

# Vademecum sull'utilizzo della Convenzione tra enti pubblici e soggetti privati in ambito socio-assistenziale

Alessandro Battistella - Irs, Milano

*Presentiamo una guida per operatori pubblici e privati che vogliono utilizzare, con maggiore consapevolezza ed efficacia, lo strumento della convenzione in ambito socio-assistenziale.*

*Si tratta di una riflessione guidata sui temi più rilevanti in tema di convenzionamento tra enti pubblici e soggetti privati. Il che consente agli operatori di avere un quadro dei problemi posti dalla normativa sul convenzionamento in ambito socio-assistenziale, delle soluzioni suggerite dagli operatori che da tempo si occupano della materia, e degli aspetti poco chiari che non hanno ancora trovato risposte certe.*

*Questa guida è frutto del lavoro di un gruppo di operatori pubblici e privati con competenze ed esperienza di convenzionamento in ambito socio-assistenziale, che, su invito della Provincia di Como, si sono trovati a discutere insieme, da punti di vista diversi, aspetti critici e soluzioni pratiche ai diversi problemi<sup>1</sup>.*

*L'intervento della Provincia di Milano ha consentito di approfondire ulteriormente problemi riguardanti l'organizzazione dei servizi e tematiche legate al privato sociale, per inserire il tema specifico del convenzionamento in un contesto in rapida evoluzione.*

A. B.

## Introduzione - Aspetti economici degli interventi socio-assistenziali nel nostro paese

Una analisi dei problemi legati all'utilizzo della convenzione tra enti pubblici ed organizzazioni del privato sociale deve necessariamente tener conto della esistenza di due importanti fenomeni economico-sociali presenti nel nostro paese: la necessità di un contenimento della spesa per lo Stato sociale e il rapido sviluppo del settore nonprofit.

Il dibattito sul contenimento delle spese di Welfare, comune a tutti i paesi economicamente più sviluppati, è orientato a comprendere come e dove sia possibile realizzare sensibili risparmi nella spesa per la protezione sociale, tenendo conto dei vincoli finanziari ma anche delle reali esigenze del paese in termini di previdenza, sanità

e assistenza sociale.

Le difficoltà che le attuali politiche sociali incontrano e la consapevolezza della criticità del quadro riferito all'immediato futuro, hanno aperto il dibattito anche a temi organizzativi, quali il problema della dimensione degli enti locali rispetto alle politiche sociali, la necessità di innovazione nella gestione dei servizi, l'importanza di valorizzare opportunità di incremento dell'occupazione nell'ambito dei servizi alle famiglie.

In effetti il sistema socio-assistenziale italiano è caratterizzato dalla presenza di diversi nodi critici, che riguardano non solo aspetti finanziari, legati alla carenza di risorse, ma anche aspetti progettuali ed organizzativi ri-

feriti alla fornitura dei servizi. Tali aspetti critici caratterizzano gli interventi degli enti centrali, ma anche quelli degli enti locali. Di fronte ad una consistente incidenza della povertà e ad un aumento della popolazione anziana, con conseguente incremento dei problemi sanitari e sociali, non si evidenziano infatti strategie coordinate e mirate, bensì il permanere di politiche di intervento locale tra loro disomogenee.<sup>2</sup>

I servizi socio-assistenziali, nel nostro paese, sono fondamentalmente gestiti dagli enti pubblici locali e dalle organizzazioni del privato sociale; il for profit è presente unicamente in specifici settori di intervento maggiormente remunerativi.

In questa situazione il privato sociale è chiamato a contribuire in maniera sempre più rilevante alla fornitura di servizi. Anche se risulta molto difficile la raccolta di dati finanziari e di attività ad esso riferiti, per difficoltà imputabili sia alla reticenza delle strutture private che alle modalità di rendicontazione degli enti locali, si può certamente ritenere che il settore nonprofit svolga già oggi una importantissima funzione accessoria e sostitutiva del servizio pubblico. Una recente ricerca svolta dall'Irs in collaborazione con l'Università Cattolica di Milano ha infatti evidenziato per il settore dei servizi sociali un peso economico del settore nonprofit quantificabile intorno ai 6.000 miliardi di lire e una utilizzazione di risorse professionali intorno alle 418.000 unità di lavoro standard (equivalenti tempo pieno)<sup>3</sup>.

Un aspetto particolarmente significativo degli interventi socio-assistenziali nel nostro paese consiste nel fatto che dei circa 73.350 miliardi di lire spesi per l'assistenza, pari al 4,14% del Prodotto Interno Lordo, oltre l'88% viene speso attraverso erogazioni monetarie alle famiglie, e solo poco più dell'11%, circa 8.600 miliardi, viene destinato alla erogazione di servizi. Di questa cifra, peraltro, i Comuni gestiscono la quota più consistente, se si pensa che nel 1993 la spesa complessiva dei Comuni per l'assistenza, sussidi compresi, è stata di circa 4.700 miliardi di lire<sup>4</sup>.

Purtroppo gli interventi di sostegno economico gestiti dal livello nazionale, che assorbono circa il 90% della spesa assistenziale, sono del tutto scollegati da forme di intervento professionale e da altri aiuti predisposti a livello locale, facendo quindi venir meno la possibilità di delineare percorsi assistenziali integrati e finalizzati.

In questo quadro il nostro paese si avvia ad affrontare, nei prossimi anni, una situazione sociale caratterizzata da gravi elementi di criticità:

- una progressiva accentuazione delle dinamiche legate all'invecchiamento della popolazione;

- un ulteriore aumento delle famiglie con problemi di reddito, a causa dell'allargamento della forbice tra redditi alti e bassi;

- un aumento della immigrazione, regolare ed irregolare;

- il permanere di sacche di disoccupazione, specialmente giovanile;

- un allentamento delle reti di supporto familiare, con conseguente necessità di servizi di aiuto per figli o anziani a carico;

- la difficoltà a incrementare i livelli di investimento finanziario nel settore della protezione sociale, per la perdurante pressione del debito pubblico e dei relativi interessi sulla spesa pubblica.

In questa situazione è presumibile che i maggiori contraccolpi in termini di pressione sociale verranno assorbiti dai Comuni, primi e principali erogatori di servizi assistenziali alla collettività ed immediati responsabili della risposta ai bisogni dei cittadini.

Non tutti i Comuni, peraltro, si trovano a poter rispondere adeguatamente alle richieste della propria popolazione. Un grave ostacolo all'effettivo esercizio da parte dei Comuni di un ruolo di assunzione diretta di responsabilità nella gestione dei servizi assistenziali e di controllo delle politiche socio-sanitarie delle Usl, strettamente collegate agli aspetti assistenziali, è rappresentato infatti dalla varietà dimensionale dei nostri Comuni. La mancanza di una dimensione significativa e funzionale comporta per molti Comuni la loro estromissione dal

ruolo di attori; anche il ricorso a forme associative, unica modalità di intervento possibile per i Comuni di più piccole dimensioni, appare spesso difficile, per il permanere di accentuate forme di campanilismo.

Il rapporto Irs sulla spesa per l'assistenza in Italia, potendo disporre di informazioni di spesa e di prestazioni riferite ai Comuni sino a 1000 abitanti ha consentito di verificare in tali Comuni, a fronte di una spesa globale pro-capite più elevata che nei Comuni più grandi, bassi valori nella spesa per l'assistenza. I Comuni piccoli sono spesso caratterizzati da una elevata percentuale di abitanti anziani e frequentemente sono collocati in luoghi isolati, situazioni che aumentano l'esigenza di interventi assistenziali. La scarsa propensione alla introduzione di servizi assistenziali può derivare, allora, dalla reale difficoltà ad erogare i servizi, sia per la presenza di disconomie di scala, sia per difficoltà di gestione ad opera di una struttura comunale di piccole dimensioni. Non a caso i Comuni più piccoli presentano una più elevata percentuale di trasferimenti monetari alle famiglie (60% della spesa assistenziale per quelli sotto i 1000 abitanti, percentuale che diminuisce via via che la dimensione demografica aumenta).

### **L'importanza del settore nonprofit in ambito socio-assistenziale**

Il sistema di protezione sociale italiano, come abbiamo visto, è caratterizzato sostanzialmente dalla presenza di due opposte esigenze: la necessità di comprimere il più possibile le spese per la protezione sociale e, per converso, la necessità di prevedere un consistente aumento delle risorse disponibili per far fronte ad una domanda di servizi in costante crescita.

In questo quadro si inserisce il dibattito sulla opportunità o meno che gli enti pubblici diminuiscano la quantità di servizi erogati direttamente, o ne delegino la gestione alle organizzazioni del privato sociale, che sarebbero più in grado di contenere i costi e di ottimizzare le risorse.

La gestione dei servizi in regime di convenzionamento ha rappresentato negli ultimi anni un fenomeno in grande crescita, tanto che per alcuni servizi, ormai, le strutture gestite direttamente dall'ente pubblico rappresentano poco più che un'eccezione

Le motivazioni che inducono gli enti pubblici a delegare al settore nonprofit l'erogazione dei servizi sono sia economiche che organizzative.

Il settore nonprofit può intervenire sul mercato dei servizi con una maggiore elasticità e capacità di innovazione rispetto al settore pubblico, vincolato da rigidità normative e di organizzazione del personale. Esso ha anche maggior possibilità di utilizzare l'apporto del volontariato, o comunque di personale a costi contenuti. Ciò concorre a far sì che le organizzazioni del privato sociale possano mantenere il costo dei servizi a livelli inferiori al costo sostenuto dalle strutture pubbliche.

Questa propensione a ricorrere alle organizzazioni del privato sociale ha determinato la considerevole crescita dell'importanza del settore nonprofit nel nostro paese, sia in termini di occupazione che in termini finanziari.

Le stime contenute nella ricerca internazionale condotta per l'Italia dall'Irs<sup>5</sup> parlano, per le sole organizzazioni nonprofit che operano nel comparto dei servizi sociali, di circa 140.000 unità di lavoro standard occupate<sup>6</sup>, pari a circa lo 0,6% dell'occupazione nazionale, nonché di oltre 100.000 volontari equivalenti tempo pieno: si tratta, per l'Italia, del comparto di intervento delle organizzazioni nonprofit in assoluto più importante. Le spese operative del settore nonprofit, al netto delle spese in conto capitale e sempre per il solo comparto dei servizi sociali, ammontavano, nel 1991, a oltre 5.800 miliardi. Una disaggregazione dei dati economici indica nel 40% la quota di entrate di origine pubblica, derivante principalmente da convenzioni e contratti, e nel 60% la quota di origine privata, in gran parte derivata dalla vendita di servizi alle famiglie.

Nonostante i dati sopra riportati, in Italia il nonprofit riveste ancora una importanza molto inferiore rispetto

agli altri paesi maggiormente industrializzati. Lo sviluppo del settore è stato per lungo tempo frenato anche dalla presenza di un quadro normativo frammentario, nonché dalla mancanza di adeguati strumenti di supporto finanziario delle organizzazioni. Solo di recente al settore nonprofit è stata riconosciuta la dovuta importanza, sia in termini di sviluppo occupazionale che in termini di crescita sociale, con interventi normativi di supporto al settore e la creazione di strutture finanziarie ad hoc.

### **Una riflessione sulle attuali modalità di gestione dei servizi da parte degli enti pubblici**

I dibattiti sull'affidamento degli interventi assistenziali al privato sociale e sullo sviluppo di nuovi e più flessibili servizi, si deve inserire entro una più articolata riflessione sulle politiche sociali degli enti gestori.

Nonostante la richiesta da parte degli utenti di interventi più elastici, innovativi e mirati sull'effettivo bisogno, gli enti locali fornitori di servizi, principalmente i Comuni, presentano difficoltà ad assumere strategie e iniziative innovative nel campo delle politiche sociali. Si assiste alla frequente riproposizione di servizi storici, non di rado anelastici, non più in grado di rispondere adeguatamente alle richieste della popolazione.

Gli interventi assistenziali, di ogni ordine e tipo, avvengono ancora di frequente in modo frammentario e non coordinato: la logica di intervento a rete, con il coinvolgimento di risorse riferite a diversi soggetti istituzionali, ad esempio Usl e Comuni, e del privato sociale, è ancora poco seguita, mentre appaiono frequenti le frizioni tra istituzioni diverse, con conseguenti disconomie e inefficienze.

Gli interventi sociali spesso non prevedono una effettiva integrazione tra pubblico e privato sociale, ed anche il ruolo dei volontari, assai rilevante in termini quantitativi e di qualità degli interventi, non viene adeguatamente riconosciuto né a livello normativo né a livello progettuale. In questa logica,

di mantenimento dell'esistente, è ancora frequente la presenza di politiche di intervento a carattere assistenzialistico, non orientate a fornire al soggetto le possibilità per un recupero di autonomia e a sviluppare una rete relazionale di aiuto, ma tendenti piuttosto a "tamponeare" un problema contingente. L'utente finisce così per dipendere totalmente dai servizi, senza essere sufficientemente sollecitato ad affrancarsi dal bisogno di assistenza con un recupero delle proprie potenzialità e con una attivazione delle reti di solidarietà

che lo circondano, e questo concorre alla lievitazione dei costi dei servizi.

In questo contesto si delinea la tendenza degli enti locali a non gestire in proprio i servizi, ma a servirsi sempre più di privati in regime di convenzionamento. In questo quadro appare allora importante delineare modalità di convenzionamento che, accanto alle esigenze di qualità ed equità, tengano conto tanto delle esigenze di trasparenza della P.A. che dei criteri imprenditoriali che caratterizzano le imprese sociali.

## **Capitolo 1 - Il problema dell'affidamento ai privati di servizi socio-assistenziali in Italia: considerazioni preliminari**

### **1.1 La "privatizzazione" dei servizi socio-assistenziali**

Le ripetute critiche al nostro sistema assistenziale, da più parti accusato di essere insufficiente, costoso e di bassa qualità, spingono sempre più frequentemente gli enti pubblici alla ricerca di forme di "privatizzazione" dei servizi sociali, ritenendole in grado di garantire servizi migliori a costi sostenibili dalla collettività.

In questo paragrafo analizzeremo dapprima le potenzialità e i limiti della tendenza alla privatizzazione dei servizi socio-assistenziali, partendo dalle esperienze maturate negli ultimi anni in altri paesi, per considerare successivamente le specificità del sistema italiano.

#### **L'esperienza estera del contracting out**

Per contenere i costi ed incrementare l'efficienza dello Stato sociale è stata introdotta in alcuni paesi, principalmente gli Stati Uniti, la tecnica del *contracting out*. Con questo termine ci si riferisce al comportamento di un operatore pubblico che non utilizza il proprio personale per fornire determinati servizi pubblici ai cittadini, ma si serve di una organizzazione privata, nonprofit o a fine di lucro, delegandole il compito della fornitura del servizio attraverso una procedura competitiva.

Attraverso il *contracting out*, dun-

que, l'operatore pubblico conserva la titolarità del servizio e si fa carico del suo finanziamento, ma si libera dei compiti di gestione diretta, che vengono affidati ad altri soggetti.

Il fatto di conservare la titolarità del servizio comporta almeno due importanti conseguenze:

- sancisce l'esistenza di un diritto da parte del cittadino alla fornitura del servizio, rendendo l'ente pubblico responsabile per le ammissioni ed esclusioni dallo stesso;
- mantiene in capo all'ente pubblico il diritto/dovere della determinazione delle caratteristiche del servizio erogato e la responsabilità ultima per la qualità dello stesso.

La tecnica del *contracting out* ha, in diversi paesi, una più che decennale tradizione di utilizzo in aree diverse da quelle dei servizi sociali e sanitari, che più facilmente si prestano a questo modello di fornitura di servizi pubblici: manutenzione stradale, servizio mensa, servizio lavanderia o pulizia, eccetera. Anche nel nostro paese sempre più frequentemente questi servizi non sono più gestiti direttamente dalla struttura pubblica e vengono affidati a privati in grado di contenerne i costi. Più recentemente la tendenza al *contracting out* si va estendendo anche ai servizi alla persona, ambito in cui il decentramento della fornitura presenta problemi più complessi, legati principalmente alla difficoltà di specifica-

re con precisione le caratteristiche del servizio, dato che in essi l'aspetto relazionale, difficilmente regolamentabile, assume un rilievo fondamentale.

I motivi della crescente applicazione di questa tecnica anche ai servizi dell'area sociale ed assistenziale possono ricondursi a diversi fenomeni.

- L'aumento della domanda di servizi socio-assistenziali. Questo aumento dipende innanzitutto dal progressivo invecchiamento della popolazione, che comporta la sempre maggiore necessità di servizi socio-sanitari di supporto, ed in secondo luogo dall'innalzamento delle condizioni di vita avvenuto negli ultimi anni. In termini economici, infatti, i servizi sociali possono essere classificati come beni superiori, la cui domanda tende a crescere più che proporzionalmente al crescere del reddito dei consumatori.

- La necessità, per molti paesi, di ridurre il peso finanziario dell'intervento pubblico in campo sociale. Ad un continuo aumento della domanda si contrappone così la necessità di diminuire i fondi destinati alla offerta di servizi. Questa contraddizione è probabilmente la principale spinta alla ricerca di diverse modalità di somministrazione dei servizi sociali.

- La crisi di legittimità dell'intervento pubblico: l'apparato pubblico viene accusato di inefficienza, inefficacia, clientelismo, disinteresse per i diritti degli utenti, ecc. Questa crisi di legittimità, evidentemente, è più rilevante nelle nazioni in cui i cittadini sono particolarmente consapevoli dei propri diritti, ma anche nel nostro paese, tradizionalmente accomodante rispetto ai limiti dell'intervento pubblico, è sempre più richiesta una migliore qualità nei servizi alla persona.

#### **I vantaggi teorici del contracting out**

Il ricorso al *contracting out* consente, almeno in teoria, di ridurre il costo dei servizi a parità di qualità, o addirittura con un miglioramento della stessa. Questo effetto si riconduce ad una molteplicità di motivi, tra loro strettamente connessi.

La prima ragione viene tradizionalmente fatta risalire al fatto che tale tecnica pone in concorrenza tra loro di-

versi soggetti erogatori: da una situazione di monopolio in cui l'ente pubblico è unico fornitore di un bene ed è quindi poco o per nulla interessato a perseguire la massima efficienza, si passa ad una situazione in cui diversi potenziali fornitori concorrono per la fornitura di un servizio finanziato dall'ente pubblico. Questa situazione induce evidentemente ogni concorrente a ricercare la massima efficienza per poter presentare l'offerta migliore, il che si traduce in una immediata diminuzione dei costi del servizio.

Una seconda fondamentale ragione va ricercata nella possibilità di economie di scala da parte dei fornitori privati: si pensi al caso di servizi rivolti ad utenze particolari e per i quali sono indispensabili beni strumentali di costo rilevante. Il soggetto privato può suddividere il costo degli stessi su utenti o servizi finanziati da diversi enti pubblici, con evidenti economie nell'ammortamento degli stessi. Questa ragione è tanto più importante quanto più si fa riferimento ad enti finanziatori di piccole dimensioni, mentre appare meno rilevante nel caso, per esempio di Comuni di grandi dimensioni autonomamente in grado di esercitare economie di scala nei servizi direttamente erogati.

Alcune ragioni si possono far risalire alla struttura organizzativa delle imprese private e principalmente di quelle nonprofit, tradizionalmente le principali interessate a concorrere agli appalti per la gestione dei servizi sociali.

Il solo fatto di orientare la propria attività alla creazione di profitto induce le imprese private erogatrici ad un'attenzione ai costi del servizio molto superiore a quella esercitata dall'ente pubblico, in molti casi poco attento ai problemi di efficienza degli interventi.

Nel caso poi delle imprese nonprofit, di cui tratteremo in modo più approfondito, ai vantaggi di una gestione accorta dal punto di vista della efficienza produttiva, si aggiunge l'assenza della finalità della massimizzazione del profitto, con ulteriori vantaggi in termini di qualità dei servizi offerti e di contenimento dei costi.

Ulteriori vantaggi possono derivare, per l'impresa privata, dalla maggiore flessibilità nell'uso della manodopera: contratti part-time, assunzioni temporanee, stipendi ai minimi salariali, ricorso allo straordinario sono alcuni esempi di utilizzo della manodopera possibile nelle strutture private ma non nelle strutture pubbliche, legate a contratti nazionali e rigidamente tenute all'osservanza di contratti maggiormente favorevoli ai lavoratori.

Rispetto a questo ultimo punto bisogna tuttavia considerare che, se è vero che le possibilità di risparmio possibili con un utilizzo maggiormente flessibile della manodopera rappresentano un aspetto essenziale nel processo di convenzionamento, è anche vero che da più parti si sono sollevate perplessità sull'utilizzo, da parte dell'ente pubblico, di manodopera privata meno garantita a livello sindacale. A far da contrappeso alla minore protezione sindacale dei lavoratori delle imprese private, peraltro, è la possibilità di utilizzare incentivi monetari, assenti nella pubblica amministrazione: si tratta di uno strumento molto importante sia per il perseguimento di una produttività elevata che per il raggiungimento di una maggiore qualità dei servizi erogati.

Un ultimo aspetto, cui ci limitiamo per il momento a far cenno, è la possibilità di utilizzo da parte delle imprese nonprofit, che come ricordiamo rappresentano la grande maggioranza delle imprese coinvolte dal fenomeno del *contracting out* in ambito sociale, dei volontari, con conseguenti immaginabili risparmi sul costo dei servizi.

#### **1.2 L'evoluzione del sistema di convenzionamento pubblico-privato in Italia**

Nel nostro paese la delega alla fornitura dei servizi socio-assistenziali avviene attraverso lo strumento della "Convenzione", un particolare contratto instaurato tra la amministrazione pubblica ed un soggetto privato: si tratta di una modalità contrattuale che presenta notevoli similitudini con quella del *contracting out*, almeno ri-

spetto alle finalità perseguitate attraverso l'affidamento a terzi del servizio, ma che si distingue da quest'ultima per diversi aspetti non secondari.

