; “quello che possiamo fare subito”.

- **Scenario II: “a legislazione modificata”**; tale scenario mantiene sempre il modello attuale di gestione introducendo però alcune modifiche nella legislazione vigente; “quello che possiamo fare cambiando qualcosa”.
- **Scenario III: “alternativo”**; tale scenario prevede l’adozione di un modello accreditamento-voucher ovvero dei “quasi-mercati”; “quello che possiamo fare cambiando modello”.

8.3.1 Scenario I: A legislazione invariata

Le proposte che vengono sostenute in questo scenario si inseriscono nel sistema legislativo e regolamentare attualmente vigente nella Regione Toscana. L’obiettivo è, infatti, quello di poter presentare delle **indicazioni che siano direttamente applicabili** per le cooperative, ma anche per le pubbliche amministrazioni, e che non richiedano particolari modifiche di natura legislativa.

A. BASSA MARGINALITÀ ECONOMICA DEGLI APPALTI

I. *Ritardo nei pagamenti e interessi di mora*

Il ritardo nei pagamenti è una problematica che attraversa trasversalmente tutta l’economia coinvolgendo sia i rapporti commerciali tra soggetti privati sia quelli tra privati e pubblica amministrazione; tale fenomeno si intensifica durante una recessione economica ed una crisi finanziaria come quella che ha contraddistinto l’ultimo triennio.

Ma l’aspetto in sé più particolare è che, come emerge anche dai dati delle ricerca, il creditore che ha adempiuto regolarmente agli obblighi contrattuali nei confronti della pubblica amministrazione e che non riceve il pagamento nei termini stabiliti, non attiva mai la legittima richiesta degli interessi legali di mora nei confronti della stazione appaltante inadempiente.

Difatti, se il mancato pagamento nei termini fosse accompagnato dalla percezione degli interessi legali di mora, il danno del ritardo sarebbe traslato in termini finanziari sul committente moroso e non sul prestatore adempiente.

Inoltre, quest'ultimo, nell'attesa dell'incasso avrà dovuto rivolgersi a fonti esterne onerose per coprire i propri fabbisogni di liquidità.

Nel tentativo di affrontare il problema è stata recentemente approvata la Direttiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, pubblicata in G.U.C.E del 23.02.2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (c.d. "*Late Payment*").

In particolare il considerando n. 3 sintetizza la *ratio* del nuovo⁷⁰ intervento normativo comunitario: "*Nelle transazioni commerciali tra operatori economici o tra operatori economici e amministrazioni pubbliche molti pagamenti sono effettuati più tardi rispetto a quanto concordato nel contratto o stabilito nelle condizioni generali che regolano gli scambi. Sebbene le merci siano state fornite e i servizi prestati, molte delle relative fatture sono pagate ben oltre il termine stabilito. Tali ritardi di pagamento influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese. Essi compromettono anche la loro competitività e redditività quando il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti. Il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa più difficile.*"

Gli Stati membri dovranno recepire il contenuto della direttiva entro il 16 marzo 2013⁷¹ ed avranno la possibilità di decidere se escludere o meno i contratti conclusi prima di tale data⁷².

Per quanto concerne le transazioni tra imprese e pubbliche amministrazioni, la direttiva prevede la seguente impostazione:

⁷⁰ Contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali è stata precedentemente approvata la direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000 recepita con D.Lgs. n. 231 del 9 ottobre 2002.

⁷¹ Art. 12, par. 1, Direttiva 2011/7/UE

⁷² Art. 12, par. 4, Direttiva 2011/7/UE

- Il creditore ha diritto agli interessi di mora se ha adempiuto agli obblighi contrattuali e di legge, non ha ricevuto l'importo dovuto nei termini ed il ritardo è imputabile al debitore;
- Nelle transazioni commerciali il cui il debitore è la pubblica amministrazione la regola è che il pagamento non deve superare i 30 gg di calendario dal ricevimento della fattura⁷³;
- nel settore dell'assistenza sanitaria gli Stati membri possono prorogare tali termini sino ad un massimo di 60 giorni⁷⁴;
- Il creditore ha diritto agli interessi legali di mora senza che sia necessario un sollecito (“*without a the necessity of a reminder*”);
- Il tasso di interesse da applicare è pari al tasso BCE più l'8%;
- Il creditore ha diritto di esigere un ulteriore risarcimento pari al costo che ha dovuto sostenere per l'incasso del credito (es: spese legali).