Le differenze di fondo non derivano peraltro da scelte operative precise, dipendono invece proprio dalla situazione del mercato e dalla esistenza di aspetti culturali che condizionano gli orientamenti degli enti pubblici e delle stesse imprese private, così da rendere il processo di convenzionamento diverso da un appalto di servizi perfettamente riconducibile al *contracting out*.

Una riflessione sulla recente storia delle relazioni tra enti pubblici e imprese private può fornire utili elementi per cogliere tali peculiarità.

Il sistema di protezione sociale nel nostro paese, caratterizzato in un primo momento da una forte crescita dei servizi sociali direttamente erogati dagli enti pubblici, ha visto già alla fine degli anni sessanta alcune amministrazioni pubbliche concedere sostegni economici ad agenzie che erogavano servizi sociali su base privata senza scopo di lucro. Da allora il peso delle organizzazioni nonprofit è stato in continua crescita.

Una fase importante nello sviluppo delle relazioni tra pubbliche amministrazioni ed imprese sociali si è avuto sul finire degli anni ottanta, momento in cui si è riconosciuta da più parti la professionalità del nonprofit e nel contempo è maturata una riflessione sui limiti della sempre più vasta estensione dei servizi erogati direttamente dagli enti pubblici, valutando l'opportunità di delegare al privato sociale l'erogazione di una quota crescente di servizi.

Quegli anni, in effetti, avevano visto una significativa crescita di alcune organizzazioni nonprofit, in grado di disporre delle risorse manageriali ed operative necessarie alla gestione continuativa e professionale dei servizi. Alla crescita organizzativa ed imprenditoriale del settore nonprofit e alla conseguente crescita del numero e della entità dei servizi ad esso affidati dal settore pubblico, peraltro, non è seguito un altrettanto significativo sviluppo dei sistemi di regolazione dei rapporti tra enti pubblici e imprese nonprofit.

In un primo momento i rapporti pubblico/privato in ambito sociale consistevano per lo più nel sovvenzionamento di attività temporanee, scarsamente strutturate e residuali rispetto all'intervento pubblico; si trattava di rapporti contrattuali che avvenivano in un mercato di fatto privo di concorrenza, tra un soggetto pubblico finanziatore e singole imprese nonprofit, ognuna in regime di sostanziale monopolio per uno specifico tipo di servizio.

In questo quadro i rapporti contrattuali tra le parti venivano instaurati attraverso la trattativa privata ed erano per lo più regolati con lo strumento della convenzione. I vantaggi nell'utilizzo di questa procedura venivano ricordati alla maggiore flessibilità della trattativa privata rispetto alla procedura di appalto, flessibilità preziosa in un campo come i servizi socio-assistenziali in cui le esigenze degli utenti sono particolarmente mutevoli, nonché alla inutilità di predisporre meccanismi di selezione della offerte in sostanziale assenza di concorrenti.

In effetti, poiché le agenzie in grado di gestire in via continuativa servizi in convenzione erano poche e solitamente specializzate rispetto a determinati ambiti di intervento, il fattore competitivo non costituiva un aspetto considerato particolarmente rilevante nell'affidamento dei servizi; la bassa professionalizzazione della gran parte delle organizzazioni e la scarsa capacità dei funzionari preposti a definire precisi parametri per la definizione della qualità dei servizi, inoltre, rendeva preferibile utilizzare la massima discrezionalità decisionale piuttosto che modalità concorrenziali di assegnazione dei servizi.

In realtà già verso la fine degli anni ottanta la convenzione, quale strumento di accordo tra enti pubblici e soggetti privati, è stata oggetto di critiche particolarmente severe, che hanno riguardato sia la presenza di carenze e contraddizioni nel contenuto di gran parte delle convenzioni stipulate dagli enti pubblici, sia più in generale le modalità di scelta della controparte privata.

Una ricerca svolta dall'Irs nel 1991 su un centinaio di convenzioni riferite

a servizi assistenziali, in effetti, ha messo in luce notevoli limiti nell'utilizzo di tale strumento contrattuale, evidenziando come gran parte delle convenzioni stipulate sino a quel momento mancasse di alcuni elementi essenziali.<sup>7</sup>

Il limite principale di tali convenzioni consisteva nella scarsa precisione con cui gli enti pubblici definivano le prestazioni da erogare: la convenzione finiva spesso per rappresentare una delega in bianco alla impresa privata per l'erogazione di un servizio, senza che da parte dell'ente pubblico ne venissero in qualche modo definiti almeno i parametri principali.

Questa debolezza da parte pubblica nella definizione delle prestazioni si univa al fatto che la gran parte delle convenzioni analizzate non prevedeva alcuna forma di controllo da parte dell'ente pubblico, oppure regimi di controllo del tutto inadeguati. Quest'ultimo appariva un aspetto particolarmente grave, anche in considerazione del fatto che gli utenti dei servizi assistenziali non sono generalmente in grado di esercitare alcun effettivo controllo sulla qualità dei servizi loro erogati, e dimostrano inoltre una scarsissima propensione al reclamo anche in caso di servizi di qualità inaccettabile.

L'assenza di una chiara specificazione delle prestazioni, unita alla mancanza di strumenti di controllo sull'operato del soggetto erogatore dei servizi ha fatto dunque ritenere, da più parti, che la convenzione fosse semplicemente uno strumento per abbassare il costo dei servizi, senza alcuna garanzia di qualità degli stessi e senza alcuna possibilità per l'ente pubblico di mantenere la titolarità effettiva nella gestione del servizio.

Le critiche mosse ai sistemi di convenzionamento in uso alla fine degli anni ottanta hanno comportato un processo di graduale revisione delle modalità di convenzionamento in ambito assistenziale: a distanza di qualche anno, una seconda indagine Irs ha di recente permesso di evidenziare un netto progresso nelle modalità di contrattazione tra enti pubblici ed imprese nonprofit<sup>8</sup>.

Contemporaneamente al migliora-

mento delle convenzioni dal punto di vista “tecnico”, con un contenuto maggiormente rispondente alle necessità di chiarezza e trasparenza nei rapporti tra soggetto pubblico e privato, si è assistito in questi ultimi anni anche ad una graduale evoluzione nelle modalità di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione.

Uno dei maggiori problemi nel delegare ai privati l’erogazione di servizi assistenziali consiste nell’individuare un soggetto erogante che possieda sufficienti requisiti di professionalità, non solo dal punto di vista tecnico ma anche dal punto di vista relazionale. Proprio la delicatezza del compito e la difficoltà di controllare efficacemente l’operato del soggetto privato comporta, per la P.A., la necessità di ottenere in sede preventiva tutta una serie di garanzie dalle controparti cui delegare la erogazione dei servizi.

Per lungo tempo la risposta a questa esigenza si è trovata, in una dimensione fiduciaria, privilegiando il convenzionamento con soggetti privati già conosciuti dalla P.A., con cui essa aveva precedentemente instaurato un soddisfacente rapporto di collaborazione; questo sistema, tuttavia, ha incontrato nel tempo due distinti limiti: lo sviluppo di un mercato di imprese private tra loro in concorrenza, evidentemente contrarie al perpetuarsi di convenzionamenti con pochi soggetti privati “storici”, e nuove esigenze di trasparenza nella distribuzione degli appalti da parte della P.A.

La direttiva CEE 92/50 del 18 giugno 1992, infine, nel coordinare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, ha posto, come vedremo, limiti molto precisi all’utilizzo della trattativa privata, rendendo obbligatorio anche nel campo dei servizi socio-assistenziali l’uso della gara di appalto: questa normativa ha così contribuito alla introduzione di modalità di contrattazione tra enti pubblici e imprese sociali assai vicine al *contracting out*.

Ora che nuove convenzioni appaiono più vicine alla logica del *contracting out* e la normativa attualmente in vigore rende obbligatorio fare ricorso all’appalto pubblico, risulta interes-

sante considerare se esistano differenze tra le modalità di convenzionamento per lo più utilizzate nel nostro paese e il *contracting out* così come utilizzato in altri paesi e se esistono degli impedimenti alla puntuale introduzione di quest’ultimo nella regolamentazione dei rapporti tra soggetti pubblici e privati in ambito socio-assistenziale.

### **1 contracting out nel nostro paese**

Un primo problema da considerare, a nostro avviso fondamentale, risiede nel fatto che nel nostro paese non è infrequente che la ricerca del bisogno e la sperimentazione di nuovi servizi siano affidati al privato sociale; non solo, sempre dal privato sociale spesso nascono le spinte verso un miglioramento della qualità dei servizi e verso una maggiore attenzione ai bisogni degli utenti. In alcune situazioni, in una certa misura il nonprofit genera la domanda, la snida, e poi inventa una risposta al bisogno. In questi casi l’intervento pubblico è solo successivo, limitato alla fase del bisogno conclamato, ed è limitato all’aspetto del finanziamento degli interventi.

In questa situazione l’assunto di base della tecnica del *contracting out*, consistente nella capacità e possibilità dell’ente pubblico di impostare, indicizzare e controllare la fornitura del servizio, viene messo in discussione. Esiste, frequentemente, una sorta di dipendenza culturale degli enti pubblici rispetto al privato sociale, tale da rendere necessaria una continua collaborazione tra pubblico e privato per la impostazione dei servizi: una collaborazione che in qualche modo contrasta con l’assetta formula del *contracting out*.

Nella situazione italiana, dunque, coesistono frequentemente due opposte esigenze della P.A.: da un lato la necessità di trasparenza ed imparzialità nella scelta delle imprese cui appaltare i servizi e dall’altro il bisogno di collaborazione con queste stesse imprese nella definizione dei servizi da appaltare. Se con il *contracting out* si viene a definire una modalità trasparente ed efficace per individuare il soggetto cui appaltare un servizio, rispondendo dunque solo alla prima esigen-

za, nel caso di molti enti locali diviene invece particolarmente importante delineare un “percorso” per arrivare all’appalto, un “processo di convenzionamento”, in grado di coniugare necessità di trasparenza e di supporto tecnico.

I vantaggi del *contracting out* non si realizzano, peraltro, per il solo fatto di affidare ad un’impresa privata la fornitura del servizio: perché questo modello di intervento possa esprimere le proprie potenzialità sono invece necessarie alcune condizioni di base, non tutte ancora presenti nel nostro paese.

### **La pluralità di concorrenti**

Poiché la tecnica del *contracting out*, per rendere più economico ed efficace l’intervento, punta particolarmente sui vantaggi derivanti dal fatto di mettere diverse imprese in diretta concorrenza tra loro, un primo indispensabile presupposto è che esista una pluralità di fornitori potenziali. In assenza di tale condizione si verrebbe a sostituire il monopolio pubblico con un monopolio privato, altrettanto disinteressato a perseguire la massima efficienza e qualità nei servizi.

Se è vero che in questi ultimi anni il mercato potenziale della offerta di servizi alla persona si è notevolmente arricchito di imprese nonprofit di diverso tipo, garantendo dunque la possibilità di mettere in competizione tra loro diversi offerenti, è necessario operare una qualche analisi successiva per verificare se si tratti già ora di un mercato abbastanza solido da poter garantire un proficuo utilizzo di tecniche competitive di appalto.

Il presupposto necessario per poter parlare dell’esistenza di un mercato concorrenziale è che le imprese private, nel caso specifico come abbiamo visto le imprese nonprofit, possiedano una sufficiente indipendenza dall’ente pubblico, sia in termini economici che in termini gestionali. Questo significa che la commessa pubblica non rappresenti per l’impresa nonprofit l’unica o la principale fonte di sussistenza. In caso contrario appare evidente come si possano innescare comportamenti di dipendenza e di dominio che sono opposti alla logica concorrenziale.

Se dobbiamo riferirci alla situazione complessiva del nostro paese, caratterizzato peraltro da situazioni tra loro totalmente diverse, non possiamo nascondere la diffusa dipendenza delle imprese nonprofit dal settore pubblico. Nel campo dei servizi sociali, spesso le imprese private non possiedono la capacità finanziaria per poter prescindere dall'aiuto o dalle commesse degli enti pubblici, sono dunque soggetti dipendenti e non soggetti "concorrenziali puri". Questo ha evidenti ripercussioni non solo rispetto ai comportamenti delle imprese nonprofit, spinte ad agire secondo logiche non concorrenziali, ma anche rispetto alle modalità di interazione degli enti pubblici, in grado di ottenere risultati molto convenienti sfruttando la propria situazione di monopolio finanziario nei confronti delle controparti private.

Si tratta di una situazione delicata, soprattutto per la presenza sul mercato di imprese sociali tra loro molto diverse: si passa da piccole o piccolissime cooperative od associazioni di volontariato ancora destrutturate a vere e proprie imprese, con dipendenti e strutture consistenti. Di fronte ad una tecnica di contrattazione basata sulla concorrenzialità tra le imprese è evidente che i costi e i prodotti ottenibili da strutture così diverse siano confrontabili con grande difficoltà. In questa situazione la dipendenza dall'ente pubblico e la conseguente "ricattabilità" dell'impresa sociale può comportare uno stravolgimento della logica concorrenziale, con l'accettazione di condizioni capestro, e conseguente perdita di controllo sulla qualità del servizio erogato.

La presenza di più potenziali fornitori dipende del resto da una molteplicità di fattori, alcuni dei quali direttamente dipendenti da scelte della amministrazione pubblica che intende concedere in appalto il servizio. La scelta di procedure competitive o la determinazione del corrispettivo economico, per esempio, hanno immediate ripercussioni sulla presenza o meno di una pluralità di concorrenti.

Per procedure competitive intendiamo modalità di pubblicizzazione

ed informazione che garantiscano l'effettiva presenza di una molteplicità di concorrenti. Questo avviene in primo luogo permettendo a tutti i potenziali produttori del servizio di conoscere l'intenzione dell'ente pubblico di concedere in appalto la fornitura di un determinato servizio. In secondo luogo prevedendo una esplicita e chiara specificazione delle caratteristiche del servizio richiesto, tale da consentire a priori una valutazione della convenienza a concorrere alla gara di aggiudicazione.

È opportuno considerare, infatti, che i costi in termini di giornate/lavoro degli operatori per concorrere alle gare di appalto sono piuttosto rilevanti, cosicché frequentemente una organizzazione privata che si trovi ad avere lavoro garantito per un sufficiente lasso di tempo tenderà a rispondere solo a bandi esaustivi e chiari, che garantiscono una sufficiente trasparenza in sede di valutazione delle offerte. Il rischio di un bando "fumoso" è di veder concorrere solo imprese private in crisi, disposte a prendere qualunque appalto pur di coprire i tempi di lavoro del personale.

Un discorso del tutto analogo si può fare rispetto alle condizioni economiche: proporre condizioni capestro, con richiesta di risparmi esageratamente elevati rispetto al costo del servizio gestito dall'ente pubblico, comporta come conseguenza di escludere dal mercato tutte le imprese private che persegono la qualità del servizio, impossibilitate ad erogare servizi a costi così bassi, e comunque tutte le imprese con una soddisfacente situazione di mercato, non interessate a concorrere a gare in cui il rischio di lavorare in perdita è consistente. Anche in questo caso la scelta dell'ente pubblico propONENTE ha immediate ripercussioni sulla esistenza o meno di una pluralità di concorrenti, cioè di un mercato potenziale della offerta, condizione essenziale per ottenere benefici reali dall'uso del *contracting out*.

#### **Corretto utilizzo del contracting out**

Un secondo presupposto per un proficuo utilizzo del *contracting out* è l'utilizzo razionale di questa tecnica,

il che presuppone da parte dei funzionari pubblici una sufficiente competenza tecnica per poter definire l'esistenza ed i limiti dei criteri di economicità nell'affidamento a terzi del servizio piuttosto che nell'erogazione diretta. Sia il momento della scelta tra produzione diretta ed appalto che quello successivo della comparazione tra diverse offerte comporta, infatti, la necessità di prestare particolare attenzione non solo agli aspetti economici ma anche alla qualità dei servizi e alle conseguenze organizzative e gestionali. Presupposto di fondo della tecnica del *contracting out* è la massima trasparenza da parte dell'ente pubblico rispetto alle caratteristiche del servizio ed agli standard di qualità richiesti, il che rende necessario ragionare partendo dalla definizione del prodotto per poi quantificare i costi. Pur non volendo generalizzare, ci pare che in molti casi gli enti pubblici operino in modo opposto, quantificando gli aspetti finanziari e successivamente cercando di accontentare più utenti possibile. Se la logica di intervento è questa, tuttavia, la tecnica del *contracting out* non garantirà una diminuzione dei costi a parità di qualità, ma solo una forzata diminuzione del costo dei servizi, con conseguenze spesso gravi: un esempio per tutti il succedersi di casi di intossicazione alimentare in servizi mensa dati in appalto con la logica del costo minore.

Si tratta a nostro avviso di un problema di cultura organizzativa, dell'accettazione di diverse logiche di gestione dei servizi che ancora stentano a trovare consenso presso gli operatori pubblici: logiche che hanno favorito l'utilizzo del *contracting out* in altre nazioni e la cui assenza può comportare un utilizzo improprio di tale tecnica nel nostro paese.

#### ***Contracting out e capacità di controllo***

Un ultimo aspetto appare centrale rispetto al *contracting out*: il controllo dell'operato della impresa privata cui è stata affidata l'erogazione del servizio. In assenza di corrette modalità di controllo da parte dell'ente pubblico non possiamo parlare di *contracting out*, ma solo di delega in bianco

alla erogazione di un certo servizio, senza alcuno dei vantaggi derivanti da questa tecnica gestionale. Anche rispetto a quest'ultimo punto riteniamo che la capacità di controllo degli enti pubblici sull'operato delle imprese erogatrici dei servizi sia ancora imperfetta: la mancanza di una chiara definizione di standard e di indicatori di efficacia degli interventi orienta frequentemente l'attività della P.A. verso controlli burocratico-formali, incapaci di cogliere la reale qualità del servizio. In questa situazione si ripropone la necessità per l'ente pubblico di operare in cooperazione con il privato sociale, spostando la logica dal controllo formale al continuo confronto per il perseguimento della qualità e della soddisfazione degli utenti.

Queste brevi riflessioni sull'esistenza dei presupposti per un corretto utilizzo del *contracting out*, ci inducono a ritenere che nel nostro paese esistano solo in parte le condizioni che hanno spinto le amministrazioni pubbliche di altre nazioni ad utilizzare tale tecnica in ambito socio-sanitario.

Le difficoltà di implementazione del *contracting out* nel nostro paese, così come teorizzato ed applicato in altre nazioni, suggeriscono dunque di procedere ad una analisi di come avvenga in Italia l'accordo tra enti pubblici ed imprese private, per poter procedere in seguito ad individuare modalità corrette di accordo che tengano conto dei vincoli culturali e di mercato esistenti nella nostra realtà.

### **1.3 "Convenzione" e "processo di convenzionamento": una necessaria distinzione terminologica**

Volendo considerare nel loro complesso le problematiche inerenti l'affidamento dagli enti pubblici ai soggetti privati di servizi socio-assistenziali, è necessario per prima cosa operare alcune distinzioni terminologiche, per poter in seguito analizzare singoli aspetti del problema senza generare possibili confusioni.

Parlando di "convenzione" tra ente pubblico e soggetto privato è prassi comune riferirsi a diverse fattispecie;

il termine convenzione assume così, di volta in volta, significati diversi, che finiscono per rendere difficoltosa la comprensione dei problemi che tale strumento giuridico comporta.

Questo deriva in parte dal fatto che, come è stato fatto autorevolmente notare, in linea generale il termine convenzione non ha una suo specifico significato nell'ambito del nostro ordinamento, ed anche storicamente esso si presenta con caratteristiche differenziali.<sup>9</sup>

Al termine convenzione viene comunemente dato il significato di contratto, o almeno di accordo tra parti: possiamo tuttavia evidenziare altri significati di tale termine di uso altrettanto comune.

Oltre al significato di contratto, utilizzato quando si fa riferimento al documento che contiene gli elementi per la regolazione dei rapporti tra la Pubblica Amministrazione e il soggetto privato (oggetto della prestazione, corrispettivo economico, penali, eccetera), il termine convenzione assume assai spesso il significato di un atto con cui due parti regolano i caratteri generali di futuri contratti: come esempio si può pensare alle "convenzioni" che gli enti pubblici o più spesso le aziende private stipulano con gli istituti di credito o con le catene di negozi, per definire le condizioni da applicare ai futuri contratti stipulati dai propri dipendenti.

Si utilizza ancora il termine convenzione per definire in modo generico gli accordi tra enti locali, si veda al riguardo l'articolo 24 della legge 142/90.

Nell'ambito degli accordi tra ente pubblico e soggetto privato si utilizza poi il termine convenzione per indicare un involucro contenente tutti gli elementi di una serie di atti negoziali e/o provvedimenti con cui la Pubblica Amministrazione regola complessivamente con un privato il soddisfacimento integrale di un proprio interesse.

#### **La convenzione processo e la convenzione documento**

Un ulteriore ed importante problema che si viene ad incontrare parlando di convenzioni tra enti pubblici e soggetti privati riguarda il fatto che con lo stesso termine si finisce spesso per fare riferimento a due aspetti net-

tamente distinti: ci si riferisce alla pratica del convenzionarsi, cioè del delegare un soggetto esterno all'ente pubblico ad erogare un servizio, e ci si riferisce al documento con cui si sanciscono gli accordi cui le parti dovranno attenersi.

Questo aspetto diviene ancora più complesso se si considera che il documento "convenzione" spesso contiene al suo interno alcuni riferimenti proprio all'attività di convenzionamento, cioè alla procedura seguita dalla Pubblica Amministrazione per scegliere il soggetto contraente: si pensi ad esempio alle convenzioni tipo regionali, che accanto ad elementi contrattuali, contengono elementi per la definizione delle procedure di selezione dei soggetti offerenti.