Affinché tale nuovo impulso sia effettivo occorrerà verificare il concreto recepimento sia da parte del legislatore nazionale che del legislatore regionale ed in particolare verificare se verranno previsti meccanismi automatici che concedono all'aggiudicatario adempiente gli interessi legali di mora in caso di ritardo senza che questi sia tenuto a richiederli o ad attivarsi in qualsiasi modo.

Difatti, il problema attuale è che nonostante il diritto di poter attivarsi per la percezione degli interessi legali di mora, l'aggiudicatario adempiente, probabilmente per evitare di vedersi pregiudicati i rapporti futuri con la stazione appaltante, non si attiva in tal senso (o è estremamente improbabile che lo faccia)

⁷³ Gli Stati devono assicurare che la data di ricevimento della fattura non sia soggetta ad accordo contrattuale tra debitore e creditore (art. 4, par. 3. lett. b)

⁷⁴ Art. 4, par. 4 Direttiva 2011/7/UE

II. *Compensazione dei crediti*

Un altro strumento che potrebbe essere utilizzato è il sistema delle compensazioni tra crediti maturati nei confronti di alcuni enti pubblici con debiti iscritti a ruolo. Tale ipotesi è stata introdotta nell'art. 31, comma 1-bis del d.l. 78/2010⁷⁵ (c.d. manovra estiva) convertito con modifiche in l. 122/2010 in base al quale partire dal 1 gennaio 2011 *“i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle regioni, enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale per somministrazione, forniture e appalti, possono essere compensati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo.”*

Il meccanismo pertanto consentirebbe al creditore verso la pubblica amministrazione di compensare il suo credito con i debiti a ruolo presso l'agente delle riscossione.

Al fine di poter utilizzare in concreto tali crediti il legislatore richiede che sia acquisita dal creditore apposita certificazione rilasciata dall'amministrazione pubblica che asseveri la sua esistenza.

Tale sistema, che almeno in linea di principio presenta elementi di utilità, non è però ancora applicabile in quanto le modalità di attuazione devono essere stabilite con un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze che attualmente non è stato approvato e che dovrà *“garantire il rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica.”*

Pertanto tale impostazione presenta un evidente paradosso di fondo in quanto il meccanismo, per come è predisposto, permette solo la compensazioni dei crediti verso gli enti pubblici con i debiti a ruolo. Ma nel momento in cui un debito erariale non viene pagato e viene trasferito all'agente di riscossione al suo importo originario è necessario aggiungere le sanzioni, gli interessi e l'aggio.

Pertanto l'eventuale “pianificazione compensativa”, che si fonda sul non pagare oggi un debito nell'attesa che passi a ruolo affinché possa compensarlo domani con un credito verso la pubblica amministrazione, ancorché utile nello sbloccare crediti immobilizzati a causa dei ritardi negli incassi, non è a costo zero ma deve tener conto

⁷⁵ Nello stesso intervento legislativo, nell'art. 31, comma 1-ter, viene estesa la procedura di cessione dei crediti pro-soluto alle banche e agli intermediari finanziari anche a quelli verso gli enti del servizio sanitario nazionale e tale facoltà viene resa stabile per il futuro.

dell'incremento dell'importo del debito da pagare impliciti nel regime sanzionatorio del ritardato pagamento (sanzioni, interessi,aggio).

In conclusione di questa sezione segnaliamo due aspetti possibili, ma che per molteplici cause, appaiono più casi di scuola che proposte effettivamente applicabili.

Rimane la possibilità per le imprese di ricorrere in **via giudiziaria per la riscossione dei crediti**. E' comprensibile che le cooperative non vogliano intentare questa strada poiché ciò comporterebbe un peggioramento delle relazioni con le stazioni appaltanti: dato anche l'elevato tasso di conferma sull'aggiudicazione degli appalti, il rischio è di peggiorare le relazioni con amministrazioni che bandiscono una parte preponderante dei lavori svolti da una cooperativa e, quindi, essenziali per la stessa sopravvivenza dell'impresa.