Questo lavoro non ha la pretesa di approfondire le problematiche connesse con l'uso del termine giuridico "convenzione", ci limiteremo in questa sede a proporre una distinzione che ci sarà utile nelle pagine seguenti, per evitare possibili confusioni.

Ai fini del nostro lavoro riteniamo si possano distinguere due significati del termine convenzione: un significato dinamico, che riguarda il processo con cui la Pubblica Amministrazione arriva ad affidare ad un soggetto privato di sua scelta l'erogazione di un servizio socio-assistenziale, ed un concetto statico, riferito al documento con cui le parti regolano i propri rapporti contrattuali.

Per consentire di distinguere con chiarezza questi due fattispecie faremo ricorso a due distinti concetti: la "convenzione" e il "processo di convenzionamento".

Con "processo di convenzionamento" definiamo il processo con cui l'erogazione di un servizio pubblico, nel nostro caso socio-assistenziale, viene trasferito dalla Pubblica Amministrazione ad un soggetto privato.

Con questo termine ci riferiremo dunque ad un insieme di atti, tra loro funzionalmente collegati, attraverso i quali la Pubblica Amministrazione innanzitutto individua la necessità di delegare un soggetto terzo alla fornitura di un servizio, per definire in se-

guito le caratteristiche del servizio stesso e scegliere la controparte privata con le modalità previste dalla legge.

Con il termine “convenzione”, invece, indicheremo lo strumento contrattuale per la regolazione dei rapporti giuridici fra la Pubblica Amministrazione e il soggetto privato prescelto.

Con questo termine ci riferiremo dunque al documento, sottoscritto tra le parti, che regola l’attività del soggetto privato e i rapporti con l’ente pubblico.

Il margine di incertezza sulla reale qualità dei servizi che verranno erogati, causato dall’esistenza di una asimmetria informativa, viene in qualche modo compensato dalla garanzia di qualità derivante dal “nome” dell’impresa prescelta. Non essendo in grado di individuare degli indicatori di qualità da utilizzare al momento della scelta del soggetto cui appaltare il servizio, appare infatti preferibile non fare un salto nel buio e rifarsi a persone conosciute.

Nel fare questo esistono peraltro ulteriori vantaggi. L’aver già collaborato con una determinata impresa comporta, per esempio, una reciproca conoscenza tra operatori pubblici e privati e una maggiore facilità nel collaborare per definire eventuali problemi collegati alla gestione del servizio.

Una ulteriore spinta verso la riproposizione di rapporti di collaborazione consolidati viene dal fatto che una approfondita selezione delle imprese concorrenti per l’erogazione di un servizio, finalizzata ad individuare punti di forza e limiti di ogni concorrente rispetto alle caratteristiche organizzative e professionali richieste, comporta costi consistenti, non sempre giustificati dalle dimensioni dell’appalto e comunque in grado di incidere in modo significativo sulla spesa finale del servizio.

Anche dal punto di vista dell’utente, peraltro, la riproposizione dell’appalto al medesimo soggetto può rappresentare un vantaggio: soprattutto nei servizi rispetto ai quali la cura della relazione tra operatore ed utente è più importante, è infatti senza dubbio preferibile garantire una continuità degli stessi operatori nel tempo.

La scelta dell’ente pubblico di privilegiare rapporti già consolidati, tuttavia, se ben osservata presenta costi superiori ai vantaggi. Il primo svantaggio è rappresentato dal fatto che, rinunciando ad utilizzare appropriati meccanismi di selezione delle offerte, si rinuncia anche ad utilizzare le possibilità offerte dalla competizione tra soggetti concorrenti in termini di ricerca della massima efficienza ed efficacia dei servizi.

Un secondo problema, ancora più

## **Capitolo 2 - Il processo di convenzionamento in ambito socio-assistenziale**

### **2.1 La scelta dello strumento di selezione del soggetto privato cui affidare l’erogazione di un servizio socio-assistenziale**

Gli enti pubblici, nell’acquistare beni e servizi, mettono in atto una procedura che solitamente può essere schematizzata in due momenti fondamentali: una prima fase in cui l’ente pubblico definisce le caratteristiche e/o le specifiche tecniche del bene o del servizio da acquistare, ed una seconda in cui sceglie il contraente da cui acquistare il bene o il servizio in oggetto. Normalmente i due momenti sono separati, la scelta del contraente ha luogo in un momento successivo all’atto amministrativo di deliberazione del contenuto del contratto.

La scelta del contraente per i contratti degli enti territoriali può avvenire attraverso una serie di procedure codificate quali il pubblico incanto, la licitazione privata, l’appalto concorso e la trattativa privata. Ognuna di queste procedure, che fra poco descriviamo, contiene vantaggi e svantaggi diversi, presentando caratteristiche che meglio si adattano alle complesse esigenze della P.A.

Uno dei problemi fondamentali del processo di convenzionamento riguarda il fatto che, nella scelta della controparte, la P.A. si trova nella impossibilità di conoscere le reali possibilità di erogazione di un servizio di qualità da parte dei diversi soggetti offerenti<sup>10</sup>. I servizi socio-assistenziali rappresentano infatti, per loro natura, un campo di intervento nel quale è difficile cogliere gli elementi di qualità dei servizi proposti. Fattori quali la flessibilità delle strutture preposte al servizio, la disponibilità degli operatori all’ascol-

to dei bisogni degli utenti, la loro professionalità dal punto di vista relazionale, rappresentano di fatto una incognita per l’ente pubblico chiamato a scegliere tra diversi soggetti che concorrono all’appalto di un servizio.

La Pubblica Amministrazione si trova dunque in una situazione di “asimmetria informativa”, poiché i soggetti proponenti possiedono maggiori informazioni sulla effettiva qualità dei servizi da loro offerti rispetto alle possibilità di conoscenza dell’ente pubblico.

I motivi per cui il fornitore del servizio gode di un “vantaggio informativo” sono principalmente due: in primo luogo, come abbiamo detto, le caratteristiche intrinseche dei servizi socio-assistenziali e la loro natura “relazionale”, che ne rendono difficile la valutazione sulla base di criteri oggettivi; in secondo luogo la presenza, nei servizi socio-assistenziali, di una separazione tra “acquirente-pagatore” (la Pubblica Amministrazione) ed utente del servizio, sia esso il giovane in difficoltà, il tossicomane, l’anziano o il portatore di handicap. La Pubblica Amministrazione acquista servizi per conto di “utenti non pagatori” e non per beneficiarne direttamente, per questa ragione essa non possiede tutti gli elementi di valutazione del bene o del servizio acquistato.

In questi casi è molto forte la tentazione per l’ente pubblico di continuare precedenti collaborazioni con imprese che già hanno lavorato con successo, rinunciando ad operare una reale selezione delle offerte.

Il vantaggio principale derivante dall’assegnazione dei servizi ad imprese già note, con cui l’ente pubblico ha precedentemente collaborato senza motivi di lamentela, appare evidente.

grave, deriva dal fatto che il continuo riproporre gli stessi soggetti privati come interlocutori privilegiati finisce per generare una situazione di privilegio contrattuale, assai difficilmente superabile dagli altri concorrenti.

Bisogna considerare al riguardo che le imprese sociali sviluppano nel tempo una specializzazione rispetto al servizio erogato che diviene nel tempo sempre più rilevante: ciò comporta la creazione di barriere all'entrata di altre imprese, che ancora non sono state in grado di maturare esperienza in egual misura. Tale barriera all'entrata, inizialmente giustificata da una diversa capacità operativa della impresa da più tempo sul mercato, può però nel tempo perdere ogni giustificazione se la mancanza di criteri di selezione da parte dell'ente pubblico finisce per disincentivare nel soggetto privato la continua ricerca della massima efficienza produttiva ed efficacia degli interventi. In questo caso si potrebbe venire a creare una situazione di "quasi monopolio", in cui il soggetto con maggiore esperienza non innova, reiterando interventi con modalità gradite all'ente pubblico, mentre altri soggetti maggiormente innovativi si trovano impediti ad accedere all'appalto del servizio perché non conosciuti e perché non in grado di conoscere approfonditamente i risvolti organizzativi del servizio. Tale situazione, nel tempo, finirebbe per essere fortemente negativa sia per la amministrazione pubblica che per gli utenti.

In questo caso, peraltro, anche il soggetto privato si troverebbe nel tempo in una situazione di eccessiva dipendenza dall'ente pubblico, esposto a possibili pressioni economiche, quali, ad esempio, eccessivi ribassi negli importi delle gare d'appalto.

Bisogna infine considerare che, frequentemente, nel nostro paese l'individuazione del bisogno e la sperimentazione di nuove risposte alle esigenze socio-assistenziali dei cittadini vengono gestite in prima istanza dal privato sociale: in questi casi l'ente pubblico interviene solo in un secondo momento, dando sostegno economico alle iniziative spontanee del nonprofit. In questa situazione è importante che

l'ente pubblico si attrezzi per poter identificare le esperienze innovative di qualità, non generando situazioni di eccessivo privilegio contrattuale, che allontanano le imprese più consolidate dalla innovazione e privano le imprese più fragili del supporto economico necessario per poter sperimentare nuovi e più efficaci servizi.

#### **Gli strumenti per la individuazione del soggetto cui affidare l'erogazione di un servizio**

*Appalto: pubblico incanto, licitazione privata*

L'appalto si presenta sotto due distinte forme: il pubblico incanto, o procedura di appalto aperta a tutti, e la licitazione privata, una procedura ristretta in cui la P.A. seleziona i concorrenti da ammettere alla gara. Sino a non molto tempo fa, le gare d'appalto erano quasi esclusivamente utilizzate per l'acquisto di beni o servizi "fisici", mentre per i servizi di tipo "relazionale" come sono quelli socio-assistenziali, per i motivi prima analizzati, si preferiva utilizzare la trattativa privata: oggi, anche in seguito alla emanazione della normativa CEE 50/92, l'appalto è divenuto oggetto di particolare attenzione anche nell'ambito dei servizi socio-assistenziali.

La procedura d'appalto si basa su due presupposti:

1. una chiara definizione, da parte dell'ente pubblico, delle caratteristiche del bene o del servizio che si vuole acquistare, definizione che consente di stendere un preciso capitolato d'appalto;

2. la volontà di ottenere il bene o il servizio richiesto al minor costo possibile, o comunque alle condizioni economicamente più vantaggiose, mettendo in concorrenza tra loro i possibili fornitori offerenti.

Obiettivo e pregio fondamentale della gara d'appalto è quello di garantire una procedura di assegnazione trasparente, che dia a tutti i fornitori potenziali le stesse opportunità di ottenere l'appalto, e di tendere, in assenza di collusione tra fornitori o tra committenti e fornitori, a minimizzare i costi degli interventi.

La gara d'appalto non comporta alcun tipo di coinvolgimento del forni-

tore nella procedura che conduce alla identificazione del bisogno, alla delineazione dell'obiettivo, alla definizione delle metodologie di intervento e, infine, alla determinazione delle caratteristiche del bene o del servizio richiesto. Per questo motivo il suo utilizzo nell'ambito dei servizi socio-assistenziali è stato spesso criticato dalle organizzazioni nonprofit, che nel nostro paese svolgono una fondamentale opera di lettura del bisogno e di innovazione nella organizzazione dei servizi e che quindi rivendicano il diritto ad un confronto con gli enti pubblici su tali temi.

In effetti, solo in minima parte i beni ed i servizi forniti nel campo delle politiche socio-assistenziali possono essere valutati sulla base delle loro caratteristiche fisiche; assai più rilevanti sono le caratteristiche di tipo "relazionale", i rapporti che si instaurano tra fornitore ed utente del servizio. L'efficacia di un determinato intervento socio-assistenziale dipende spesso proprio dal carattere della relazione instaurata tra operatore ed utente. Nel caso, ad esempio, di una comunità alloggio per minori, le caratteristiche dell'abitazione utilizzata (spazi a disposizione, pulizia, ecc.) svolgono un ruolo rilevante, ma ben più importante è la qualità del rapporto educativo che viene ad instaurarsi tra ospite ed operatore. In questo caso, a parere di molti soggetti privati operanti nell'area socio-assistenziale, le preoccupazioni in ordine alla trasparenza della procedura dovrebbero passare in secondo piano rispetto alla possibilità di concertare gli interventi con le organizzazioni assegnatarie.

Poiché esiste la possibilità che il fornitore privato, consapevole della difficoltà che l'acquirente incontra nel valutare i beni ottenuti, per incrementare i propri margini di profitto decida di avvantaggiarsi dello squilibrio informativo di cui gode, fornendo beni di qualità inferiore a quella prevista dai contratti stipulati, la Pubblica Amministrazione può ritenere opportuno fare ricorso alla licitazione privata, e limitare così il numero delle imprese invitate a partecipare alla gara d'appalto, esercitando un controllo a prio-

ri sulle stesse e selezionandole per quanto possibile rispetto al loro grado di correttezza.

Sempre per tutelarsi rispetto alla sua situazione di “inferiorità informativa”, la Pubblica Amministrazione può circoscrivere gli inviti alle imprese utilizzando come discriminante la “forma giuridica del fornitore”. Sul mercato si confrontano infatti imprese a fine di lucro, imprese senza fine di lucro (nonprofit) e imprese pubbliche: nei casi in cui le caratteristiche del bene siano difficili da controllare, può essere opportuno, per l’acquirente, rivolgersi ad una impresa senza fine di lucro, poiché quest’ultima, perseguitando un obiettivo differente rispetto al profitto, è meno incentivata a sfruttare il vantaggio informativo di cui gode e perciò a fornire beni o servizi scadenti al fine di lucrare maggiori guadagni.

#### *Appalto concorso*

Consiste in una procedura ristretta, in cui ad una rosa selezionata di candidati viene chiesto di redigere, in base alla richiesta formulata dall’Amministrazione aggiudicatrice, il progetto di un servizio, indicando le condizioni e i prezzi ai quali ogni impresa sarebbe disponibile ad eseguire l’appalto.

L’appalto concorso è lo strumento giuridico in grado di coniugare convenientemente l’esigenza di trasparenza nelle procedure di selezione della controparte privata cui affidare la gestione di un servizio con l’esigenza di un confronto tra operatori sociali ed ente pubblico sulle più opportune modalità di intervento sul territorio rispetto ad un particolare problema sociale. Con questo strumento è possibile per l’ente pubblico conoscere modalità di intervento innovative, o individuare bisogni specifici, potendo fruire del bagaglio di esperienze proprie di personale particolarmente specializzato in determinati settori di attività.

#### *Trattativa privata*

La trattativa privata ha rappresentato per anni la procedura utilizzata dagli enti pubblici per assegnare la gestione dei servizi sociali ad imprese di provata fiducia. Si tratta di una procedura negoziata con cui l’Amministrazione aggiudicatrice consulta le imprese di

propria scelta e negozia con una o più di esse i termini del contratto.

Ai sensi della direttiva CEE 92/50 e del decreto legislativo di recepimento 157/95, le Amministrazioni possono aggiudicare gli appalti pubblici di servizi mediante trattativa privata solo in determinate situazioni; in tutti gli altri casi le Amministrazioni debbono aggiudicare gli appalti pubblici di servizi con una gara d’appalto aperta ovvero con procedura ristretta.

L’uso della trattativa privata può essere legittimamente praticata, oltre che nei casi espressamente previsti, laddove si tratti di piccoli importi e di prestazioni di breve durata che, se normalizzati in gara, darebbero luogo a complicazioni e lungaggini non commisurati al limitato valore della commessa. Il Decreto Legislativo 17/3/1995 n.157, che recepisce la Direttiva CEE 50/92, fissa la soglia massima sotto la quale è legittimo operare con procedure negoziate in 200.000 ECU, pari a circa 400 milioni di lire.

I casi più significativi in cui è possibile derogare alle disposizioni generali di cui alla normativa CEE riguardano:

- servizi che per la loro particolare natura rendono impossibile stabilire precisamente le specifiche dell’appalto;
- servizi che per loro natura possono essere eseguiti solo da un particolare soggetto;
- il caso di servizi di impellente urgenza.

I casi in cui è possibile utilizzare la trattativa privata sono previsti dall’art. 7 dal *Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n.157 Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi*, integralmente riportato in allegato

Per una più analitico elenco dei casi in cui è possibile esperire la trattativa privata si riporta al disposto degli art. 6 e 7 del D.L. 157/95.

#### *Opportunità e limiti delle diverse procedure di scelta della controparte privata*

Per un’analisi comparativa sintetica delle diverse procedure di scelta della controparte privata, si vedano le tabelle riportate nella pagina seguente

## **2.2 Diverse convenzioni per diversi servizi**

La necessità introdotta dalla normativa europea di utilizzare per importi superiori ai 200.000 Ecu la procedura dell’appalto, comporta il problema di utilizzare il medesimo strumento contrattuale per servizi tra loro molto diversi.

Il rischio cui si potrebbe andare incontro può essere quello di anteporre i requisiti di trasparenza nella procedura di assegnazione dell’appalto alle reali necessità dell’ente pubblico rispetto alla tipologia di servizio da erogarsi.

Per evitare ciò è importante sfruttare tutti i requisiti di flessibilità ed elasticità offerti dal processo di convenzionamento e dalla convenzione, adattando da un lato la procedura di selezione del soggetto privato al tipo di servizio che si andrà ad appaltare, e definendo il contenuto della convenzione in modo da avvicinare il più possibile il servizio appaltato alle esigenze delle parti.

Per evitare che la convenzione divenga un vincolo per l’ente pubblico e per il soggetto privato, favorendo in questo modo un abbassamento del grado di efficacia ed efficienza delle prestazioni, è dunque opportuno che l’ente pubblico preventivamente definisca la tipologia dei servizi che si vanno ad appaltare.

I servizi possono raggrupparsi a tal fine in tre categorie principali: servizi routinari a carattere operativo, servizi a forte valenza professionale e servizi innovativi.

Per ognuna di queste categorie appare preferibile una diversa tipologia di convenzione, distinta dalle altre principalmente riguardo al grado di specificazione del contenuto.

a) **Attività di routine a carattere operativo:** si tratta dei servizi che presentano uno scarso livello di specializzazione, quali i servizi mensa, trasporto, pulizia, rispetto ai quali è possibile prevedere precisi standard qualitativi e organizzativi.

In questo caso il contenuto della convenzione dovrà essere particolarmente strutturato, con una puntuale

**Tabella 1 - Pubblico incanto**

<b>presupposti</b>	<b>elementi positivi</b>	<b>elementi negativi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• che sia possibile una chiara e precisa definizione delle caratteristiche del servizio da acquistare</li> <li>• che il tipo di servizio renda preminente il fattore costo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• trasparenza nell'operato della Pubblica Amministrazione</li> <li>• contenimento dei costi del servizio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• procedura di aggiudicazione poco adatta a servizi a forte connotazione relazionale</li> <li>• mancato coinvolgimento del partner privato nella fase di identificazione del bisogno e delle metodologie di intervento</li> <li>• procedura rigida, che può portare inefficienza e comportamenti anelastici da parte del soggetto privato</li> <li>• possibilità di comportamenti opportunistici da parte del soggetto che ha vinto la gara di appalto, non coinvolto nei processi decisionali</li> </ul>

**Tabella 2 - Licitazione Privata**

<b>presupposti</b>	<b>elementi positivi</b>	<b>elementi negativi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• che sia possibile una chiara e precisa definizione delle caratteristiche del servizio da acquistare</li> <li>• che esistano criteri condivisi e trasparenti per l'individuazione dei soggetti da invitare alla gara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• trasparenza nell'operato della Pubblica Amministrazione</li> <li>• contenimento dei costi del servizio</li> <li>• maggiori garanzie per la P.A. sulla correttezza del possibile vincitore</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• procedura di aggiudicazione poco flessibile</li> <li>• mancato coinvolgimento del partner privato nella fase di identificazione del bisogno e delle metodologie di intervento</li> <li>• creazione di barriere all'entrata di nuovi soggetti</li> <li>• rinuncia alla sperimentazione di innovazioni patrimonio di soggetti non invitati</li> <li>• possibilità di creazione di situazioni di privilegio contrattuale</li> </ul>

**Tabella 3 - Appalto concorso**

<b>presupposti</b>	<b>elementi positivi</b>	<b>elementi negativi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• che si tratti di servizi non routinari, specialisticci, in cui la definizione delle modalità organizzative e gestionali presenti margini di contrattualità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• trasparenza nell'operato della P.A.</li> <li>• massima apertura alla innovazione</li> <li>• possibilità di scelta della offerta economicamente più vantaggiosa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• procedura di aggiudicazione più laboriosa</li> <li>• rinuncia alla puntuale definizione delle prestazioni da parte degli operatori pubblici</li> </ul>

**Tabella 4 - Trattativa Privata**

<b>presupposti</b>	<b>elementi positivi</b>	<b>elementi negativi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• che si rientri in uno dei casi previsti dall'art. 7 del D.L. 157/95, oppure che si tratti di servizio per importo inferiore a 200.000 ECU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• possibilità per la Pubblica Amministrazione di agire con la massima discrezionalità</li> <li>• flessibilità dello strumento contrattuale</li> <li>• contenimento del rischio derivante dalla asimmetria informativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• procedura di aggiudicazione poco trasparente e poco adatta a mercati concorrenziali</li> <li>• rinuncia ai risparmi derivanti dalla concorrenza tra imprese</li> <li>• creazione di barriere all'entrata</li> <li>• rinuncia alla innovazione</li> </ul>

definizione di ogni aspetto contrattuale, per evitare margini di discrezionalità organizzativa del soggetto privato, chiamato ad eseguire esattamente quanto richiesto dall'ente pubblico. Rispetto alla durata del contratto è opportuno in questo caso tenere in considerazione la necessità del soggetto privato di operare investimenti in un congruo periodo di tempo, evitando dunque convenzioni di durata troppo limitata, per evitare che la logica di breve periodo favorisca comportamenti opportunistici a danno della qualità del servizio.

b) **Servizi a forte specializzazione e a carattere relazionale:** rispetto a questo tipo di servizi per il soggetto appaltante è più difficile, se non impossibile, definire esattamente il contenuto della prestazione. La qualità del servizio in questo caso dipende in misura preponderante dalla capacità professionale degli operatori, dalla loro capacità relazionale, ma anche dalla capacità del soggetto privato di rispondere in modo elastico alle mutevoli esigenze degli utenti. Nel caso di servizi di questo tipo, vincolare esageratamente le prestazioni può significare irrigidire le modalità di offerta, obbligando il privato a prestazioni concordate che sono state superate dai fatti. È invece più opportuno non definire puntualmente le prestazioni cui il soggetto privato è tenuto, ma piuttosto insistere maggiormente nella definizione degli obiettivi del servizio, lasciando maggiore capacità discrezionale al soggetto privato in merito alla organizzazione dello stesso.

Poiché in questo caso è necessario un continuo controllo della qualità del servizio erogato, è opportuno prevedere che la elasticità contrattuale sia compensata da tempi di convenzionamento piuttosto brevi, facendo dipendere il rinnovo del contratto dall'esito delle verifiche periodiche degli obiettivi. La convenzione deve dunque prevedere una periodica ridefinizione degli accordi contrattuali.

c) **Servizi innovativi o sperimentali:** in questo caso l'ente pubblico non è in grado di predefinire l'oggetto del contratto se non in modo approssimativo. La convenzione, in questo caso,

dovrà limitarsi a contenere alcuni parametri di riferimento rispetto ad attività e costi del servizio, rimandando gli aspetti organizzativo/gestionali a continui momenti di confronto tra operatori pubblici e privati per la verifica dell'intervento e la ridefinizione in corso d'opera degli obiettivi e delle strategie.

Come si vede lo strumento contrattuale “convenzione” si presta, se adeguatamente utilizzato, a rispondere ad esigenze tra loro assai diverse; la convenzione regionale tipo, in questa logica, può dunque rappresentare unicamente uno facsimile contrattuale in cui sono riportati gli elementi base, irrinunciabili, del contratto, ma deve essere considerata come un facsimile aperto ad ogni possibile integrazione e modifica.

### **2.3 Trasparenza amministrativa e flessibilità della convenzione**

In seguito alla introduzione della normativa europea, recepita integralmente dal nostro ordinamento, per individuare il soggetto privato cui affidare l'erogazione di un servizio è di fatto quasi sempre necessario ricorrere all'appalto, come abbiamo visto.

L'uso dell'appalto nell'ambito dei servizi socio-assistenziali, tuttavia, pur garantendo una maggiore trasparenza nell'operato della Pubblica Amministrazione, comporta una serie di problemi derivanti dalla rigidità di tale procedura.

Nel paragrafo precedente si è visto che questa rigidità può essere in parte ovviata prestando particolare attenzione alla fase progettuale dell'intervento, sia prevedendo il grado di definizione del contenuto contrattuale, sia adattando le convenzioni il più possibile alle caratteristiche del servizio che l'ente pubblico deve appaltare.

In questo senso può essere significativo notare come sino a qualche anno fa si potevano contare sulle dita di una mano le tipologie di convenzione cui i diversi enti pubblici facevano riferimento, utilizzando modelli qualche volta del tutto inadeguati ma certamente “sicuri” perché già da tempo in uso in altri contesti.

In quel periodo le possibilità per l'ente pubblico di ottenere prestazioni allineate con le proprie esigenze risiedevano nelle modalità con cui veniva scelto il soggetto privato. In sostanza la Pubblica Amministrazione sceglieva una controparte con una procedura molto libera, la trattativa privata, definendo poi il contenuto dell'accordo con uno schema di convenzione rigido ed incompleto, cui peraltro le parti finivano per dare scarsa rilevanza.

Oggi la situazione è completamente cambiata. Dato che la scelta del soggetto privato deve avvenire secondo rigide procedure trasparenti, è necessario prevedere all'interno del processo di convenzionamento la possibilità di avvicinare il più possibile il contenuto contrattuale alle specifiche esigenze dell'ente pubblico. Questo è possibile modellando la convenzione in modo da contenere specifiche molto aderenti alle necessità dell'ente pubblico, utilizzando inoltre tale documento contrattuale per esplicitare i requisiti di qualità su cui l'ente pubblico baserà la propria scelta.

La normativa europea, in questo senso, offre agli enti pubblici una valida risorsa, poiché ha introdotto una importante distinzione rispetto ai criteri di aggiudicazione dell'appalto, prevedendo accanto alla tradizionale offerta al prezzo più basso l'offerta “economicamente più vantaggiosa”.

Questo significa che la Pubblica Amministrazione può assegnare l'appalto di un servizio non al concorrente che ha proposto il prezzo più basso, ma ad un soggetto che, pur ad un costo superiore, appaia in grado di fornire un servizio qualitativamente preferibile. Si tratta di una innovazione molto importante per la Pubblica Amministrazione, tradizionalmente legata a rigide operazioni formali di raffronto tra i preventivi puramente in termini economici, perché garantisce la possibilità di anteporre ad una logica di semplice risparmio il perseguimento della migliore qualità del servizio.

I servizi socio-assistenziali, del resto, non si prestano all'utilizzo di una logica strettamente legata al costo del servizio: in questo ambito è possibile infatti offrire servizi apparentemente

uguali con modalità assolutamente diverse, e con gradi di soddisfazione dell'utenza incomparabili.

Poiché il fine ultimo dell'ente pubblico che affida l'erogazione di un servizio ad un soggetto privato, prima ancora di gestire economicamente le risorse disponibili, è quello di soddisfare un bisogno sociale, è essenziale che la scelta del soggetto privato tenga in considerazione diversi aspetti.

L'art. 23 del D.lgs. 157/95 (in allegato) riporta una serie di elementi cui fare riferimento per valutare l'economicità della offerta: non si tratta tuttavia di variabili cui fare obbligatoriamente riferimento, ma solo di esempi che, peraltro, hanno poco a che fare con la materia dei servizi socio-assistenziali.

L'aspetto dei requisiti di cui tener conto per la scelta tra i concorrenti all'appalto è sicuramente uno degli aspetti in cui maggiormente si può esplicare la autonomia decisionale dell'ente pubblico. Se le operazioni precedenti la gara d'appalto, che consistono essenzialmente nella precisa definizione del servizio che si vuole ottenere, sono state correttamente eseguite, è possibile per il soggetto appaltante definire alcuni requisiti cui dare particolare peso, esplicitando conseguentemente che il possesso di tali requisiti particolari sarà ritenuto particolarmente importante in sede di valutazione delle offerte.

È essenziale cogliere l'importanza dell'autonomia di scelta dei requisiti da parte dell'ente pubblico. La tradizionale preoccupazione dei pubblici funzionari allo scrupoloso rispetto degli aspetti formali, ultimamente ancor più sentita, rischia di far perdere di vista la necessità che la convenzione sia uno strumento flessibile, adattabile alle diverse e mutevoli esigenze dell'utenza e dell'ente pubblico.

Purtroppo frequentemente si assiste invece ad un irrigidimento delle amministrazioni pubbliche, tese unicamente ad utilizzare modelli contrattuali standard formalmente inattaccabili: spesso gli schemi di convenzione sono proposti direttamente dalle regioni, che garantiscono la correttezza giuridica e la completezza formale dello

strumento, e gli enti pubblici utilizzano la stessa convenzione tipo per tutti i servizi da appaltare.

Questa ricerca di garanzie sulla correttezza dello strumento contrattuale, tuttavia, pur comprensibile, appare particolarmente disfunzionale se si consideri quanto i servizi socio-assistenziali possano essere tra loro diversi e se si riflette sulla quantità di variabili territoriali, organizzative e gestionali in gioco.

Le convenzioni tipo rappresentano un prezioso strumento per l'impostazione della gara di appalto, ma è necessario che ogni singola voce sia ripensata secondo le specifiche tecniche e gestionali richieste per il servizio da appaltare.

#### **La flessibilità nei criteri di aggiudicazione dell'appalto**

Anche la valutazione delle offerte non può seguire una logica di analisi formale, ma deve essere espressione dello sforzo dell'ente pubblico di perseguire un servizio il più possibile vicino alle proprie necessità. Le variabili e requisiti riportati nella convenzione regionale tipo possono non avere alcun peso rispetto al tipo di servizio che un ente pubblico deve appaltare, mentre altri requisiti, indispensabili, possono non essere minimamente previsti nello schema regionale di convenzionamento.

Allontanarsi dallo schema tipo, adattandolo alle proprie necessità, pur presentando il rischio di una censura su aspetti formali da parte degli organismi di controllo, permette di scegliere la controparte nel modo più efficace.

In questa logica può essere utile definire alcuni elementi determinanti per valutare l'offerta "economicamente più conveniente", rimandando ad ogni ente pubblico la scelta del peso da assegnar loro in ogni situazione.

L'art. 36 comma 2 della Direttiva CEE 92/50, recepito dall'art. 23 c.1 del D.lgs. 157/95, prevede, per le amministrazioni che intendano aggiudicare l'appalto all'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico, l'obbligo di enunciare nel capitolo d'oneri e nel bando di gara, i criteri di aggiudicazione di cui esse prevedono l'applicazione, possibilmente nell'or-

dine decrescente dell'importanza che è loro attribuita.

Il metodo per lo più seguito dalle amministrazioni per graduare l'importanza dei criteri di aggiudicazione è quello di assegnare ad ogni criterio un punteggio, esplicitandone a priori l'entità.

Di seguito riportiamo alcuni criteri di uso più frequente da parte degli enti pubblici.

**Il prezzo:** anche se nell'ambito dei servizi socio-assistenziali non rappresenta più l'unico e fondamentale criterio di scelta, il prezzo riveste in ogni caso una rilevanza essenziale. La percentuale di punteggio ad esso assegnata va normalmente dal 20% al 30%: si tratta di un valore comunque rilevante, che può tuttavia assumere diverso significato a seconda delle modalità di calcolo previste. Nel caso in cui al prezzo contenuto in ogni offerta sia dato un punteggio inversamente proporzionale all'entità della cifra proposta, si può presumere che la differenza di punteggio riferita al costo del servizio possa essere facilmente compensata da altre voci riferite a criteri diversi; nel caso invece il 20% dei punti sia assegnato unicamente alla proposta più conveniente, si deve presumere che questa voce finisca per divenire ampiamente preminente su tutte le altre.

Indipendentemente dalla impostazione di assegnazione del punteggio prescelta, è dunque essenziale che l'Amministrazione espliciti non solo l'entità del punteggio assegnato al prezzo, ma anche le modalità di assegnazione dello stesso.

**Radicamento territoriale:** si tratta di un criterio importante, che tiene in considerazione la necessità che il soggetto privato conosca la realtà territoriale in cui sarà chiamato a muoversi. Assume importanza, rispetto a questo aspetto, sia la possibilità per il proponente di muoversi in una logica di rete di servizi, sia la possibilità di attivare il volontariato presente sul territorio. Anche in questo caso, come per tutti quelli che seguiranno, assume rilevanza l'esplicitazione dei criteri di assegnazione del punteggio.

**Natura imprenditoriale del soggetto privato:** si tratta di un aspetto

generalmente non preso in particolare considerazione, ma che dovrebbe assumere notevole rilevanza soprattutto nel caso di appalti dimensionalmente rilevanti o per servizi ad alta complessità. La natura imprenditoriale è strettamente connessa alla affidabilità del soggetto privato, non solo dal punto di vista finanziario, aspetto comunque non secondario considerando la necessità che il servizio non venga interrotto per alcun motivo, ma anche dal punto di vista organizzativo. La possibilità per una impresa privata o del privato sociale di contare su una solida struttura dirigenziale, per esempio, rappresenta una notevole potenzialità nel caso di servizi in cui l'imprevisto può considerarsi la norma e il soggetto erogatore deve modellare l'intervento per adeguarlo al reale bisogno degli utenti.

**Esperienza maturata dal soggetto privato:** è uno dei criteri previsti dalla direttiva Cee, che suggerisce di considerare i servizi prestati negli ultimi tre anni ad amministrazioni pubbliche o a privati. Rispetto a tali servizi è opportuno considerare la dimensione economica delle esperienze precedenti e la tipologia dei servizi prestati, laddove le esperienze nel medesimo settore di intervento potranno avere una rilevanza più significativa.

**Professionalità del personale impiegato:** si tratta di un parametro particolarmente importante, cui è opportuno assegnare un peso significativo nell'assegnazione dell'appalto. L'ente pubblico incontra notevoli difficoltà ad operare efficaci controlli sulla qualità dei servizi erogati, potendo esprimere la propria supervisione più su aspetti formali che su aspetti sostanziali del servizio, quali per esempio gli aspetti relazionali, risultando dunque essenziale un controllo a priori sulla professionalità del personale impiegato. In effetti la professionalità del singolo operatore, unitamente alla sua motivazione, risultano gli unici elementi di garanzia che il servizio sia erogato con la dovuta attenzione per le esigenze degli utenti.

**Previsione di efficaci sistemi di collegamento con la amministrazione aggiudicatrice:** la presenza di mo-

dalità di collegamento e collaborazione tra il soggetto privato e l'ente pubblico rappresenta una importante risorsa per garantire la necessaria elasticità agli interventi. Un soggetto privato in grado di garantire collegamenti con l'ente pubblico, inoltre, dimostra di possedere una organizzazione strutturata, capace e disponibile a seguire i progetti nel medio e lungo periodo, il che rappresenta un ovvio elemento di qualità.

**Attività di formazione ed aggiornamento:** è un elemento importante, che ha ripercussioni immediate sulla professionalità del personale, sulla possibilità di affrontare problematiche innovative e sulla motivazione di chi è chiamato ad operare con utenti in situazione di disagio. La capacità di investire in formazione, inoltre, oltre ad essere un indice dello stato di salute organizzativa del soggetto privato, rappresenta una indicazione sulla attenzione prestata dallo stesso al problema della qualità dei servizi erogati.

**Possesso di strutture adeguate:** si tratta di un punto delicato, poiché nel settore dei servizi socio-assistenziali il possesso di strutture logistiche, mezzi od altri beni in conto capitale non deve rappresentare una variabile troppo significativa. Dare un peso eccessivo a questa variabile può comportare l'uscita dal mercato di soggetti privati di nuova costituzione per altri aspetti particolarmente validi, con la conseguenza di costituire nel tempo una sorta di oligopolio di soggetti privati possessori di adeguate strutture, il che potrebbe risultare dannoso sia per gli utenti sia per l'ente pubblico. In generale, peraltro, l'ente pubblico può farsi direttamente carico di fornire le strutture logistiche necessarie alla erogazione di servizi, consentendo in questo modo anche ai soggetti privati più fragili di esprimere le proprie potentialità di innovazione.

**Capacità di reperire ed utilizzare risorse provenienti dal volontariato:** tenere in considerazione questo aspetto significa riconoscere particolare valore ai soggetti privati con una maggiore caratterizzazione solidaristica. La presenza di volontari non garantisce di per sé una maggiore qual-

tà della prestazione, evidenzia tuttavia un marcato orientamento al sociale del soggetto privato concorrente, il che può avere rilevanza considerando la problematica della asimmetria informativa e la conseguente rilevanza assunta dalla assenza reale dello scopo di lucro nel soggetto concorrente.

#### **I criteri di aggiudicazione per i soggetti orientati all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (cooperative di tipo b)**

Le cooperative di inserimento lavorativo per persone svantaggiate, di tipo b, o comunque i soggetti privati orientati alla problematica dell'inserimento lavorativo degli svantaggiati rappresentano un importante risposta ai bisogni della collettività. Rispetto ad essi è necessario operare alcune distinzioni riguardo ai criteri di aggiudicazione degli appalti.

Le variabili più importanti da considerare, in questo caso, riguardano essenzialmente il numero ed il tipo di operatori svantaggiati impiegati.

**Numero di operatori svantaggiati impiegati:** si tratta di un aspetto assolutamente centrale reso ancora più critico dalla attuale formulazione dell'art. 5 della legge 381/91 (vedi oltre), rispetto al quale la Pubblica Amministrazione è opportuno si tuteli con una contrattazione particolarmente vincolante per il soggetto privato.

**Tipologia di operatori svantaggiati impiegati:** in questo caso la puntuale definizione del tipo di svantaggio del personale impiegato deve coniugarsi con un necessario margine di elasticità per il soggetto privato, che può trovarsi nelle condizioni di operare cambiamenti in corso d'opera.

#### **2.4 La natura giuridica della convenzione e le sue ripercussioni per le parti**

Il nostro ordinamento non si soffrema a precisare con norme specifiche quale debba essere la disciplina che governa le convenzioni; anche le leggi regionali che si occupano delle convenzioni tra enti pubblici e privati si limitano a fornire indicazioni sul contenuto e sulle modalità di stipulazione, non entrando nel merito della

natura giuridica dell'atto.

Della natura giuridica delle convenzioni per l'acquisizione di beni e servizi da soggetti privati si è invece più volte occupata la dottrina giuridica, giungendo a collocare le convenzioni nell'ambito della controversa figura giuridica dei "contratti di diritto pubblico". Attualmente si tende a ritenerne che questi ultimi siano negozi di diritto civile cui deve essere riconosciuta natura contrattuale: nelle convenzioni tra un ente pubblico e un privato si rinviene infatti la presenza, in un unico atto, di due o più volontà autonome, mosse alla regolazione consensuale di rapporti giuridici anche patrimoniali e dotate di pari effetto determinante in ordine alle conseguenze giuridiche; tutto ciò riporta la convenzione nell'ambito della figura giuridica del contratto.

Premesso che le convenzioni hanno natura essenzialmente contrattuale, si può allora procedere a valutare quali conseguenze abbia sulla loro disciplina il fatto che uno dei contraenti sia un ente pubblico e che l'oggetto del contratto, nel nostro caso le attività socio-assistenziali, rientri tra le attività di pubblico interesse. I contratti di diritto pubblico devono considerarsi normalmente soggetti alle stesse regole dei contratti di diritto comune; alcune importanti peculiarità si riscontrano però nel regime di revoca e nella fase della adesione della Pubblica Amministrazione alla convenzione.

Riguardo al potere di revoca della convenzione, bisogna considerare che, nonostante la presenza di un vincolo contrattuale, una specifica norma giuridica può consentire alla Pubblica Amministrazione di svincolarsi da impegni assunti pattizialmente, allorquando sia sopravvenuta una modificazione della situazione di fatto tale che la soddisfazione dell'interesse pubblico non sia più possibile se non a condizione che venga meno il regolamento pattizio in vigore. Provvedimenti di questa natura possono comportare addirittura la risoluzione del contratto. Nell'esercizio del potere di revoca, per evitare un danno ingiustificato agli interessi della parte che ha fatto affidamento sulla esistenza dell'accordo, la Pubblica Amministra-

zione è comunque tenuta a prendere in considerazione l'esistenza della convenzione e la situazione di diritto ed economica che ne consegue, seguendo il principio della congruità e proporzionalità del mezzo e della azione. La serietà del vincolo contrattuale assunto dalla Pubblica Amministrazione viene assicurata dal fatto che le norme riconoscono all'ente pubblico il potere di operare sul rapporto solo mediante provvedimenti autoritativi, tipici e nominati, non adattabili fuori dei casi previsti dalla legge.

Anche la fase della adesione dell'ente pubblico alla convenzione si differenzia dalla normativa sui contratti di diritto comune. Mentre il privato non incontra alcun problema nell'adegiare ad una convenzione, impegnandosi direttamente al momento della sottoscrizione della stessa, la Pubblica Amministrazione deve invece sottostare ad una serie di norme e procedure che prevedono controlli, pareri, visti ed approvazioni, necessari perché il contratto possa essere eseguito. Le disposizioni generali sulla contabilità dello Stato e degli enti pubblici prevedono infatti, per i negozi di diritto civile quali le convenzioni con soggetti privati, minuziose procedure amministrative.

Sulla base di queste ultime, la Pubblica Amministrazione (o un suo organo) non può pervenire alla conclusione del negozio se non sulla base di un atto deliberativo dell'organo a ciò competente, l'unico che può conferire alla Pubblica Amministrazione la effettiva potestà di porre in essere il contratto. La Pubblica Amministrazione sulla base di una valutazione discrezionale della idoneità del soggetto privato ad un corretto esercizio del pubblico potere, ne accetta l'impegno e, contemporaneamente, si impegna a sua volta nel confronti di quest'ultimo secondo il programma complessivo concordato. In tal modo esercita un potere amministrativo e si vincola per mezzo di una predecisione che dovrà successivamente essere confermata dall'organo di controllo.

Emerge perciò una ulteriore differenza rispetto ai contratti di diritto comune: il privato assume l'obbligo

della prestazione al momento della accettazione della convenzione, la parte pubblica invece è sottoposta al vincolo solo dopo che il contratto è stato approvato dall'organo di controllo.

Due vincoli discendono per il privato dal fatto che una delle parti del contratto sia un ente della Pubblica Amministrazione: la garanzia di imparzialità nella erogazione del servizio e il vincolo della continuità del servizio. Gli enti pubblici, infatti, sono tenuti a seguire i principi e i criteri fissati dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie sia agendo entro l'ambito del diritto pubblico che in quello del diritto privato: attraverso la convenzione, tali principi diverranno vincolanti anche per il privato che si assuma l'onere di erogare un servizio, proprio dell'ente pubblico, in regime di convenzionamento.