L'altra soluzione – ovviamente – per risolvere questa criticità sarebbe che le amministrazioni pubbliche **umentassero le basi d'asta per l'esecuzione dei servizi pubblici**. Una causa – non l'unica - del basso margine di guadagno è, infatti, dettata dalla bassa base di partenza delle gare che condiziona fortemente le possibilità di offerta da parte dei partecipanti. Sarebbe, quindi, fortemente auspicabile l'incremento delle basi d'asta al fine di favorire maggior autonomia alle imprese (e quindi maggior competizione), ma tale eventualità appare decisamente in controtendenza rispetto all'evolversi della situazione finanziaria degli enti locali e alle pressanti richieste di tagli di spesa avanzate dal governo regionale e nazionale.

B. QUALITÀ

L'identificazione di proposte che possano aumentare la qualità dei servizi offerti a legislazione costante è difficile anche per il carattere complesso della valutazione della qualità applicato a un settore così particolare come i servizi sociali. E' inoltre da sottolineare che in questo ambito diventa essenziale il ruolo di un terzo soggetto: il fruitore/consumatore del servizio offerto dalla cooperativa per conto della stazione appaltante.

Se è vero che il Codice del Consumo (d.lgs. n. 206 del 6 settembre 2005), all'art. 101, c.1, indica esplicitamente che “Lo Stato e le regioni, nell’ambito delle rispettive competenze, garantiscono i diritti degli utenti dei servizi pubblici attraverso la concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti della normativa vigente in materia” nel medesimo articolo, al c. 2 è, però previsto che “il rapporto di utenza deve svolgersi nel rispetto di standard di qualità predeterminati e adeguatamente resi pubblici”. Un ambito su cui si potrebbe intervenire sarebbe quello di **ampliare e migliorare le forme di comunicazione degli standard qualitativi nei confronti degli utilizzatori dei servizi**. Un traguardo ancora più elevato sarebbe raggiunto qualora le pubbliche amministrazioni intervenissero per promuovere, di concerto con le rappresentanze delle imprese erogatrici e dei beneficiari dei servizi, apposite carte dei servizi che garantiscano standard minimi di qualità, anche se è da segnalare che le normative di settore non le prevedono esplicitamente.

Un altro ambito che potrebbe sostenere il livello di qualità dei servizi offerti riguarda la struttura dei contratti scaturiti dalle gare pubbliche. Trattandosi di servizi molto particolari, poiché di natura pubblica, spesso si può assistere a casi di cosiddetti contratti incompleti, cioè privi di elementi sostanziali (come appunto la qualità del servizio). Sarebbe possibile, restando a scenario legislativo invariato, includere nei contratti stipulati in seguito a gare di appalto, delle condizioni sulle performances qualitative dell’impresa in generale o in riferimento al determinato servizio. Si pensa in tale ambito a **dare maggior valore alle certificazioni di qualità**, con specifici punteggi per le imprese che le possiedono.

8.3.2 Scenario II: a legislazione modificata

A. BASSA MARGINALITÀ ECONOMICA DEGLI APPALTI

Lo scenario a legislazione modificata si basa sulla possibilità di apportare alcune modifiche legislative e regolamentari alla base giuridica esistente in materia di appalti pubblici e cooperative in Toscana. Le modifiche che si propongono, però, si

mantengono sempre all'interno del modello a gara, attualmente scelto nella nostra regione. Gli interventi che proponiamo, quindi, puntano a razionalizzare la struttura delle gare e il ruolo delle cooperative.

Una prima proposta riguarda una possibilità concessa dall'art. 5 della legge 381 del 1991 sulle cooperative sociali. L'affidamento diretto. E' espressamente previsto che "beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi" possano essere offerti da soggetti privati su mandato diretto da parte della pubblica amministrazione senza lo svolgimento della gara di appalto. L'affidamento diretto presenta notevoli vantaggi per la razionalizzazione della procedura di assegnazione. Sono sensibilmente ridotti i costi per l'individuazione del soggetto privato che fornirà il servizio; allo stesso modo, le imprese individuate non dovranno sostenere costi particolari per l'espletamento dei doveri di gara. Tale istituto, però, è scarsamente utilizzato poiché non è chiara l'interpretazione della normativa vigente. Una possibilità di intervento potrebbe essere quella di offrire un **chiarimento interpretativo delle norme sull'affidamento diretto per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi (cooperative di tipo B). Sarebbe, inoltre, auspicabile un intervento normativo al fine di ampliare esplicitamente l'applicabilità dell'affidamento diretto ai servizi sociali e alle cooperative di tipo A.**