Valutando un problema, ogni autorità pubblica è tenuta a considerare in modo oggettivo i vari interessi pubblici e privati; ciò comporta il divieto assoluto di favoritismo, sia nel momento della scelta della controparte che in quello della applicazione del contratto. I comportamenti degli enti pubblici che facciano conseguire vantaggi ad un soggetto particolare (e non ad un "soggetto generale") sono dunque illegittimi. Da questo principio discende

come prima conseguenza che le convenzioni dovranno definire in modo preciso il carattere delle prestazioni offerte dal soggetto privato, prevedendo che quest'ultimo sia tenuto a garantire, nell'esecuzione del contratto, la medesima imparzialità cui è tenuto l'ente pubblico.

Un secondo possibile vincolo riguarda la continuità nel servizio: a differenza di una impresa privata, l'ente pubblico non può permettersi di agire seguendo una logica di pura convenienza economica. Nell'erogare i servizi, la Pubblica Amministrazione non può dunque esimersi dal continuare le forniture anche se dovesse incontrare vincoli gravosi o situazioni antieconomiche; questo fatto può avere molte ripercussioni sul privato che stipula una convenzione e deve essere chiarito al momento della contrattazione in che misura l'obbligo alla continuazione del servizio si trasferisca anche al soggetto privato. È un aspetto che merita particolare attenzione, considerando sia la grave valenza giuridica della interruzione di pubblico servizio, sia la frequenza con cui avviene che ritardi nel pagamento del corrispettivo delle prestazioni da parte dell'ente pubblico possano comportare difficoltà per il soggetto privato a continuare il servizio per mancanza di risorse.

## **Capitolo 3 - La convenzione tra ente pubblico e soggetto privato in ambito socio-assistenziale**

### **3.1 Gli elementi necessari di una convenzione tra ente pubblico e soggetto privato in ambito socio-assistenziale**

La convenzione, in quanto documento contrattuale che regola i rapporti tra la Pubblica Amministrazione e il soggetto che eroga il servizio, deve possedere adeguati requisiti di esaustività e chiarezza rispetto a tutti i principali aspetti negoziali.

Di seguito riportiamo un elenco degli aspetti contrattuali più rilevanti nel campo dei servizi socio assistenziali, lasciando al successivo capitolo alcune riflessioni sulla necessità che la

convenzione mantenga comunque un sufficiente grado di flessibilità.

#### **Modalità per l'affidamento del servizio**

La convenzione, per evidenti motivi di trasparenza, deve contenere un riferimento al tipo di procedura di aggiudicazione adottato dal soggetto pubblico e la spiegazione delle ragioni che hanno portato a tale scelta. Questo riferimento assume particolare rilevanza nel caso in cui la P.A. adotti una procedura di aggiudicazione ristretta, invitando solo soggetti privati con particolari caratteristiche. Nel caso poi di aggiudicazione con trattativa privata, la specificazione dei mo-

tivi per cui si è deciso di affidare il servizio ad un determinato soggetto dovrà essere particolarmente esaustiva.

#### **Finalità della convenzione**

In una convenzione per interventi socio-assistenziali devono essere esplicitamente riportate le finalità che l'ente pubblico e l'organizzazione privata si propongono di raggiungere attraverso l'intervento convenzionato.

La convenzione deve perciò contenere i seguenti punti:

**1.** gli obiettivi che l'ente pubblico si pone con il servizio offerto agli utenti: deve essere chiaro a cosa deve servire l'attività convenzionata;

**2.** la spiegazione del perché viene fatta la convenzione, con chiaramente specificati gli obiettivi che ci si pone delegando un determinato servizio ai privati (perché si privatizza).

Una chiara definizione delle finalità può divenire necessaria durante l'esecuzione della convenzione, permettendo di fugare incertezze e perplessità nel caso in cui l'intervento finisca per uscire da rigidi binari della routine per seguire le necessità dell'utenza. Si tratta di un imprescindibile momento di chiarezza, necessario a consentire un controllo sia tecnico che politico delle convenzioni, punto di riferimento obbligato per ogni successivo giudizio di merito sulla positività dell'intervento.

La definizione delle finalità può divenire un utile momento di confronto tra ente pubblico ed organizzazioni che operano sul territorio: il primo portatore delle esigenze di programmazione complessiva all'interno dei vincoli di bilancio, le seconde portavoce del bisogno sociale e di possibili risposte innovative. La stesura delle finalità può così rappresentare il punto di arrivo di un processo negoziale, precedente al momento della procedura di aggiudicazione, che vede le organizzazioni che operano sul territorio e l'ente pubblico impegnati a confrontare gli obiettivi e le strategie. Questa attività di confronto, conoscenza e determinazione di obiettivi contribuisce ad aumentare il grado di fiducia, di conoscenza e di collaborazione tra i soggetti che verranno invitati a partecipare alla gara d'appalto e l'ente pubblico.

Questo processo di collaborazione progettuale, inoltre, rappresenta per l'ente pubblico la miglior garanzia del rispetto degli impegni presi; la condivisione della filosofia dell'intervento stimola infatti all'impegno assai più di quanto possano fare controlli anche frequenti e sofisticati.

Potendo influenzare le caratteristiche e gli obiettivi della azione sociale dell'ente pubblico, le organizzazioni fornitrice di servizi (tipicamente associazioni di volontariato, cooperative, imprese senza fine di lucro) potrebbero vedere ridotto il rischio di istituzionalizzazione, di snaturamento delle motivazioni originarie e delle loro caratteristiche di spontaneità e di tensione al cambiamento, che hanno sempre connotato il momento del contatto con gli enti pubblici.

Analogamente, l'ente pubblico verrebbe a confrontarsi con nuove e differenti aree motivazionali di cui dovrebbe apprendere la filosofia, senza per questo rinunciare a mettere le organizzazioni private di fronte alla logica della programmazione generale degli interventi (di cui l'ente pubblico deve comunque conservare la titolarità), al ruolo esercitato dal vincolo di bilancio nella scelta degli obiettivi, alle necessità della verifica di efficienza ed in genere alla necessità di garantire l'imparzialità e la trasparenza amministrativa.

In ogni caso l'esplicitazione delle finalità, sia essa la conclusione di un processo di confronto e negoziazione con le organizzazioni impegnate in campo sociale, oppure l'esito di un processo di determinazione interno all'ente pubblico, rappresenta un importante momento di chiarezza nel processo di convenzionamento, indispensabile per eventuali mediazioni nei rapporti contrattuali tra l'ente pubblico e il soggetto che si è aggiudicato il servizio.

L'esplicitazione delle finalità funge inoltre da indispensabile parametro di verifica delle prestazioni, permettendo di capire quanto l'intervento abbia portato vicini o lontani dall'obiettivo previsto e dichiarato, nonché di individuare le cause dell'eventuale fallimento. Del resto, in una logica di lun-

go periodo, solo l'analisi dello scostamento tra obiettivi e risultati è in grado di indirizzare le politiche pubbliche di intervento.

Oltre agli obiettivi che gli enti vogliono raggiungere attraverso l'intervento, la convenzione dovrebbe contenere anche una menzione (o un rinvio ad altri documenti) delle ragioni che hanno indotto ad affidare il servizio ad una organizzazione privata, e degli obiettivi differenziali che questa metodologia di intervento consente rispetto alla prestazione diretta del servizio da parte dell'ente pubblico. Al riguardo è importante notare come la motivazione del costo inferiore dei servizi, che spesso ha guidato gli enti pubblici, non possa essere l'unica e decisiva motivazione all'interno di un processo di convenzionamento che coinvolge aspetti organizzativi e gestionali che hanno immediate ripercussioni sulla qualità dei servizi offerti.

#### **Oggetto della convenzione**

La convenzione deve includere una precisa definizione dell'oggetto del contratto tra ente pubblico e soggetto privato.

Le prestazioni cui gli enti convenzionati si vincolano vanno elencate con il maggior grado di dettaglio consentito dalla natura dell'intervento.

Una definizione precisa dell'oggetto non è sempre facile, anche perché bisogna considerare la necessità di non imporre ai soggetti convenzionati obblighi troppo stringenti, tali da togliere loro flessibilità ed adattabilità alle caratteristiche specifiche dell'utenza.

Nel caso di servizi dal prevalente contenuto tecnico, come i servizi mensa o trasporto, essa può essere più facilmente espressa, molto più complessa appare invece la definizione dell'oggetto in altre circostanze, in cui il soggetto convenzionato si trova a dover operare in situazioni che richiedono continui aggiustamenti nella fornitura delle prestazioni, poiché l'utente deve essere aiutato anche quando presenta problemi nuovi e mai affrontati, o diversi da quelli previsti. In questi ultimi casi una regolamentazione eccessivamente puntuale toglierebbe al soggetto privato la possibilità di reagire in modo elastico alle sollecitazioni

dell'ambiente, laddove proprio la capacità di dare risposte flessibili rappresenta uno dei motivi che giustificano il convenzionamento.

In alcuni casi peraltro è difficile definire a priori le prestazioni che si renderanno necessarie in futuro, il che contribuisce a vanificare la prospettiva di un precisa determinazione dell'oggetto; quando l'oggetto è di difficile definizione, può subentrare la tendenza a delegare ai privati non solo l'esecuzione di interventi finalizzati ad un obiettivo definito in comune, ma piuttosto l'affidamento di una intera "area problema", con relativo disinteresse per le singole operazioni intraprese. In talune circostanze questa può essere una scelta corretta, o comunque una scelta che va rispettata; è però indispensabile che una delega tanto ampia derivi da una scelta esplicita e dichiarata. Questa scelta peraltro comporta notevoli implicazioni di cui è necessario l'ente pubblico tenga conto, come ad esempio il venir meno della funzione di indirizzo da parte della pubblica amministrazione ma anche, in positivo, la possibilità di adeguare rapidamente il servizio ai mutamenti delle esigenze dell'utenza senza dover ripassare attraverso la contrattazione con l'ente pubblico per operazioni non previste dall'oggetto della convenzione.

Se una definizione troppo stretta dell'oggetto rischia di vincolare eccessivamente le organizzazioni e di impedire un efficace servizio dei bisogni degli utenti, bisogna tuttavia rilevare che la definizione di oggetti troppo generici non consentirà, una volta prestato il servizio, una precisa verifica dell'adempimento da parte dell'impresa assegnataria. Occorre perciò che si faccia ogni sforzo per giungere ad una definizione dell'oggetto che fornisca le maggiori possibilità di misurazione. Quando ciò non è possibile o non è ritenuto opportuno (come nel caso della delega ai privati per la risoluzione dell'intero problema), può essere utile procedere alla costruzione di alcune variabili "proxy" che siano usate come indicatori della vicinanza o della lontananza dall'obiettivo e sulle quali sia possibile misurare l'attività dell'organizzazione delegata.

Vale la pena di osservare che anche questa attività dovrebbe essere svolta congiuntamente dall'ente pubblico e dalle organizzazioni convenzionate per non costruire indicatori delle prestazioni fuorvianti, difficili da calcolare, o tali da creare intralcio alle attività.

#### Durata della convenzione

La durata della convenzione va indicata esplicitamente; deve essere altresì prescritto il numero massimo di periodi per il quale la convenzione è rinnovabile e le modalità che presiedono al rinnovo stesso.

La normativa non prevede alcun limite alla durata della convenzione, né impone limiti alle proroghe; la convenzione deve comunque escludere espressamente la possibilità di rinnovo tacito.

Il rinnovo della convenzione deve sempre essere subordinato all'esito positivo delle varie procedure di verifica dell'intervento, da prevedere in altro articolo.

La durata della convenzione ed il regime delle proroghe e dei rinnovi sono aspetti particolarmente delicati poiché mettono in gioco due distinte esigenze tra loro contrapposte: per l'ente pubblico sarebbe generalmente preferibile stipulare convenzioni molto brevi, mirate ad interventi delimitati nel tempo, per mantenere la massima capacità discrezionale nella gestione degli interventi, mentre le imprese convenzionate hanno l'opposta esigenza di poter contare su convenzioni sufficientemente lunghe, per poter definire adeguate politiche di investimento. E' infatti fondamentale che il soggetto privato possa contare su durate certe e su procedure di rinnovo esplicitamente definite, per pianificare agevolmente le proprie attività e perché siano garantite condizioni di massima trasparenza nell'assegnazione delle deleghe di intervento.

Nel definire la durata di una convenzione è necessario tenere presente che mentre gli accordi per la fornitura di servizi tecnici, la cui bontà è valutabile quasi istantaneamente, possono essere stipulati, compatibilmente con la necessità di garantire al soggetto privato la possibilità di effettuare gli investimenti in tempi ragionevoli, an-

che in un orizzonte di breve durata, i servizi "relazionali" abbisognano di tempi di sperimentazione più lunghi. La durata degli accordi per servizi "relazionali" non può dunque essere inferiore all'anno, tempo minimo per poter valutare l'utilità dell'intervento, né peraltro essere esageratamente lunga, per consentire all'ente pubblico di sostituire in tempi ragionevoli una controparte che non garantisca più i requisiti di qualità del servizio richiesti.

Il rinnovo della convenzione, che in nessun caso dovrà essere tacito, dovrà essere strettamente connesso agli andamenti delle procedure di valutazione degli interventi.

Scontati gli eventuali vincoli di bilancio, andranno in ogni caso chiariti i criteri per la valutazione dell'attività svolta, criteri che dovranno sovrintendere anche al rinnovo dell'accordo. In caso di raggiungimento dell'obiettivo di lavoro proposto, il rinnovo dovrebbe essere garantito ogni qual volta sia necessario impedire dannose interruzioni della continuità del "trattamento terapeutico". Passati tre anni, è invece opportuno che la logica stessa dell'intervento venga rimessa in discussione e ripensata alla luce degli obiettivi e del loro raggiungimento; il convenzionamento non dovrebbe perciò essere rinnovabile per un periodo superiore ai tre anni, passati i quali ente pubblico ed organizzazioni private dovranno sedersi attorno ad un tavolo per ripensare obiettivi ed oggetto dell'attività. Nel caso di servizi appaltati da un Comune, il caso in assoluto più frequente, il limite massimo di tre anni appare opportuno non solo per consentire una ridefinizione degli accordi, ma anche per impedire di vincolare le politiche sociali comunali oltre il limite del bilancio pluriennale.

Il rinnovo del contratto comporta il riconoscimento degli aumenti ISTAT per la variazione del costo della vita: al riguardo è opportuno che gli enti pubblici considerino adeguatamente la opportunità di fare ricorso al rinnovo della convenzione ai sensi dell'art. 44 della legge 724/95, che consente il rinnovo del contratto "alle stesse condizioni" senza bisogno di nuova gara qualora il soggetto privato si impegni

a rinunciare all'aumento ISTAT. Tale procedura, sicuramente vantaggiosa per l'ente pubblico in termini economici, può comportare come conseguenze negative l'impoverimento del mercato ed una diminuzione della qualità dei servizi. In periodi in cui il costo della vita è sostanzialmente stabile, infatti, le imprese già sul mercato sono invogiate ad accettare il rinnovo alle stesse condizioni: questo impedisce a nuove imprese di effettuare le proprie proposte concorrendo alle gare, mentre le imprese erogatrici possono trovarsi nella condizione di dover diminuire la qualità dei servizi offerti per rientrare nei costi che, pur di poco, sono cresciuti rispetto al momento dell'offerta originaria.

È importante considerare che anche nel caso di rinnovo allo stesso costo ai sensi dell'art. 44 l.724/95, il rinnovo non può essere tacito e la Amministrazione è comunque tenuta ad acquisire dai competenti uffici la documentazione che comprovi il permanere delle condizioni di economicità nell'assegnazione del servizio al soggetto privato.

#### **Luogo del servizio**

La puntuale definizione del luogo del servizio è un importante elemento della convenzione. Oltre a specificare l'ambito territoriale entro cui circoscrivere le prestazioni la convenzioni dovrà prevedere anche una regolamentazione del rapporto contrattuale nel caso di eventuali modifiche del luogo del servizio. Per comprendere l'importanza di questo aspetto, apparentemente trascurabile perché riconducibile generalmente all'oggetto del contratto, si pensi per esempio al caso delle prestazioni di assistenza domiciliare: il trasferimento dell'utente in luoghi difficilmente raggiungibili può comportare un sensibile aumento dei costi per il soggetto privato. L'importanza di questo aspetto, evidentemente è tanto maggiore quanto più si tratta di realtà territoriali disagiate, piccoli comuni montani o con un territorio molto vasto; è questo un classico esempio di come non tutti gli aspetti contrattuali devono essere oggetto di uguale attenzione da parte dei contraenti nelle diverse situazioni specifiche.

#### **Caratteristiche dell'utenza**

Le caratteristiche degli utenti cui è rivolto il servizio devono essere precisamente definite. Nel caso dei servizi socio-assistenziali il tipo di utenza può avere immediate ripercussioni sul tipo di professionalità coinvolte ed anche sul costo del servizio. Deve dunque essere chiarito non solo il tipo di servizio, ma anche il tipo di utenza che accederà al servizio, prevedendo se del caso eventuali meccanismi di aggiustamento contrattuale nel caso in cui il soggetto privato debba farsi carico di utenza diversa da quella inizialmente prevista. A puro titolo di esempio si consideri il caso non infrequente di anziani con progressivo aggravamento delle patologie in atto: in questo caso, pur rimanendo l'utente il medesimo, le modalità per una corretta erogazione del servizio dovranno tenere in considerazione l'aggravarsi dello stato clinico, con conseguente necessità di prevedere interventi diversi e un diverso riconoscimento dei costi.

#### **Modalità di espletamento del servizio**

Qualora si tratti di servizi a carattere routinario, a basso livello di specializzazione, la convenzione dovrà definire puntualmente le prestazioni richieste, dettagliando tempi e modi di ogni attività. È per esempio opportuno che una regolamentazione riguardante i tempi per lo spostamento degli operatori, punto dolente rispetto a diversi servizi, sia dettagliata.

Una precisa definizione delle modalità di esecuzione del servizio appare inopportuna nel caso di servizi ad alta componente professionale e relazionale, rispetto ai quali è preferibile privilegiare una definizione degli obiettivi lasciando al privato le scelte gestionali del caso.

#### **Ammissione e dimissione degli utenti**

La predisposizione di regole chiare ed esplicite sulle modalità di ammissione al servizio appare un elemento essenziale a garanzia della imparzialità dell'ente o soggetto erogatore; la convenzione deve pertanto fare riferimento a documenti che precisino le procedure ed i criteri che presiedono alla ammissione degli utenti al godi-

mento del servizio.

Stabiliti tali criteri, l'ente pubblico può anche delegare alla parte privata, o gestire in collaborazione con essa, lo svolgimento della procedura di ammissione. La procedura di dimissione degli utenti dal servizio deve essere concordata tra i contraenti e fare esplicito riferimento ai piani di interventi individualizzati previsti da apposito articolo. I diritti degli utenti che usufruiscono di un servizio presso una organizzazione convenzionata devono essere stabiliti dal regolamento di quest'ultima, cui la convenzione deve fare riferimento.

La determinazione dei criteri di ammissione degli utenti ai servizi convenzionati spetta all'ente pubblico finanziatore; quest'ultimo seleziona tali criteri sulla base dei propri obiettivi generali di politica sociale. I criteri di ammissione possono non essere elencati direttamente nella convenzione, ma quest'ultima deve richiamare i documenti in cui gli stessi sono espressi: la pubblicità dei criteri di ammissione costituisce, infatti, una garanzia di trasparenza nei confronti degli utenti che possono in tal modo conoscere con ragionevole certezza le possibilità di usufruire di un determinato servizio.

I criteri di ammissione decisi dall'ente pubblico, eventualmente in collaborazione con le organizzazioni operanti nell'area di intervento, costituiscono un elemento vincolante per le organizzazioni convenzionate; poiché i privati forniscono un servizio "per conto" della pubblica amministrazione, essi sono tenuti a rispettarne le caratteristiche di imparzialità.

La determinazione dei criteri di ammissione consente la formazione di liste d'attesa degli utenti potenziali, minimizzando in tal modo i rischi di una gestione clientelare dei servizi disponibili. Stabiliti i criteri che regolano l'ammissione degli utenti, le specifiche operazioni di selezione possono venire gestite in modi diversi: dall'ente pubblico, dal soggetto privato sulla base dei criteri stabiliti o, infine, da entrambi i soggetti congiuntamente. L'ammissione degli utenti è uno degli aspetti tipici su quali la collaborazione tra pubblico e privato può esercitarsi.

I criteri di dimissione è opportuno siano stabiliti con un procedimento negoziale che coinvolga sia gli enti pubblici che le organizzazioni private; molto peso dovrebbe essere dato alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi previsti dai piani individuali. La costituzione di commissioni miste di valutazione dei singoli casi costituisce a riguardo, una buona soluzione organizzativa.

#### **Trattamento dei casi individuali**

Uno dei motivi che storicamente hanno indotto gli enti pubblici a convenzionarsi con soggetti privati per l'erogazione di servizi sociali risiede nella possibilità, per questi ultimi, di offrire un servizio particolarmente incentrato sui bisogni del singolo utente.

La definizione dei progetti individuali di assistenza è dunque un aspetto cardine nella impostazione delle convenzioni, e queste devono prevedere procedure precise che portino alla determinazione di piani di intervento personalizzati, ogni qual volta ciò si renda necessario, cioè principalmente per servizi dalla natura non tecnica e rivolti ad un singolo utente. La convenzione deve prevedere in che modo questi piani individuino le tappe dell'intervento terapeutico, le responsabilità pubbliche e private nelle diverse fasi, lo svolgimento dei momenti di verifica, e quant'altro ritenuto utile per la gestione del trattamento individualizzato.

Per lo sviluppo dei piani di intervento personalizzati deve essere previsto il coinvolgimento delle équipe operanti sia presso l'ente pubblico (psicologi, medici, educatori, ecc.) che presso le strutture convenzionate.

#### **Standard tecnici**

Qualora la tipologia del servizio lo consenta, è opportuno che la convenzione faccia riferimento a standard tecnici "oggettivi", previsti dalla legislazione nazionale o regionale o dalla programmazione dell'ente pubblico per la prestazione del servizio in oggetto.

Qualora sia previsto il rilascio di una autorizzazione al funzionamento di una struttura, l'esistenza di tale autorizzazione dovrà comunque considerarsi una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per il convenzionamento.

Le autorizzazioni al funzionamen-

to e le convenzioni devono fare riferimento a standard stabiliti dalla legislazione (nazionale o regionale) o ai documenti programmati dell'ente pubblico. In questo campo l'area di negoziabilità con i privati tende a restringersi, pur nella consapevolezza che la pretesa di applicare standard troppo rigidi alla generalità delle strutture private significa rischiare di privarsi della loro collaborazione. La determinazione degli standard deve tenere perciò conto della specificità di ogni area di intervento senza sovrapporre campi ed esigenze.

Nell'ambito dell'assistenza sociale si possono considerare gli standard tecnici in due modi nettamente diversi; in un caso essi possono consistere in una serie di regole sulle strutture e sugli strumenti utilizzati per intervenire in favore degli utenti, nel secondo caso invece possono riguardare, oltre alla struttura, anche la capacità e la professionalità degli interventi ed il livello a cui questi sono svolti.

Appare subito chiaro che intendere gli standard tecnici in questo secondo modo comporta problemi di difficilissima soluzione. Sarebbe inutile cercare una tale voce specifica all'interno delle convenzioni, perché una definizione di qualità degli interventi comporta disposizioni precise nell'ambito della definizione degli operatori, dei controlli, delle finalità, dell'oggetto e così via, che non possono essere limitate ad un solo articolo della convenzione. La voce "standard tecnici", presa a sé, deve dunque riportarsi più specificatamente a tutta quella serie di variabili che la Pubblica Amministrazione può, e deve, definire a priori.

#### **Numeri e caratteristiche degli operatori**

Nelle convenzioni che prevedano la prestazione di servizi alla persona, vanno riportati il numero e i requisiti professionali e di formazione degli operatori che operano presso l'ente convenzionato. Va ugualmente previsto il numero di ore giornaliere coperte dal servizio.

La definizione del numero e delle caratteristiche delle persone che operano presso gli enti convenzionati costituisce una condizione necessaria a

garantire un adeguato standard qualitativo del servizio, specie per i servizi a forte valenza relazionale. Infatti, nell'impossibilità di effettuare controlli precisi sulla qualità e sulla quantità del servizio prestato, l'operatore pubblico può agire su di una variabile strumentale, attraverso l'imposizione di determinati criteri riguardo al numero e alle caratteristiche del personale che serve gli utenti.

In questo senso è dunque necessario che la convenzione determini, contestualmente all'oggetto ed alle modalità di trattamento individualizzato, agli standard minimi relativi alla copertura dell'orario del servizio e al numero degli operatori, alle loro caratteristiche culturali e professionali (titolo di studio, qualifica, ecc.), anche le modalità con cui deve essere attuato l'aggiornamento professionale. Va rilevato come, nello stabilire questi requisiti, soprattutto rispetto al numero degli operatori, l'ente pubblico debba tenere conto della maggior flessibilità, mobilità e produttività degli addetti al settore privato; ciò per non imporre a strutture, spesso finanziariamente fragili, vincoli eccessivi nella gestione della manodopera, e per non rischiare di riprodurre anche nel settore privato convenzionato storture e rigidità di gestione tipiche dell'area pubblica.

È però anche importante che la convenzione, sulla base delle caratteristiche di continuità del servizio e del rapporto con l'ente privato convenzionato, imponga il rispetto degli standard di trattamento salariale, normativo, previdenziale ed assicurativo per i dipendenti degli enti privati; ciò per evitare che un eventuale risparmio nei costi della fornitura del servizio sia ottenuto grazie ad un uso scorretto della forza lavoro da parte dei privati e non in virtù di maggiore efficienza.

Per questo motivo la convenzione deve prevedere esplicitamente una adeguata copertura assicurativa per il personale dipendente e volontario ed il rispetto degli standard contrattuali.

Va stabilito il diritto degli operatori privati alla partecipazione ai momenti formativi organizzati dalla pubblica amministrazione.

La partecipazione degli operatori

delle organizzazioni private convenzionate ai momenti di formazione degli operatori pubblici è altamente auspicabile; in taluni casi, quando la professionalità e l'esperienza degli operatori privati rispetto a particolari interventi sia particolarmente elevata, è anche pensabile che il processo di formazione e sensibilizzazione funzioni in senso inverso, dagli operatori privati a quelli pubblici.

### **Il volontariato**

La convenzione, ove sia previsto l'apporto del volontariato, deve regolamentare, valorizzare e stimolare l'impiego di volontari per la prestazione del servizio convenzionato.

La convenzione deve dunque contenere un articolo che sottolinei il ruolo dei volontari, ne stabilisca l'ambito e le modalità di utilizzo, ne promuova la formazione in collaborazione con l'ente pubblico e li vincoli, se del caso, al segreto d'ufficio nel caso di contatto con informazioni relative a singoli utenti.

L'impegno di volontari e di obiettori di coscienza da parte delle organizzazioni private convenzionate rappresenta, del resto, uno dei loro maggiori punti di forza e va quindi riconosciuto e stimolato. Nell'inquadrare la figura del volontario va peraltro tenuto presente che gli eccessi di regolamentazione agiscono solitamente da fattore disincentivante all'impegno e vanno quindi assolutamente evitati.

Una convenzione dovrebbe comunque considerare il volontariato da diversi punti di vista:

1) è necessario definire le responsabilità del volontario che, quantunque non legato da vincoli di subordinazione con la struttura, deve essere comunque in un qualche modo inquadrato;

2) devono essere esplicitati i criteri di copertura assicurativa, specifici per il tipo di rapporto volontario;

3) devono essere definiti specifici diritti dei volontari sia nell'ambito della formazione e riqualificazione professionale, sia nell'ambito della programmazione degli interventi con il personale dell'ente pubblico e delle strutture private;

4) deve essere regolamentato l'aspetto dell'accesso a documenti ri-

servati da parte dei volontari, in questo quadro deve essere definita la disciplina del segreto di ufficio.

### **Collaborazione del personale pubblico alla prestazione del servizio**

La collaborazione del personale pubblico alla prestazione del servizio convenzionato, qualora prevista, deve essere espressamente regolamentata.

Nel fare ciò è necessario stabilire le responsabilità degli operatori pubblici e di quelli privati, nonché le modalità del reciproco coinvolgimento nelle effettuazione degli interventi.

La collaborazione tra gli enti pubblici e i soggetti privati convenzionati rappresenta un momento fondamentale nel percorso di intervento socio-assistenziale. Le caratteristiche del servizio da offrire rendono infatti necessario poter disporre di personale con competenze molto diverse, inserito in strutture di supporto varie e complesse.

Il soggetto privato convenzionato non può farsi integralmente carico di tali supporti; gli strumenti da esso predisposti coprono normalmente le situazioni di intervento di ordinaria amministrazione, ma in caso di situazioni anormali l'esiguità dei mezzi non può che comportare difficoltà nella gestione del problema. L'ente pubblico, d'altra parte, non può esimersi dal garantire all'utente una completa assistenza e deve quindi rendersi disponibile ad un intervento diretto qualora la situazione specifica lo renda necessario.

In questa logica appare molto produttivo prevedere una collaborazione tra il soggetto pubblico e quello privato.

L'ente pubblico dovrebbe mettere a disposizione le strutture ed il personale laddove questo comporti o un risparmio in termini di spesa o un miglioramento del servizio da un punto di vista qualitativo; il soggetto privato, per contro, dovrebbe essere chiamato a concentrare i propri sforzi sulla parte del servizio che, per le esigenze di elasticità ed attenzione al caso singolo, difficilmente potrebbe essere svolta adeguatamente dal servizio pubblico.

Per fare ciò è necessario evidentemente prevedere dei meccanismi di in-

tegrazione e di collaborazione che escludano sovrapposizione di competenze; la convenzione appare lo strumento più adatto per rendere esplicite queste norme, che devono essere frutto però di una impostazione generale dei rapporti di interazione pubblico/privato.

La convenzione deve prevedere una chiara ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra operatori pubblici e privati. Questa ripartizione dei compiti può essere stabilita attraverso protocolli di trattamento del singolo utente, che suddividono l'iter complessivo del rapporto con quest'ultimo in una serie di fasi che vedono impegnati, alternativamente, gli operatori pubblici, quelli privati o entrambi.

### **Partecipazione dell'utenza alla programmazione ed al controllo degli interventi**

È opportuno che la convenzione preveda forme di coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative degli interessi degli utenti nella programmazione generale e nel controllo degli interventi sociali e sanitari.

La partecipazione dell'utenza alla programmazione generale dell'ente pubblico consente di identificare in maniera più precisa e puntuale l'emergenza di nuovi bisogni, gli aggiustamenti da apportare ai servizi già prestati (intesi non solo come incrementi della quantità degli interventi, ma anche come mutamenti degli assetti organizzativi e gestionali degli stessi), i servizi che hanno perso di utilità. È tuttavia ovvio che solo all'ente pubblico, soggetto mediatore, spetta la responsabilità di comporre esigenze ed interessi diversi e contrapposti.

Parallelamente, le organizzazioni degli utenti, spesso composte da familiari e parenti degli stessi, sono in grado di valutare meglio di altri la qualità dei servizi forniti sia dall'ente pubblico che dalle organizzazioni private convenzionate. Esse rappresentano dunque un soggetto neutrale di controllo delle politiche e della qualità dei servizi offerti.

### **Partecipazione dell'utenza al costo del servizio**

Le modalità di compartecipazione dell'utenza al costo del servizio, qua-

loro previste, devono essere esplicata e quantificate con chiarezza. Si tratta di un aspetto di grande attualità poiché, nell'organizzazione dei servizi alla persona, l'attuale orientamento è di accrescere le situazioni di partecipazione alle spese. Regolamentare esplicitamente questo aspetto contrattuale significa non solo considerare la situazione così come si delinea al momento della convenzione, ma anche prevedere possibili mutamenti nella disponibilità dell'utente a farsi carico dei costi. In questo caso è evidente che l'ente pubblico, in quanto soggetto che gestisce il servizio e che si deve fare carico dei bisogni sociali, dovrà accollarsi il rischio di insorte impossibilità alla contribuzione privata, prevedendo sistemi di compensazione per evitare che il soggetto privato si trovi a sostenere costi aggiuntivi non preventivati.

#### **Garanzie di copertura del servizio**

La convenzione deve espressamente prevedere la disciplina della copertura del servizio in momenti critici. Questo significa prevedere l'ordinaria organizzazione del servizio nei momenti critici dell'anno, come i mesi estivi o i periodi di festa, e prevedere l'organizzazione straordinaria nel caso di eventi imprevedibili, come malattia degli operatori o dimissioni degli stessi.

Nel definire l'organizzazione del servizio l'ente pubblico deve rendersi garante sia del rispetto delle norme di tutela dei lavoratori, si pensi ad un esagerato ricorso allo straordinario o a turni esageratamente lunghi, sia dell'adeguata tutela degli utenti, particolarmente bisognosi proprio nei momenti più critici dell'anno.

È importante che l'aspetto della garanzia di copertura del servizio sia definito e quantificato al momento del calcolo dei costi del servizio, in caso contrario ogni strategia di copertura dei periodi critici finirà per comportare un sensibile calo nella qualità del servizio oppure un insostenibile riversamento dei costi sul soggetto privato.

#### **Modifiche della convenzione per esigenze della Pubblica Amministrazione**

Nei casi in cui la convenzione vin-

coli il contraente privato ad un oggetto preciso, è opportuno prevedere la possibilità di apportare modifiche allo stesso a causa dell'insorgere di nuove ed impreviste esigenze della Pubblica Amministrazione.

Un articolo della convenzione dovrebbe dunque esplicitare la possibilità di giungere, in modo concordato con l'organizzazione fornitrice del servizio, ad una modifica dell'oggetto dell'accordo qualora mutamenti intercorsi nella situazione dell'utenza lo rendano necessario.

Con la modificazione dell'oggetto della convenzione si deve prevedere la parallela ridefinizione del contenuto economico, della durata e delle procedure di verifica e controllo degli interventi, al fine di non far gravare gli effetti di una eccessiva discrezionalità della Pubblica Amministrazione sui contraenti privati. Se questo può apparire superfluo nei casi in cui l'oggetto del contratto lascia alla organizzazione convenzionata la possibilità di valutare in modo discrezionale i correttivi da apportare all'intervento, appare invece particolarmente importante nel caso in cui la definizione precisa dell'oggetto vincoli l'ente fornitore del servizio ad effettuare prestazioni in qualità e quantità determinata: in queste situazioni, riconoscendo all'ente pubblico una superiore visione delle esigenze della programmazione generale degli interventi, è necessario prevedere una contestuale modifica del contenuto di questi ultimi.

L'esigenza di modificare il contenuto degli accordi sorge con particolare frequenza nel caso in cui si presentino urgenze che l'ente pubblico non è in grado di risolvere se non chiedendo agli enti convenzionati uno sforzo superiore a quello previsto dalla convenzione (si pensi al caso del minore che deve essere "sistemato" per ordine del Tribunale in una comunità alloggio per un breve periodo). Poiché richieste di questo tipo possono sottoporre a particolare tensione gli enti convenzionati, alterrandone la logica di funzionamento o le procedure di trattamento degli utenti, esse vanno regolate e concordate.

Questo anche per evitare che la logica dell'emergenza venga a preval-

re sulla pianificazione ragionata degli interventi.

#### **Copertura assicurativa e preventivazione**

La convenzione deve contenere un esplicito riferimento alla normativa sulla copertura assicurativa e preventivazione del personale. È necessario che l'ente pubblico presti particolare attenzione a questo aspetto: non è infrequente, oggi, il ricorso a personale non in regola da parte di alcune organizzazioni nonprofit.

Su questo aspetto è forse utile svolgere una riflessione ulteriore: la ricerca del servizio al prezzo più basso è un forte incentivo al ricorso, da parte dei soggetti privati, a "mezzi" per limitare i propri costi; l'ente pubblico di questo deve essere pienamente consapevole. Appaltare, per esempio, un servizio ad un costo orario inferiore al minimo salariale, situazione purtroppo spesso verificatasi, rende la Pubblica Amministrazione pienamente corresponsabile del mancato rispetto delle norme sulla tutela dei lavoratori.

#### **Fornitura degli strumenti di lavoro**

La convenzione deve prevedere con la massima chiarezza quale dei soggetti implicati debba provvedere al materiale ed agli strumenti necessari per la erogazione del servizio; oltre a ciò dovrà essere chiaramente regolamentato il caso in cui chi è chiamato a fornire il materiale sia inadempiente.

Si tratta anche in questo caso di un aspetto apparentemente poco significativo; la raccolta di esperienze su convenzioni che hanno comportato tensioni tra soggetto pubblico e privato, tuttavia, ha evidenziato come l'assenza di chiari riferimenti al soggetto che deve provvedere alla fornitura di materiali necessari alla erogazione del servizio possa generare gravi problemi. Qualora questo aspetto non fosse adeguatamente regolamentato, per esempio, potrebbe avvenire il caso che il soggetto privato, in caso di ritardo nel fornire il materiale da parte dell'ente pubblico, fosse costretto ad acquistarlo e fornirlo direttamente per poter continuare le attività. Alla richiesta di rimborso all'ente pubblico, tuttavia, la rigidità della normativa sull'acquisto di beni da par-

te della Pubblica Amministrazione, e l'impossibilità ad aumentare l'importo del contratto della somma spesa per il materiale, potrebbero comportare l'impossibilità a riconoscere le spese sostenute dal soggetto privato, non regolamentate in alcun modo in sede contrattuale.

#### **Disciplina dei controlli e delle verifiche**

Oltre ai controlli di natura amministrativa e contabile, la convenzione deve prevedere anche controlli sulla natura, sulla qualità e sull'efficacia delle prestazioni fornite.

Qualora si decida di adottare sistemi di valutazione basati sulla misurazione di variabili che esprimono la vicinanza della prestazione al livello desiderato, pare opportuno che i soggetti concordino inizialmente sul numero e le caratteristiche delle stesse per evitare risultati assolutamente imprevisti e distorti.

I controlli svolti dall'ente pubblico sulle imprese convenzionate non devono avere come obiettivo principale la sanzione dei comportamenti devianti di queste ultime ma, soprattutto, la verifica dell'utilità degli interventi, la determinazione delle modifiche da apportarvi ed, eventualmente, la decisione di nuove e diverse allocazioni delle risorse economiche. L'obiettivo primario deve essere dunque quello di non tenere vincolate risorse economiche ad interventi dalla utilità limitata, ma di agire al fine di aumentarne l'efficacia.

La convenzione deve perciò prevedere controlli congiunti dell'ente pubblico e del soggetto privato convenzionato sulla qualità dell'intervento e sulla efficacia dello stesso.

Qualora si decidesse di adottare sistemi di valutazione basati sulla misurazione di determinate variabili obiettive (numero di trattamenti effettuati, risultati scolastici dei minori ospitati dai centri di prevenzione, ecc.), è opportuno che la scelta di queste varie, estremamente delicate, sia preventivamente concordata tra le parti.

Quando possibile, gli enti locali o le stesse organizzazioni operanti in ambito socio-sanitario dovrebbero promuovere la creazione di organismi consorzi di coordinamento e control-

lo degli interventi delle organizzazioni associate; queste organizzazioni potrebbero affiancarsi all'ente pubblico ed esercitare funzioni di autocontrollo sugli associati, predisponendo anche i sistemi sanzionatori o le espulsioni in caso di inadempienza o di mancato rispetto delle norme etiche e deontologiche della professione. Il comportamento scorretto di uno dei membri del consorzio contribuirebbe infatti a gettare discredito sull'intera cerchia degli associati, motivando ognuno di essi ad esercitare una azione di coordinamento con gli interventi altrui e di controllo degli stessi. Un ulteriore importante ruolo di controllo, inoltre, può essere svolto dalle organizzazioni degli utenti.

#### **Disciplina delle inadempienze**

Come ogni contratto, anche la convenzione tra un ente pubblico ed una impresa privata deve prevedere il caso in cui il prestatore d'opera si renda inadempiente, così che la qualità del bene o del servizio prestato non corrisponda alle caratteristiche specificate.

Deve essere chiaro, in questo frangente, che le parti lese dalla inadempienza della impresa convenzionata sono sia la pubblica amministrazione che gli utenti; la prima vede male utilizzati i fondi destinati ad uno specifico obiettivo, i secondi vedono negato il proprio diritto a ricevere un servizio. In questa prospettiva, l'obiettivo di una disciplina del trattamento delle inadempienze deve essere sia la riduzione del danno subito dalla pubblica amministrazione che la difesa del diritto dell'utente. Non sembra perciò particolarmente opportuna (o almeno non può essere pensato di estensione universale ed automatica) l'adozione della risoluzione del contratto come unica modalità di trattamento delle inadempienze. La risoluzione, nell'impossibilità di sostituire velocemente il fornitore inadempiente, lascia infatti in posizione indifesa l'anello debole della catena, cioè l'utente.

Più opportune sembrano invece modalità progressive di trattamento delle inadempienze: dalla prima fase di discussione collaborativa, che mira ad individuare le ragioni del fallimento, si può passare alla concessione di

un tempo per rimediare al mancato adempimento contrattuale, per arrivare poi a forme di penali pecuniarie e, solo come soluzione estrema, alla risoluzione del contratto.

Il prevedere una serie di fasi successive, che solo in caso di esito negativo portino eventualmente alla risoluzione della convenzione, appare assai utile; la risoluzione immediata finisce infatti per essere o un provvedimento troppo rigido oppure un provvedimento inapplicabile nella realtà per l'impossibilità di sopportare alla improvvisa carenza di servizio che ne deriverebbe. In questa logica una penale pecunaria percentuale sui pagamenti o la ritenzione della cauzione appaiono più efficaci deterrenti.

#### **Relazioni periodiche e finali**

La convenzione deve prevedere espressamente l'obbligo del soggetto privato di comunicare, con cadenza stabilita, i dati necessari alla valutazione del servizio.

Il tipo di relazione e la frequenza devono essere stabilite dalle parti considerando la specificità dell'intervento convenzionato.

L'ente pubblico deve essere messo in grado di controllare lo svolgimento del servizio convenzionato. La disciplina delle relazioni sull'attività svolta dal soggetto privato nell'ambito della convenzione risulta molto diversificata a seconda dei settori di intervento. Le esigenze di informazione degli enti pubblici cambiano infatti radicalmente a seconda del tipo di attività convenzionata. Le relazioni dovranno comunque contenere oltre ai dati contabili ed amministrativi, tutte le informazioni necessarie ad una valutazione in merito alla produttività degli interventi svolti, ai risultati conseguiti, alle difficoltà incontrate e ad eventuali modifiche al piano di intervento concordato resesi necessarie.

#### **Finanziamenti**

Le modalità, i tempi e l'ammontare dei fondi versati dall'ente pubblico alle imprese private convenzionate dovranno essere chiaramente esplicitati nella convenzione o in atti ad essa allegati.

È opportuno che le convenzioni prevedano opportuni meccanismi di adeguamento del finanziamento al tasso di

inflazione, specie per quelle prestazioni che durano lungamente nel tempo.

Andranno ugualmente regolate le modalità di contribuzione degli utenti al costo del servizio, specie nei casi di servizi residenziali, badando comunque a garantire la permanenza di un reddito minimo per le spese personali.

La chiarezza rispetto a modalità, tempi e ammontare dei finanziamenti è molto importante poiché consente alle imprese convenzionate di pianificare adeguatamente le proprie attività e di effettuare progetti di medio lungo periodo.