Al fine, inoltre, di ridurre le possibili incertezze dei funzionari delle pubbliche amministrazioni sull'utilizzo di un istituto che spesso è considerato *arbitrario* per la scelta del soggetto fornitore, sarebbe estremamente utile approvare una serie di linee guida per le amministrazioni al fine di proceduralizzare chiaramente tale istituto.

Un altro aspetto su cui si potrebbe intervenire con lo scenario che abbiamo definito a legislazione modificata sono i criteri di aggiudicazione delle gare di appalto. Un criterio rigido come quello del massimo ribasso non favorisce le imprese partecipanti che, pur di vincere la gara, riducono sensibilmente i già bassi margini di guadagno, con conseguenti problemi, oltre che di tipo economico/finanziario, sulla qualità del servizio offerto. Un intervento di **aggiornamento della legge regionale n. 87 del 1997 garantirebbe l'abbandono completo di criteri solo di natura economica** per favorire strumenti di valutazione o con maggiori possibilità di scelta

delle imprese sull'organizzazione del servizio e, quindi, degli effettivi margini di guadagno.

Come dimostrato anche dalla nostra analisi sul campione di cooperative sociali uno dei grandi problemi del sistema di appalti pubblici sono i ritardi nei pagamenti. Tali inadempienze diventano poi totalmente a carico delle imprese che, in molti casi, non riescono a sostenere gli oneri finanziari derivanti. Come possibili soluzioni, sempre con possibilità di intervento legislativo, citiamo due possibilità.

Attivare **meccanismi automatici di quantificazione del danno per inadempimento da parte della P.A. allo scopo di semplificare la via giudiziaria nei confronti dell'amministrazione inadempiente.** Tale strumento, che comporterebbe concretamente la modifica parziale dei contratti tra le parti, rappresenterebbe una potente arma per le cooperative al fine di semplificare la riscossione di crediti per prestazioni già effettuate. Oltre a ciò, sarebbero più facilmente esigibili gli interessi di mora che, per legge, già ora possono essere richiesti dalle cooperative fornitrici alle stazioni appaltanti in ritardo nei pagamenti.

Introdurre la **possibilità di compensazioni delle posizioni di credito/debito tra le imprese e le stazioni appaltanti (generalizzando, quindi, quanto oggi teoricamente possibile solo tra crediti e debiti a ruolo).** Tale proposta è avanzata anche in considerazione della sempre maggior capacità impositiva degli enti locali: la posizione tributaria potrebbe, quindi, essere compensata con i crediti vantati nei confronti delle amministrazioni per ritardati pagamenti per servizi offerti in seguito a pubbliche gare.

B. QUALITÀ

Dalla nostra analisi sulle cooperative sociali è emersa una forte staticità da parte delle cooperative sociali. Le cooperative, infatti, presentano quasi sempre proposte di gara su servizi che hanno già fornito e con scarsissima mobilità territoriale. L'unico fenomeno contrastante con tale andamento è la partecipazione delle cooperative alle

ATI: associazioni temporanee di impresa. Le ATI, più dei consorzi, permettono alle cooperative di diminuire i costi per la presentazione dei progetti e condividere le conoscenze necessarie per produrre proposte valide. **Le ATI sono, quindi, strumenti da valorizzare poiché una maggior mobilità e maggior concorrenza determinano un miglioramento della qualità dei servizi offerti.** La legislazione regionale potrebbe intervenire a proposito favorendo tali forme di collaborazione attraverso incentivi economici e fiscali.

Un'altra proposta, già in parte richiamata nello scenario a legislazione vigente, è l'introduzione di **strumenti premiali per la qualità dei servizi** offerti. Si pensi a **carte di servizi, carte utenti e contratti di servizi** che garantiscano all'utente una maggior possibilità di controllo. La valutazione dell'attività ad opera degli utenti ridurrebbe i costi per le stazioni appaltanti che potrebbero eliminare i loro controlli, insufficienti per rilevare la qualità della fornitura.

8.3.3 Scenario III: alternativo

Esisterebbe un'ultima possibilità di intervento, più radicale e quindi meno probabile visti gli orientamenti attuali: l'adozione del modello "accreditamento-voucher" per la gestione di servizi sociali.

A scanso di equivoci, l'ipotesi che qui si suggerisce non è quella di una transizione di tutto il sistema verso questo modello, ma l'avvio di sperimentazioni per settori delimitati

Con interventi graduali si potrebbero, in effetti, sperimentare esempi di "quasi-mercati" in regione Toscana. Si potrebbero coinvolgere dapprima alcuni servizi, anche circoscritti in alcune aree territoriali per successivamente ampliarne l'adozione in seguito ad un'attenta valutazione dei risultati.

Lo scenario alternativo fornirebbe importanti novità in merito ai principali problemi che questa ricerca ha riscontrato. In particolare, in merito alla bassa

marginalità economica degli appalti, in un sistema come quello dei quasi-mercati il **prezzo per il servizio offerto è stabilito direttamente dall'impresa e non controllato dalla pubblica amministrazione**. I singoli competitori accreditati determineranno il prezzo in base ai loro costi e alla prospettiva di guadagno: certamente il voucher garantito ai cittadini-utenti sarà un elemento di valutazione, ma non l'unico. Il meccanismo del quasi-mercato, la concorrenza tra i soggetti accreditati e le scelte dei cittadini determineranno il prezzo finale del servizio e i margini di guadagno per le imprese, dipendenti dal prezzo e dalla "quantità" e soprattutto dalla "qualità" dei servizi forniti.

Tale scenario quindi promuoverebbe contemporaneamente anche la qualità dei servizi offerti poiché è **la scelta del cittadino-utente a determinare quale impresa offrirà il servizio**. La scelta del consumatore, oltre che da fattori economici come l'entità del voucher e il prezzo, sarà basata su aspetti essenziali di carattere qualitativo, legati anche alla particolare natura dei servizi sociali.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Modelli organizzativi di impresa sociale, caratteristiche, competenze e fabbisogni dell'imprenditore sociale*, 2008, contributo al Progetto Comunitario Equal "District Valley: rete di conoscenze e sviluppo imprenditoriale" IT S3 MDL 167, www.districtvalley.it;
- Associazione ISNET e Unioncamere Toscana, *Quali opportunità per la cooperazione sociale in Regione Toscana*, in pubblicazione.
- Agostini S., *Principi sociali, cooperative e appalti pubblici*, in Rivista della Cooperazione n.2008/1;
- Ali B. Somers, *Shaping the balanced scorecard for use in UK social enterprise*, in Social Enterprise Journal, volume 1 marzo 2005.
- Antonini L., *Sotto accusa comunitaria le agevolazioni al non profit*, in Atlantide, 1/2008;
- Articoli de Ilsole24ore;
- Bagnoli L. (a cura di) *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive*, Roma, Carocci 2010;
- Bagnoli L., *La cooperazione sociale nell'area metropolitana fiorentina*, 2009, Firenze, Firenze University Press;
- Centro studi CMG (a cura di), *Beni comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 2005;
- Centro studi CMG (a cura di), *Comunità cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 2002;
- Centro studi CMG (a cura di), *Imprenditori sociali. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1997.
- Fici. A, *La legge delega sull'impresa sociale e i futuri scenari per il terzo settore (con particolare riferimento alle cooperative sociali)*, in Rivista di Diritto Privato, 2004 n 1;