Risulta impossibile, in questa sede, approfondire l'analisi della maggiore o minore idoneità di uno dei molti modelli di finanziamento analizzati (rimborso del costo complessivo del servizio, pagamento di tariffe per numero di prestazioni effettuate o per ora lavorata, finanziamento dell'organizzazione indipendentemente dall'ammontare delle prestazioni fornite), è possibile tuttavia avanzare qualche considerazione generale rispetto alla regolamentazione dei finanziamenti.

È innanzitutto necessario che la normativa sul finanziamento sia il più possibile precisa ed analitica, tale da non creare difficoltà di interpretazione: i tempi e l'entità dei pagamenti dovranno essere chiaramente definiti, così pure i documenti richiesti per procedere al pagamento.

Risulta inoltre assai opportuno che la convenzione obblighi le organizzazioni private a presentare annualmente i propri bilanci all'ente pubblico; questa misura può contribuire a garantire un significativo grado di trasparenza della gestione delle imprese convenzionate e impedire, nel contempo, la presenza di finanziamenti plurimi, erogati da soggetti diversi per gli stessi servizi.

#### **Definizione delle modalità di pagamento**

Si tratta sicuramente di uno degli aspetti maggiormente critici in materia di convenzionamento: i soggetti privati lamentano come troppo spesso gli enti pubblici paghino in ritardo, con tempi poco certi.

Nella prima parte di questo lavoro abbiamo più volte insistito sulla neces-

sità che l'ente pubblico garantisca il soggetto privato sull'entità e sulla data del pagamento, per consentire una logica imprenditoriale nella definizione degli interventi e degli investimenti.

La convenzione deve dunque contenere clausole molto precise, che vincolino l'ente pubblico a pagare in data certa, oppure, considerando le difficoltà di pagamento della Pubblica Amministrazione, che garantiscono il soggetto privato dal danno derivante dai pagamenti tardivi.

Se vuole perseguire una logica di qualità dei servizi e di collaborazione con i privati, l'ente pubblico deve agire sul mercato con una logica privatistica, accettando di assumere il costo dei propri tardivi pagamenti e rinunciando ad opporre al privato i vincoli di bilancio come se rappresentassero un problema di entrambe le parti. Questa situazione per cui il privato deve immediatamente ottemperare e la Pubblica Amministrazione è libera di agire con i propri tempi è assai lontana da una logica di trasparenza e di collaborazione con i privati.

In questo senso la convenzione dovrà esplicitamente prevedere almeno l'obbligo per l'ente pubblico in ritardo nei pagamenti di corrispondere l'interesse legale del 5%. La precisa definizione di criteri e di scadenze per i pagamenti metterà inoltre il soggetto privato nella condizione di esperire più agevolmente la procedura legale per il recupero crediti.

#### **Spese contrattuali e richieste di cauzione**

I contratti riferiti a servizi socio-as-

sistenziali sono tendenzialmente poco redditivi: il ricorso alle organizzazioni nonprofit assume particolare significato anche in considerazione della loro disponibilità a fornire un servizio con margini di utile appena sufficienti al mantenimento della struttura. In questo senso è opportuno che l'ente pubblico limiti al massimo le spese che gravano sul contratto.

Almeno nel caso di convenzione con una organizzazione non redditiva, ciò è ora possibile grazie al disposto dell'art. 21 del Decreto Legislativo 4 dicembre 1997 n. 460, che autorizza gli enti locali a deliberare nei confronti delle Onlus la riduzione o l'esenzione dal pagamento dei tributi di loro pertinenza e dai connessi adempimenti.

Sempre il Decreto Legislativo 460/97, all'articolo 17, esenta dall'imposta di bollo tutti gli atti e i documenti relativi a contratti stipulati dalle Onlus.

La normativa fiscale introdotta con il decreto legislativo 460/97 appare particolarmente importante, in considerazione del fatto che gli adempimenti fiscali finivano per pesare in modo significativo sull'entità del contratto, a tutto svantaggio della qualità e quantità delle prestazioni erogabili.

Nel caso di convenzione con un soggetto privato non Onlus, in assenza di esenzioni fiscali è importante che al momento della definizione degli aspetti economici siano considerati gli importi riferiti ad adempimenti fiscali del soggetto privato, per evitare che tali esborsi debbano essere recuperati da risparmi di spesa nella erogazione del servizio.

## **Capitolo 4 - Attori coinvolti e processo di convenzionamento**

### **4.1 Soggetti pubblici e soggetti privati**

Nei paragrafi precedenti abbiamo in diverse occasioni fatto riferimento a come il processo di convenzionamento assuma caratteristiche diverse a seconda dei soggetti coinvolti: la distinzione tra soggetti del privato mercantile e soggetti nonprofit, per esempio, rappresenta uno dei principali aspetti da considerare nel procedere all'affi-

damento a terzi di servizi socio-assistenziali.

Di seguito procederemo ad considerare brevemente quali siano i soggetti coinvolti nei processi di convenzionamento, evidenziando le loro peculiarità e dedicando particolare spazio ai soggetti che presentano problematiche specifiche.

#### **I soggetti pubblici**

Considerando dapprima i soggetti pubblici, l'art. 2 del D.Lgs. 157/95

elenca un gran numero di organismi di diritto pubblico considerati “amministrazioni aggiudicatrici” di appalti di servizi: le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti non economici e gli organismi di diritto pubblico comunque denominati. A questi devono essere aggiunti, ai sensi dell’art. 5 della legge 381/91, gli enti pubblici economici, le società di capitali a partecipazione pubblica e tutti gli organismi analoghi aventi sede nella Comunità Europea.

Nei fatti, in realtà, possiamo ritenerre che la totalità, o quasi, delle convenzioni tra soggetto privato ed ente pubblico siano stipulate con Comuni o con Asl: in percentuale possiamo ritenere che i Comuni pesino per oltre l’80% delle convenzioni. Solo recentemente anche enti pubblici economici hanno cominciato a nutrire interesse per le potenzialità offerte dal mercato delle organizzazioni nonprofit.

Una breve riflessione deve esser fatta nel caso delle IPAB e dei Comuni.

Le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), istituite con la legge 17 luglio 1890, n. 6972, hanno in tutto o in parte come scopo l’assistenza ai poveri, anche sanitaria, o la loro istruzione, e comunque il loro miglioramento morale ed economico. In seguito al DPR 9/72 e al DPR 616/77 l’intera materia relativa alle IPAB è esclusiva competenza delle Regioni che provvedono alla costituzione, trasformazione ed estinzione delle stesse, ed esercitano il potere di controllo sugli atti e sulla attività degli organi.

La classificazione delle IPAB è incerta, essendo talvolta ricomprese tra gli enti pubblici locali non territoriali ed altre tra gli enti privati nonprofit; in questa sede non è possibile dare ragione delle diverse opinioni, ci limitiamo a considerare brevemente le due diverse ipotesi.

Considerando per il momento la sola ipotesi di farle rientrare tra gli enti pubblici (più avanti considereremo l’ipotesi “privatistica”), riteniamo che in questa veste le IPAB abbiano la possibilità di stipulare convenzioni con cooperative sociali, di tipo A e B, secondo le modalità e regole cui abbia-

mo fatto riferimento riferendoci agli enti pubblici territoriali.<sup>11</sup>

Per quanto riguarda invece i Comuni, ricordiamo il problema della presenza nel nostro paese di Comuni molto piccoli, che non possiedono risorse adeguate in termini di professionalità e personale per seguire adeguatamente i processi di convenzionamento.

Parlare di “Comune” non significa riferirsi ad una tipologia uniforme di amministrazione: è diversa la situazione del comune che ha un dirigente cui fanno capo le convenzioni socio-assistenziali e la situazione del Comune che deve riferirsi alla assistente sociale, o semplicemente al segretario comunale; così come presenta problematiche del tutto differenti il caso dei Comuni in cui la gestione dei contratti con il privato sociale è affidata ad uffici di professionisti esperti che nel tempo costruiscono una rete di relazioni con le organizzazioni nonprofit, piuttosto che quello di Comuni in cui a decidere è l’assessore con delega ai servizi sociali che non si è mai occupato di nonprofit.

Come vedremo più avanti si tratta di un problema attuale, oggetto di dibattito, cui si sta cercando di dare una risposta attraverso la sperimentazione di modalità di supporto organizzativo da parte di altri enti istituzionali.

#### I soggetti privati

Rispetto ai soggetti privati contraenti, possiamo identificare immediatamente una fondamentale differenza: da un parte si collocano le imprese private a fine di lucro, dall’altro una variegata gamma di soggetti privati nonprofit che presentano tra loro forti differenze.

#### 1) Le imprese con fine di lucro

Il mercato dei servizi socio-assistenziali non rappresenta un settore in cui le imprese private sono particolarmente presenti, questo perché si tratta di un settore generalmente a bassa remunerazione. I privati sono molto più presenti nei servizi sanitari, che offrono margini di guadagno nettamente superiori. Nonostante questo, però, esistono certamente alcuni settori in cui anche in ambito assistenziale i privati tendono ad essere sempre più presenti: si pensi ai servizi residenziali

piuttosto che ai servizi ad alta tecnologia per anziani, come il salvavita a distanza, in cui la presenza di privati è in forte crescita.

L’ente pubblico si trova innanzitutto davanti alla alternativa tra affidare l’erogazione di un servizio ad una impresa for profit o nonprofit; si tratta di una scelta di fondo che ha una forte valenza politica e sociale, oltre che qualche ripercussione nella definizione del contratto.

Come abbiamo visto in precedenza, in termini teorici nulla impedisce che i servizi socio-assistenziali siano affidati al privato mercantile, non esistono a priori impedimenti a che una società a fine di lucro organizzi ed eroghi servizi alla persona ad un livello qualitativo uguale o superiore ad un soggetto del privato sociale. Esiste al contrario, in alcuni settori ad alta tecnologia, una certa difficoltà per il privato sociale ad effettuare i necessari forti investimenti per entrare e rimanere nel settore di attività.

Il problema è piuttosto che l’impresa con fine di lucro può essere nel breve periodo disponibile ad erogare servizi di qualità a costi contenuti, ma nel medio-lungo periodo è necessariamente, e legittimamente, orientata ad ottenere una adeguata remunerazione del capitale investito. In questo senso l’ente pubblico che si rivolge al privato può ragionevolmente aspettarsi di ottenere servizi di alta qualità, ma certamente deve mettere in conto che le possibilità di contenimento del prezzo dei servizi possono derivare solo dalla massima organizzazione del servizio, con conseguenti risparmi di spesa, o dalla concorrenza di diversi soggetti privati. Nel primo caso non è tuttavia affatto certo che l’impresa capace di operare opportuni risparmi di costo nell’erogazione di un servizio faccia discendere da ciò un corrispondente risparmio nel costo dello stesso; nel secondo caso, invece, è assai probabile che la concorrenza finisca per giocarsi sul prezzo, ma a scapito della qualità dei servizi erogati.

Nel caso delle imprese private, quindi, l’aspetto contrattuale assume una rilevanza centrale, mancando nella stessa ragione sociale un particola-

re orientamento alla socialità. Diviene allora essenziale prevedere meccanismi di difesa dell'ente pubblico, e quindi della collettività, contro possibili comportamenti opportunistici.

## 2) Il privato sociale

Il mondo del privato sociale è composto da soggetti diversi tra loro, con ideali e finalità specifiche, che influiscono sul loro rapporto con l'ente pubblico.

Possiamo identificare tre tipologie di fondo di soggetti nonprofit: la cooperazione sociale, il volontariato e l'associazionismo.

### a) La cooperazione sociale

Le cooperative sociali, di cui alla legge 381/91, si suddividono, come noto, in cooperative di tipo A, per la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, e di tipo B, finalizzate all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate.

Si tratta di organizzazioni in forte crescita, numerica e dimensionale, che pur in presenza di forti motivazioni etiche e sociali negli operatori, sono marcatamente orientate alla creazione di lavoro per i propri soci e dipendenti.

Nel settore dei servizi socio-assistenziali esistono realtà di cooperative che hanno raggiunto livelli di specializzazione e professionalità raggardevoli, grazie ad una costante attenzione alla qualità del prodotto ed ad un continuo investimento in termini di formazione. Queste imprese sociali sono interlocutori stabili di pubbliche amministrazioni e nel tempo hanno anche assunto dimensioni economiche considerevoli.

Del resto le cooperative, in quanto imprese sociali, hanno fini manifestamente economici, almeno di copertura di bilancio, e dal punto di vista della gestione manageriale spesso si differenziano ormai dalle imprese tradizionali solo per il fatto di non perseguire la ricerca del lucro. L'assenza del fine di lucro rappresenta peraltro, come abbiamo visto, una differenza molto significativa, che condiziona in qualche modo lo strumento contrattuale utilizzabile per regolare i rapporti tra le parti.

Le cooperative di tipo B presentano una regolamentazione specifica e sa-

ranno oggetto di una particolare riflessione nel prossimo paragrafo.

### b) Il volontariato

Le associazioni di volontariato rappresentano una realtà molto importante nel nostro paese: si tratta di associazioni di individui che si organizzano per porre in atto interventi socialmente utili, destinati a persone in difficoltà, che presentano la caratteristica della gratuità.

La legge 266/91, che promuove e regolamenta il volontariato, definisce il volontariato come l'attività prestata dalle persone gratuitamente, senza scopo di lucro e con fini di solidarietà, e definisce l'organizzazione di volontariato una organizzazione in cui i volontari svolgono un ruolo "determinante e prevalente" senza fine di lucro, con cariche eletive e vita democratica.

L'azione del volontariato tende tradizionalmente a concentrarsi verso le aree di bisogno più classiche, come la sanità ed i servizi sociali, l'ambiente e la protezione civile.

Anche nel caso del volontariato il rapporto degli enti pubblici presenta alcune specificità che ne hanno consigliato la trattazione in uno specifico paragrafo.

### c) L'associazionismo

Per associazionismo intendiamo la moltitudine di associazioni, le più diverse tra loro, che sono orientate a dare risposta ai bisogni dei propri associati. Si tratta di unioni di persone legate da una coincidenza dei propri interessi od attività: è una associazione ogni gruppo di persone che si organizza per impegnarsi in attività differenti dalle attività lucrative. L'espressione "associazionismo", dunque, di per sé non implica alcuna particolare attenzione al sociale, come invece accade rispetto al volontariato: il mondo dell'associazionismo è in buona parte composto da organizzazioni piuttosto strutturate che hanno come fine il perseguitamento del solo "benessere" dei propri soci.

Nulla esclude che esistano concrete possibilità di rapporti di convenzionamento tra associazioni ed enti pubblici, è tuttavia necessario di volta in volta considerare che tipo di attività viene ad essere oggetto di convenzio-

ne. Si pensi ad esempio ad una convenzione tra un centro velico ed un Comune per una attività di formazione per ragazzi: un centro velico non è esattamente ricomprensibile nella comune accezione di organizzazione nonprofit, tuttavia il fine di lucro in una associazione è comunque escluso e una attività di formazione con cui avvicinare i giovani al mondo della vela può in molti contesti rivestire una indubbia valenza educativa, tale da rendere sicuramente compatibile la stipulazione di una convenzione tra Comune e associazione.

Bisogna in ogni caso considerare che il termine associazione è utilizzato in situazioni assolutamente diverse tra loro, e deve comunque sempre tenersi presente che esiste una netta distinzione tra il volontariato, orientato a dare una risposta ai bisogni della collettività, e l'associazionismo, portato a dare una risposta ai bisogni o desideri dei soci.

Per il resto, in termini concreti, si può ritenere che nel rapporto con le associazioni possano valere, con le opportune differenze, le procedure di convenzionamento illustrate nel paragrafo dedicato al volontariato.

### d) Le IPAB

La natura giuridica delle IPAB, che come abbiamo visto poco sopra presenta alcuni elementi di indeterminatezza, non incide in modo significativo sul tipo di regolamentazione che può essere applicata in caso di convenzionamento. Anche volendo considerare le IPAB come soggetti nonprofit, riteniamo che, nel rapporto con un ente pubblico, possano loro applicarsi le normali regole contrattuali già illustrare in riferimento alle imprese sociali.

## 4.2 La convenzione tra l'ente pubblico e le cooperative per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate

Le cooperative finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, comunemente chiamate di tipo B, sono una parte assai importante del settore nonprofit nel nostro paese. Molti di loro, nate qualche anno fa sulla spinta di un forte ideale sociale e gra-

zie all'apporto volontaristico di qualche socio, rappresentano oggi realtà sociali ed economiche di grande spessore, gestiscono appalti di dimensioni particolarmente rilevanti, mantengono importanti relazioni di collaborazioni con gli enti locali e sono gestite secondo criteri spiccatamente manageriali.

In seguito al recepimento da parte del nostro ordinamento della direttiva Cee 92/50 la normativa riferita alla agiudicazione di appalti da parte di soggetti orientati all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate ha presentato alcune problematiche di cui è opportuno occuparsi brevemente.

La normativa riferita all'assegnazione di commesse pubbliche alle cooperative di tipo B, è stata in origine prevista dall'art. 5 della legge 381/91. Tale articolo, così come originariamente formulato, riconosceva l'utilità sociale delle cooperative, prevedendo che gli enti pubblici potessero stipulare convenzioni con le cooperative sociali anche in deroga alla normativa concernente la contrattazione pubblica in materia di beni e servizi, con l'unico limite che tali convenzioni fossero tese a determinare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate.

In tale formulazione l'articolo ha dato luogo a critiche in sede comunitaria, per la presenza di un restringimento del campo di scelta alle cooperative sociali, in contrasto con l'orientamento comunitario di allargare al massimo il numero dei possibili correnti.

Con l'art. 20 della legge 6/2/1996 n.52 il legislatore ha dunque modificato l'art. 5 legge 381/91, recependo i rilievi comunitari ed innovando profondamente il campo di operatività delle convenzioni degli enti pubblici con le cooperative sociali.

L'articolo 5 della legge 8 novembre 1991, n. 381, nella sua nuova formulazione recita:

«(Convenzioni). - 1. Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'art. 1,

comma 1, lettera b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'art. 4, comma 1.

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

**3.** Le regioni rendono noti annualmente, attraverso la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, i requisiti e le condizioni richiesti per la stipula delle convenzioni ai sensi del comma 1, nonché le liste regionali degli organismi che ne abbiano dimostrato il possesso alle competenti autorità regionali.

**4.** Per le forniture di beni o servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, il cui importo stimato al netto dell'IVA sia pari o superiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, gli enti pubblici compresi quelli economici, nonché le società di capitali a partecipazione pubblica, nei bandi di gara di appalto e nei capitoli d'onere possono inserire, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'art. 4, comma 1, e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo. La verifica della capacità di adempiere agli obblighi suddetti, da condursi in base alla presente legge, non può intervenire nel corso delle procedure di gara e comunque prima dell'aggiudicazione dell'appalto».

Le novità presenti nella nuova for-

mulazione dell'art. 5 sono molteplici.

Tale articolo distingue innanzitutto due campi di operatività:

- contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria;
- contratti di importo superiore a tale soglia.

Rispetto alla individuazione dell'importo in ECU da cui far discendere l'applicabilità della normativa riferita ai contratti inferiori alla soglia comunitaria è necessario considerare che il valore normalmente considerato nell'ambito dei servizi socio-assistenziali, pari a 200.000 ECU al netto dell'IVA, non trova applicazione nel caso di contratti riferiti a particolari tipologie di forniture di cui all'art. 1 direttiva CEE 92/50: per tali tipologie di servizi, infatti, i limiti comunitari sono sensibilmente superiori, raggiungendo i 400.000/600.000 ECU ed oltre. Non intendiamo approfondire, in questa sede, quali tipologie di contratti esulino dal limite dei 200.000 ECU: qui preme solo sottolineare come tale soglia non sia assoluta e come le attività di supporto ad alcuni servizi che prevedono soglie diverse possano rivestire una qualche rilevanza per le cooperative di inserimento lavorativo.

Una importante innovazione introdotta dalla nuova formulazione dell'art. 5 della legge 381/91 riguarda l'ampliamento dei soggetti che possono stipulare convenzioni con le cooperative di tipo B: oltre agli enti pubblici istituzionali ora tale facoltà è concessa anche alle società di capitali a partecipazione pubblica e agli enti pubblici economici.

Anche l'universo dei soggetti beneficiari viene allargato, ricomprensivo ora anche i soggetti con sede in altro paese Cee.

Gli enti pubblici, pur non essendo in questo caso obbligati a ricorrere alla convenzione, dovranno dare ragione dei motivi per cui hanno deciso di non ricorrere a tale strumento.

Nel caso di contratti superiori alla soglia comunitaria l'art. 5 presenta alcuni aspetti su cui è opportuno soffermarsi.

Un primo quesito è se l'inserimento di persone svantaggiate possa riguardare anche soltanto una parte del-

le prestazioni richieste: la formulazione dell'articolo fa ritenere che non esista alcun impedimento a che l'obbligo sia circoscritto ad una certa parte della prestazione, purché, questa sia sufficiente a porre in essere un programma proficuo di inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Vi è un'intima contraddizione in ciò: l'inserimento dei lavoratori è, per le imprese non cooperative sociali, un problema di organizzazione e, quindi, di costi, che non può non essere tenuto in considerazione in sede di formalizzazione dell'offerta, per cui non si vede perché, se l'obbligo è stato inserito, esso non debba essere documentato.

Un aspetto molto rilevante riguarda la previsione di verifiche solo successive all'aggiudicazione dell'appalto sulla capacità del soggetto privato di adempiere all'obbligo di inserire lavoratori svantaggianti.

La verifica solo successiva comporta due importanti conseguenze: la prima è che il mancato rispetto dell'obbligo si tramuta soltanto in un parziale inadempimento contrattuale, privo peraltro di specifiche sanzioni stante la mancanza di un danno economico per l'amministrazione pubblica; la seconda che esso non potrà essere verificato rispetto a specifici parametri predeterminati, ma dovrà essere preso in considerazione solo a livello generico, senza che un qualsiasi programma (anche non qualificato) possa essere considerato inadempimento contrattuale<sup>12</sup>.