BIBLIOGRAFIA

- Iommi S., *La cooperazione sociale nel sistema di welfare toscano. Primo rapporto*. IRPET, Firenze 2005
- ISTAT, *Le cooperative sociali in Italia*, rapporto 2005;
- Kaplan R., Norton D., *Balanced Scorecard. Tradurre la strategia in azione*, a cura di Alberto Bubbio, Torino, 2000;
- Kaplan R., *The Balanced Scorecard and the non-profit organizations*, in *Balanced Scorecard Report*, Novembre – Dicembre 2002, pagg 1 – 4;
- Molteni M., *Le misure di performance nelle aziende non profit di servizi alla persona*, CEDAM, Padova 1997
- Mori P. A., *Economia della Cooperazione e del Non-Profit*, Roma, Carocci, 2008;
- Pericoli F., *Il coordinamento della legge 73 con la normativa nazionale e regionale in materia di cooperazione sociale*, in *Rivista della cooperazione*, n. 2/2006, pp. 59-63.
- Poledrini S., *Le imprese senza scopo di lucro*, 2010, Franco Angeli, Milano;
- Regione Toscana, *Le imprese cooperative nel sistema economico della Toscana. Quarto rapporto*, 2008;
- Thomas A., *Gli elementi di competitività delle cooperative sociali* in *Economia e diritto del terziario* (problematiche finanziarie della R&S). anno 2002 fascicolo 2
- Venturi P. (a cura di), *Qualità e terzo settore*, 2009, Forlì, www.aiccon.it

SITOGRAFIA

www.sbilanciamoci.org

www.regionetoscana.it

ALLEGATI: QUESTIONARI E INTERVISTE

QUESTIONARIO DI RILEVAZIONE PER COOPERATIVE A CARATTERE SOCIALE

PRIMA PARTE

| Domanda 1. | Firenze | Prato | Pistoia | Altre zone Toscana |
|---|---------|-------|---------|--------------------|
| In quale comune - provincia svolgete principalmente le vostre attività? | 12 | 7 | 6 | 4 |
| % (su 29) | 41,38 | 24,14 | 20,69 | 13,79 |

| Domanda 2. | A | B | Consorzio |
|------------------|-------|-------|-----------|
| Tipo Cooperativa | 11 | 4 | 4 |
| % (su 18) | 57,9% | 22,2% | 16,7% |

| Domanda 4. | Molto | Abbastanza | Poco | Per nulla |
|---|-------|------------|-------|-----------|
| Vi ritenete sufficientemente informati sulla pubblicazione di bandi pubblici per gare di appalto? | 4 | 11 | 3 | 0 |
| % (su 18) | 22,2% | 61,1% | 16,7% | 0,0% |

ALLEGATI

| Domanda 5. | SI | NO |
|---|-------|-------|
| Vi è successo di non partecipare a bandi pubblici per mancanza di informazioni sulla pubblicazione di un bando per appalti? | 11 | 7 |
| % (su 18) | 68,8% | 43,8% |

| Domanda 6. | Informative ente banditore | Avvisi di centrali | Siti internet | Passaparola | Altro |
|--|----------------------------|--------------------|---------------|-------------|-------|
| Quali sono gli strumenti che con maggior frequenza vi informano su bandi pubblici di gara? | 5 | 9 | 8 | 4 | 4 |
| % (su 30) | 16,7% | 30,0% | 26,7% | 13,3% | 13,3% |

| Domanda 7. | SI | NO | NO RISP |
|--|-------|-------|---------|
| La tempistica e l'informativa consentono una chiara e completa comprensione delle richieste? | 13 | 4 | 1 |
| % (su 18) | 72,2% | 22,2% | 5,6% |

| Domanda 8. | SI | NO |
|---|-------|-------|
| Siete dotati di una persona/ufficio per il monitoraggio delle principali stazioni appaltanti? | 14 | 4 |
| % (su 18) | 77,8% | 22,2% |

ALLEGATI

| | | | |
|---|-------|-----------|-------|
| Domanda 9. | | SI | NO |
| Nel partecipare a gare pubbliche di appalto, la cooperativa ricorre a forme aggregative per aumentare le possibilità di vittoria? | | 18 | 0 |
| % (su 18) | | 100,0% | 0 |
| | ATI | Consorzio | Altro |
| Quali | 14 | 12 | 1 |
| % su (27) | 51,9% | 44,4% | 3,7% |

| Domanda 10. | Stazione appaltante | Territorio | Attività | Importo economico | Tempistica |
|--|---------------------|------------|----------|-------------------|------------|
| Quanto ritenete importanti gli aspetti che seguono per decidere di partecipare ad una gara pubblica? – MEDIA (MAX 4) | 2,72 | 3,66 | 3,72 | 3,5 | 2,88 |

SECONDA PARTE

| Domanda 1, | Offerta economica | Aspetto progettuale | Merito tecnico | No risp |
|--|-------------------|---------------------|----------------|---------|
| Quali tra questi aspetti è percepito come più decisivo per la vittoria in una gara di appalto? | 5 | 11 | 1 | 1 |
| % (su 18) | 27,8% | 61,1% | 5,6% | 5,6% |

ALLEGATI

| Domanda 2. | Adempimenti burocratici | Preparazioni e progetto | Altro |
|--|-------------------------|-------------------------|-------|
| Quanto tempo, in percentuale sul totale (100%) impiegato per la partecipazione ad una gara, è dedicato alle diverse fasi - MEDIA | 27,77 | 60,27 | 15,35 |

| Domanda 3. | SI | NO |
|---|-------|-------|
| La cooperativa/consorzio possiede una persona/ufficio avente funzione di preparazione della documentazione, progettazione ed offerta per le gare? | 16 | 2 |
| % (su 18) | 88,9% | 11,1% |

| Domanda 4. | SI | NO |
|--|-------|------|
| Avete riscontrato nella vostra esperienza un vantaggio competitivo sensibile da parte delle imprese già vincitrici di gare pubbliche per medesimi servizi? | 14 | 4 |
| % (su 18) | 77,8% | 2,4% |

| Domanda 5. | Qualifiche personale | Possesso immobili | Ribasso del prezzo | Presenza sul territorio | Esperienza nel servizio |
|--|----------------------|-------------------|--------------------|-------------------------|-------------------------|
| Quanto contano per l'aggiudicazione dell'appalto - MEDIA (MAX 4) | 3,06 | 2,22 | 3,22 | 3,22 | 3,61 |

ALLEGATI

| Domande 6. | SI | NO | NO RISP |
|---|-------|-------|---------|
| Le certificazioni UNIISO, SA ed EMAS extra-bando (non richieste espressamente per la partecipazione alla gara) sono fattori positivi per la vittoria di gare pubbliche? | 11 | 6 | 1 |
| % (su 18) | 61,1% | 33,3% | 6,3% |

| Domanda 7. | Riservate | Aperte |
|--|-----------|--------|
| In che percentuale, le gare a cui partecipate sono riservate a cooperative sociali (ovvero ad altre forme, come imprese sociali) ovvero gare aperte? | 60,7% | 43,1% |

| Domanda 8. | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | TOTALE |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Qual è il tasso di vittoria (gare vinte/gare partecipate) degli ultimi cinque esercizi distinti? – MEDIA (%) | 75,11 | 70,56 | 70,12 | 78,09 | 76,51 | 74,078 |

TERZA PARTE

| Domanda 1. | SI | NO |
|--|------|----|
| Avete mai rilevato delle asimmetrie tra le problematiche percepite in fase di progettazione e quelle rilevate in fase operativa? | 18 | 0 |
| % (su 18) | 100% | 0% |

| Domanda 2. | SI | NO | NO RISP |
|--|-------|-------|---------|
| Dopo aver svolto i lavori di appalto, potete ritenere i relativi bandi di gara chiari e trasparenti in ogni aspetto? | 2 | 15 | 1 |
| % (su 18) | 11,1% | 83,3% | 5,6% |

ALLEGATI

| Domanda 3. | Sempre | Spesso | Occasionalmente | Mai |
|--|--------|--------|-----------------|------|
| Nella gestione finanziaria degli appalti (incassi/pagamenti) sono stati rilevati degli squilibri per cui è stato necessario attingere ad altre fonti di liquidità? | 7 | 6 | 5 | 0 |
| % (su 18) | 38,9% | 33,3% | 27,8% | 0,0% |

| Domanda 4. | SI | NO | NO RISP |
|---|---------------------------------------|-------|---------|
| Tra le forme alternative di credito, la cooperativa ricorre ai Consorzi Fidi? | 5 | 11 | 2 |
| % (su 18) | 27,8% | 61,1% | 11,1% |
| Quali Consorzi | 3 Fidicoop Toscana 1 Cooperfidi | | |

| Domanda 6. | SI | NO |
|--|-------|-------|
| Avete mai riscontrato problemi legati alla presentazione del DURC? | 3 | 15 |
| % (su 18) | 16,7% | 83,3% |

| Domanda 7. | Audit interna | Gestione | Qualitativi | Organizzativi | Nessuno |
|---|---------------|----------|-------------|---------------|---------|
| Quali di questi controlli svolgete frequentemente in relazione a lavori di appalti? | 8 | 15 | 14 | 15 | 0 |
| % (su 52) | 15,4% | 28,8% | 26,9% | 28,8% | 0,0% |

ALLEGATI

| Domanda 8. | SI | NO |
|---|-------|-------|
| Svolgete normalmente ulteriori analisi interne oltre alla contabilità generale? | 14 | 4 |
| % (su 18) | 77,8% | 22,2% |

TRACCIA DI INTERVISTA PER COOPERATIVE A CARATTERE SOCIALE

1ª PARTE: FASE ANTECEDENTE ALLA GARA DI APPALTO

1. (Domanda 3) Specificare, se necessario, il settore/attività principale:

Negli ultimi anni la cooperativa/consorzio si è specializzata in particolari settori di
gare pubbliche? SI NO

Se _____ si,
quali? _____

2. Che impatto hanno, in percentuale, i lavori legati a gare pubbliche di appalto sul
vostro bilancio?

- 0-25%
- 25-50%
- 50-75%
- 75-100%

3. (Domanda 7) Se la tempistica e l'informativa non consentono una chiara e
completa comprensione delle richieste, specificarne le motivazioni:

4. Quali sono i problemi informativi che riscontrate con maggior frequenza?

5. Decidete completamente in autonomia di partecipare ad un bando di gara o vi avvalete anche di strutture esterne (consorzi, liberi professionisti, altro...)?

6. Qual'è il criterio con cui decidete di partecipare ad un bando di gara (requisiti di accesso)? (Quali sono le vostre principali valutazioni per decidere di presentare una proposta?)

7. La forma consortile è riconosciuta come effettiva possibilità di aggregazione? La partecipazione a consorzi è una qualità aggiuntiva per vincere il bando?

2ª PARTE: FASE DI PARTECIPAZIONE ALLA GARA DI APPALTO

1. (Domanda 3) Specificare il valore dell'esperienza personale derivante dall'aver già vinto un appalto nella partecipazione ed aggiudicazione di appalti dello stesso settore o genere di attività:

2. La probabile partecipazione di un soggetto leader nel settore può disincentivare la vostra partecipazione? Sì, no, perché?

3. Specificare le differenze che incontrate nel partecipare a gare per servizi nuovi per la cooperativa e/o per servizi già offerti:

4. Quanto contano gli errori formali per le aggiudicazioni delle gare? Quanti di questi errori sono percepiti come pretestuosi?

5. Che grado di autonomia è lasciato all'impresa nella progettazione e gestione del servizio e del personale? Avete mai incontrato gare che si configuravano come mere forniture di personale?

3^a PARTE: ESECUZIONE DEL CONTRATTO (IN CASO DI AGGIUDICAZIONE DELLA GARA)

1. (Domande 1 e 2) Quali sono stati gli aspetti oscuri del bando di gara? Anche in relazione ad asimmetrie informative tra la progettazione del bando e l'esecuzione del contratto:

2. Quali di questi fattori sono emersi durante l'esecuzione del contratto non previsti in sede di progettazione:

- Operativi (*organizzazione del servizio, criticità dell'utenza*)
- Finanziari (*gestione dei pagamenti, canali finanziari utilizzati*)
- Gestionali (*personale addetto alla gestione dei budget e del personale*)

3. Quali clausole del contratto la cooperativa/consorzio sente maggiormente incisive nella gestione del servizio?

4. Come viene reperito il personale dedicato al servizio? Che tipo di contratto viene riservato al personale nel caso di vittoria di appalto?

ALLEGATI

9. Come vengono gestiti i flussi finanziari del servizio? E che conseguenze ne derivano sul merito creditizio in caso di irregolarità?

10. Chi gestisce, all'interno della cooperativa/consorzio, il budget relativo al servizio?