Come si può notare la puntuale previsione di precisi vincoli contrattuali riferiti alle modalità di inserimento lavorativo di persone svantaggiate, in questa logica appare particolarmente opportuna, considerando la possibilità per il soggetto privato di aggirare con poco sforzo la attuale normativa.

#### **4.3 Le convenzioni con le organizzazioni di volontariato**

Il problema della regolamentazione delle relazioni tra ente pubblico ed organizzazioni di volontariato presenta alcune specificità che ne consigliano una trattazione separata.

Per identificare le modalità di inte-

razione più opportune tra ente pubblico e volontariato è innanzitutto necessario delineare quali siano in questo momento gli ambiti di intervento del volontariato e quali prospettive di sviluppo si presenteranno nel prossimo futuro.

Si sta assistendo ad un processo di rimodellamento naturale del mercato dei servizi di interesse collettivo, in cui ogni soggetto cerca di trovare una propria collocazione: l'ente pubblico rinuncia in parte alla gestione diretta dei servizi, le imprese sociali si orientano verso mercati in grado di garantire la loro sopravvivenza in termini imprenditoriali, le società private entrano nel mercato cercando di coprire i settori a maggior margine di profitto, la piccola o piccolissima impresa privata cerca di scoprire nuovi ed innovativi settori di intervento.

Questo rapido processo di cambiamento, particolarmente orientato a sviluppare possibilità di nuova occupazione, tende a coprire tutti i settori di intervento che abbiano una qualche possibilità di remunerazione economica. Il concetto stesso di occupazione è, infatti, necessariamente legato alla possibilità di ricevere un corrispettivo per l'attività svolta. La carentza di risorse pubbliche, per contro, rischia di lasciare sempre più aree di intervento prive di servizi: già oggi si assiste ad un ridimensionamento del numero di servizi gestiti direttamente dai comuni o affidati a soggetti privati in regime di convenzionamento.

Partendo da queste considerazioni si può ritenere che il volontariato, nel prossimo futuro, svolgerà una funzione particolarmente rilevante rispetto a tre aree di intervento:

- servizi a particolare contenuto relazionale. Esiste un'area di interventi che per loro essenza non possono essere delegati a personale retribuito, né pubblico né privato: come pensare di retribuire la compagnia a persone anziane sole, o a malati terminali, si tratta di servizi che solo nella spinta di solidarietà umana trovano una loro ragione di esistere.

- servizi a scarsa possibilità di remunerazione: sono servizi che l'ente pubblico non segue, il privato sociale

non è in grado di svolgere per l'impossibilità di coprire i costi del personale, e i privati ovviamente non considerano come possibile area di intervento.

- servizi alla collettività: sono servizi rispetto ai quali il volontariato ha storicamente una presenza importante, che si rende particolarmente visibile nelle situazioni di emergenza, ma che con diverse scelte politiche potrebbe divenire una fondamentale risorsa per il paese in ogni momento.

Si tratta in tutti i casi di aree di intervento che l'ente pubblico ha il dovere di presidiare, se non direttamente almeno attraverso un valido supporto alle organizzazioni impegnate sul proprio territorio.

#### **La necessità di un nuovo rapporto con l'ente pubblico**

Perché il ruolo del volontariato possa assumere, in queste aree di intervento, la posizione di rilievo che gli è propria, diviene necessario trovare nuove modalità di relazione delle organizzazioni di volontari con gli enti pubblici: se è vero, infatti, che le imprese sociali hanno la necessità di vedere adeguatamente remunerati i propri interventi è pur vero che le organizzazioni di volontariato non possono prescindere del tutto dall'aspetto della sostenibilità economica della propria azione.

Dato il carattere peculiare delle organizzazioni di volontariato, i processi di convenzionamento tra ente pubblico e privato sociale, sempre più orientati a criteri "privatistici", devono essere rielaborati per adattarli alle specificità di organizzazioni che non vendono servizi e non intendono acquisire contratti, ma che hanno necessità diverse.

I due aspetti principali della relazione tra soggetto pubblico e volontariato riguardano da un lato il livello di adattamento dell'organizzazione alle scelte pubbliche e, per converso, le modalità di supporto offerte dall'ente pubblico alle organizzazioni che operano sul territorio.

In sostanza l'ente pubblico deve trovare il modo di supportare il volontariato senza snaturarne la caratteristica di solidarietà libera da vincoli che lo contraddistingue, garantendosi per

contro la possibilità di integrarlo come una risorsa del territorio in una logica di rete.

In effetti un avvicinamento alla logica del finanziamento pubblico può comportare per il volontariato un rischio di dipendenza dalle scelte dell'ente pubblico: questo è un rischio che è interesse di entrambe le parti evitare.

Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, quello della dipendenza dal finanziamento pubblico è uno dei principali problemi incontrati da molte imprese sociali, che svolgono una funzione sostanzialmente sostitutiva dell'ente finanziatore e si trovano talvolta strozzate da richieste di servizi a costi molto bassi. L'ente pubblico in questi casi gioca fortemente la posizione di forza in cui si trova, ottenendo in cambio servizi a costi molto convenienti: si tratta di un modo di procedere talvolta censurabile e spesso controproducente, ma che tuttavia, dal punto di vista della Pubblica Amministrazione, ha una sua logica.

Nella relazione con il volontariato, invece, l'ente pubblico non ha interesse a mantenere la logica del perseguitamento del massimo numero di interventi con la minima spesa. Il volontario per sua essenza è orientato ad offrire il massimo aiuto possibile con gli strumenti in suo possesso: lesinare sulle risorse non comporterebbe in questo caso un effettivo risparmio di spesa per l'ente pubblico, ma solamente una diminuzione dei servizi erogati dalle organizzazioni di volontariato, in termini quantitativi o qualitativi.

La ricerca di nuove e proficue modalità di interazione tra ente pubblico e volontariato deve inoltre passare dalla considerazione della sostanziale complementarietà di ruoli tra imprese sociali ed organizzazioni di volontariato.

Del resto la legge 266/91, art. 5, distingue nettamente le imprese sociali che tradizionalmente si convenzionano con l'ente pubblico dalle organizzazioni di volontariato, escludendo di fatto per queste ultime la possibilità che l'ente pubblico "acquisti servizi" con un rapporto diretto tra prestazione e corrispettivo, ma limitando le possibilità di sostegno pubblico a contri-

buti e rimborso spese.

In questo senso è opportuno che gli enti pubblici individuino in quali settori e rispetto a quali servizi sia particolarmente da sostenere l'attività delle organizzazioni di volontariato, impegnandosi sia a fornire il necessario aiuto logistico che a coprire le spese vive per gli interventi più onerosi.

Anche da parte del volontariato è importante la consapevolezza che lo sviluppo di un ruolo forte del volontariato in un momento di contrazione della spesa per i servizi sociali non può prescindere da una attenta ridefinizione del rapporto con gli enti pubblici. La sostenibilità dell'intervento volontario deriva in parte anche dalla possibilità di una adeguata copertura delle spese sostenute, ed in parte dalla presenza di adeguate strutture logistiche. Una chiara definizione del rapporto con la pubblica amministrazione, peraltro, oltre a consentire la sostenibilità di interventi altrimenti troppo onerosi, può permettere di superare alcune difficoltà burocratiche che rappresentano un freno allo sviluppo dei servizi: si pensi per esempio alla richiesta di puntuale rendicontazione delle spese sostenute dai volontari che prestano la loro opera in situazioni di emergenza territoriale.

#### **Volontariato ed orientamento alla rete di servizi**

Se è vero che il volontariato e le imprese sociali si collocano ora in una situazione di sostanziale complementarietà, è necessario vedere la mappa degli interventi in una logica a rete, che trovi nell'ente pubblico l'ente coordinatore.

Questo evidentemente può rappresentare un problema per il volontariato, storicamente libero nelle sue decisioni per il fatto di non aver alcune dipendenze dall'ente pubblico. D'altra parte cooperare in una rete di servizi se comporta la necessità di coordinare gli interventi, e quindi riconoscere ad un soggetto la responsabilità di effettuare le scelte strategiche, consente per contro di rendere molto più potente la propria azione a favore della comunità.

Oltre a ciò si deve considerare che, in un prossimo futuro, ai diversi soggetti coinvolti nel settore dei servizi

socio-assistenziali si potrà aggiungere una nuova ed importante forza lavoro, gli obiettori di coscienza, il cui status è in corso di ripensamento e le cui competenze potranno incidere notevolmente nel settore del disagio sociale, rendendo per contro indispensabile un coordinamento di questa importante risorsa con l'attività del privato sociale e dell'ente pubblico.

La possibilità di una integrazione del volontariato in una rete di interventi coordinata dall'ente pubblico deriva comunque in gran parte dalla capacità di quest'ultimo di impostare adeguate modalità di interazione.

Non è pensabile, proprio per la storia e per la specificità delle organizzazioni di volontariato, che l'ente pubblico "diriga" gli interventi dei volontari: è piuttosto ipotizzabile un coinvolgimento dei diversi soggetti (volontari, cooperative, privati ed ente pubblico) in una progettazione congiunta degli interventi.

La possibilità per l'ente pubblico di integrare i diversi attori, sviluppando un vero sistema di servizi, dipende dunque da una parte dalla capacità di abbandonare la logica del massimo risparmio, cominciando a ragionare in termini di investimento sociale e non di risposta alla emergenza, dall'altro dalla capacità di mediazione tra i diversi soggetti, lasciando ad ogni attore la possibilità di esprimere le proprie potenzialità.

#### **Modalità operative nell'accordo tra organizzazione di volontariato ed ente pubblico**

L'accordo tra ente pubblico e volontariato, finalizzato alla regolamentazione della erogazione di contributi finanziari o in natura, appare più semplice che nel caso di una convenzione per l'appalto di servizi. Tutti gli aspetti messi in evidenza nel capitolo precedente, finalizzati ad una precisa definizione delle prestazioni delle parti, appaiono in questo caso meno rilevanti: nell'accordo con una organizzazione di volontariato l'aspetto più importante risulta essere l'accordo sulle modalità di interazione con gli altri soggetti presenti sul territorio.

Pur dovendo garantire l'autonomia progettuale e gestionale del volontaria-

to, l'accordo dovrebbe essere orientato a definire le modalità di indirizzo degli interventi verso settori scoperti, oppure verso zone territoriali particolari individuate dall'ente coordinatore. Anche la regolamentazione degli accessi e delle dimissioni, laddove siano previsti, potrebbe divenire materia dell'accordo tra l'ente pubblico e il volontariato, se non per tutti gli utenti almeno per una parte di essi.

La convenzione con una organizzazione di volontariato deve avere requisiti di determinatezza diversi rispetto alla convenzione con imprese private che gestiscono servizi in regime di appalto: del resto, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, la convenzione deve considerarsi uno strumento flessibile, in grado di adattarsi a situazioni diverse. La convenzione per il sostegno pubblico ad organizzazioni di volontariato rappresenta l'esempio di uno strumento contrattuale volto a garantire la massima autonomia al soggetto privato, con una definizione di massima degli interessi pubblici da tutelare: in questo modo viene garantita la capacità di innovazione, patrimonio del volontariato, e la possibilità di sperimentare nuove modalità di intervento senza vincoli contrattuali di sorta.

La semplicità dello strumento contrattuale che regola il sovvenzionamento, da parte dell'ente pubblico, di una organizzazione di volontariato presuppone per contro una particolare attenzione alla fase della costruzione dell'accordo. Poiché in questo caso non avviene una prestazione dietro corrispettivo, non si ha una "vendita" di servizi, ma esiste unicamente una coincidenza di interessi tra l'ente pubblico e i volontari, entrambi orientati a fornire interventi sul territorio, è essenziale che la progettazione del servizio sia partecipata.

Solo attraverso un processo di analisi congiunta delle necessità della collettività ed una riflessione comune sulle possibilità di interazione è possibile, infatti, delineare modalità di intervento che preservino l'indipendenza e la motivazione solidaristica del volontariato, e consentano all'ente pubblico di allocare in modo consapevole tale risorsa.

## Capitolo 5 - Prospettive di cambiamento nel rapporto tra enti pubblici e privato sociale in ambito socio-assistenziale

### 5.1 La situazione attuale

In questo paragrafo ripercorriremo sinteticamente alcuni aspetti particolarmente critici della relazione tra enti pubblici e privato sociale in ambito socio-assistenziale. Non tratteremo, evidentemente, tutte le problematiche emerse nei precedenti capitoli, ci limiteremo ad evidenziare i problemi che comportano maggiori difficoltà o che sono attualmente maggiormente oggetto di dibattito.

Nel trattare i diversi problemi non ci limiteremo a descrivere la situazione così come si presenta, ma soffermeremo brevemente l'attenzione anche su alcune proposte avanzate in sede di dibattito per la soluzione dei diversi nodi critici.

Nel prossimo paragrafo riporteremo poi alcune concrete esperienze di intervento che, applicando le indicazioni emerse in sede di dibattito culturale, presentano interessanti elementi di innovazione.

#### 1. Il problema del prezzo più basso

Un primo e fondamentale problema, particolarmente sentito dal mondo della impresa sociale, è di carattere sostanzialmente culturale, e riguarda la propensione dell'ente pubblico a cercare di appaltare servizi a prezzi fortemente competitivi, talvolta del tutto fuori mercato. Si tratta di una logica vecchia, espressione di una amministrazione pubblica che opera politiche di breve periodo o che addirittura si limita a gestire l'emergenza.

Nei precedenti capitoli abbiamo avuto modo di evidenziare come spesso questa impostazione delle relazioni con il privato sociale sia improduttiva o addirittura dannosa, d'altra parte si tratta di una cultura ancora fortemente presente in diversi contesti territoriali, che resiste alle continue pressioni esercitate dal mondo dell'impresa sociale perché nel convenzionamento dei servizi socio-assistenziali si abbia riguardo anche ad aspetti di qualità e non solo agli aspetti di costo.

La soluzione di questo problema, a livello tecnico e normativo, è già presente: la logica dell'offerta economicamente più vantaggiosa consente all'ente pubblico di abbandonare la ricerca del prezzo più basso, considerando anche altri elementi. Il problema, semmai, può essere rappresentato dalla abitudine di alcuni funzionari a ragionare solo in termini di costo, ignorando le ragioni del contraente. E' infatti semplice suggerire, come abbiamo fatto in un precedente paragrafo, di limitare, nelle gare, la percentuale di punteggio assegnata al prezzo; più difficile, invece, cambiare le abitudini e la mentalità di chi materialmente dispone e gestisce i bandi e i contratti di appalto dei servizi.

In questo senso lo strumento di intervento che sembra maggiormente in grado di aiutare i funzionari pubblici a cogliere le potenzialità di una procedura di convenzionamento non finalizzata al solo risparmio di spesa, sono probabilmente momenti di incontro e di scambio di opinioni tra funzionari pubblici e operatori del privato sociale.

#### 2. Il problema della asimmetria informativa

Un secondo problema riguarda la difficoltà per l'ente pubblico di conoscere adeguatamente la qualità dei servizi erogati dalle organizzazioni del privato sociale. Questa asimmetria informativa deriva, sostanzialmente, dal fatto che chi usufruisce del servizio e dunque possiede informazioni attendibili sulla qualità dello stesso non è lo stesso soggetto che lo acquista.

La soluzione a questo problema, ampiamente dibattuto, viene da più parti indicata nel maggiore coinvolgimento di tutti i soggetti implicati nel processo di convenzionamento.

Questo rende necessario che gli enti pubblici si muovano in due diverse direzioni:

- ricercare nuove modalità di acquisizione di informazioni sulla qualità dei servizi erogati, attraverso un maggiore coinvolgimento degli utenti fi-

nali;

- coinvolgere in sede progettuale i soggetti cui verranno affidati i servizi, per concordare linee guida condivise in grado di limitare i comportamenti opportunistici.

Si tratta, in entrambi casi, di percorsi difficili, che comportano la necessità di una forte collaborazione tra privato sociale, enti pubblici e presenze sociali del territorio che rappresentano gli utenti dei servizi. Esiste peraltro una forte motivazione da parte delle organizzazioni nonprofit a collaborare con gli enti appaltanti per leggere il reale bisogno sociale ed approntare servizi che siano il più possibile mirati ai bisogni dei cittadini: quella di essere consultati nella fase progettuale dei servizi, infatti, è probabilmente la richiesta più frequentemente avanzata nelle occasioni di incontro con gli operatori pubblici.

### 3. Il problema dei controlli

Il problema del controllo dei servizi erogati in regime di convenzionamento è particolarmente rilevante.

La difficoltà dei controlli deriva dal fatto che i servizi socio-assistenziali non si prestano ad una precisa quantificazione o ad una analisi della qualità del prodotto: il controllo deve svolgersi considerando una grande qualità di variabili, non tutte facilmente accessibili da parte dell'ente controllante.

In questa situazione una modalità di controllo finalizzata a rilevare e censurare eventuali inadempienze contrattuali avrà ragione di esistere solamente in casi estremi, in cui si verifichino inadempienze gravi da parte del soggetto erogante, negli altri casi è probabile non sia in grado di cogliere la reale qualità del servizio erogato.

Una modalità di controllo più efficace parte dal coinvolgimento del soggetto privato in una opera di autovalutazione della qualità del servizio offerto.

Questa sembra essere una strada percorribile per due principali motivi:

- i soggetti non profit dimostrano spesso particolare attenzione all'aspetto qualitativo del proprio intervento, e sono disponibili ad investire in qualità, a condizione però che questa sia "vista" dall'ente pubblico;

- la autovalutazione del servizio

operata di concerto con l'ente pubblico può venire sviluppata in termini di "certificazione" sulla qualità dei servizi prestati. L'ente pubblico deve a tal fine intervenire a sua volta nel processo di valutazione e considerare gli esiti dei controlli anche in termini di qualità certificata. Può ad esempio rendere necessaria una certificazione ad intervalli regolari per il mantenimento negli Albi. In questo caso i soggetti privati finirebbero per avere tutto l'interesse a fornire tutta la collaborazione per svolgere seri controlli di qualità.

### 4. Il problema degli Albi

Uno dei problemi attualmente oggetto di dibattito riguarda il senso degli Albi dei fornitori, cui le associazioni, le cooperative e le imprese private devono iscriversi per poter ricevere commesse pubbliche. Il problema è dato dalla scarsa capacità dell'attuale sistema di gestione degli Albi di selezionare i possibili concorrenti. Numerosi responsabili di imprese sociali, intervistati dall'Irs nell'ambito di una ricerca specificamente indirizzata ad evidenziare i fattori che favoriscono e ostacolano la nascita e la crescita delle imprese sociali, hanno notato come, di fatto, la iscrizione all'Albo sia al momento solo una operazione burocratica, dispendiosa in termini di utilizzo di risorse ma non in grado di garantire affatto sulle caratteristiche delle strutture iscritte<sup>13</sup>.

Secondo le organizzazioni nonprofit, il problema di una revisione degli Albi è duplice: da una parte è necessario che il momento dell'iscrizione divenga il primo atto di un continuo processo di controllo delle caratteristiche dei soggetti iscritti; dall'altro che l'albo divenga uno strumento utilizzato dagli enti pubblici per meglio mirare gli inviti alle gare. La richiesta è dunque che l'iscrizione evolva nel senso di una reale certificazione di qualità, che i controlli conseguenti siano più attenti, ma che, una volta certificata la qualità dell'organizzazione e dei servizi che eroga, l'ente pubblico tenga in serio considerazione il livello di qualità certificato.

### 5. La ricerca di nuove strade anche in ambito assistenziale

La difficoltà incontrata dagli enti

pubblici nel controllare la qualità dei servizi erogati dai soggetti privati in regime di convenzionamento sollecita una riflessione sulle possibilità di utilizzo di diversi sistemi di affidamento a terzi dei servizi socio-assistenziali.

Questa riflessione prende spunto dal dibattito in corso in ambito sanitario; quest'ultimo, nel nostro paese si è focalizzato su tre sistemi di valutazione: l'accreditamento autorizzativo, l'accreditamento di eccellenza e la certificazione, sistemi che si differenziano per gli obiettivi perseguiti.

#### 1. L'accreditamento autorizzativo

L'accreditamento autorizzativo si struttura come un processo di accertamento del possesso di standard qualitativi predeterminati in relazione alle tipologie delle prestazioni da erogare. Conseguentemente, in campo sanitario, si delinea un sistema regolativo che prevede diverse fasi: l'autorizzazione al funzionamento, concessa sulla base della presenza di requisiti formali e strutturali, l'accreditamento inteso come verifica su standard di qualità stabiliti dalla Regione per accedere a contratti col SSN.

Anche nel settore dei servizi socio-assistenziali, così come accade per i servizi sanitari, si sta riflettendo sulla possibilità di introdurre procedure di accreditamento autorizzativo, attraverso le quali il soggetto pubblico potrebbe autorizzare determinate imprese private, selezionate da un organismo indipendente, a fornire servizi sul mercato pubblico e privato.

Il processo di accreditamento presenta peraltro problemi di difficile soluzione nell'ambito dei servizi assistenziali, così fortemente improntati su aspetti relazionali. La riflessione sulle corrette modalità di implementazione di un regime di accreditamento in ambito sociale è ancora in fase iniziale, ma già ora risulta evidente come l'accreditamento rappresenti una procedura in grado di modificare radicalmente le attuali modalità di contrattazione tra pubblico e privato sociale. Il sistema dell'accreditamento chiama l'utente ad una maggiore responsabilità rispetto all'utilizzo dei servizi: l'ente pubblico potrebbe infatti limitarsi a garantire la validità di alcuni

soggetti erogatori, lasciando all'utente la scelta sul servizio cui rivolgersi. Questa modalità di organizzazione dei servizi, basata su un sistema di *voucher* assegnati agli utenti che hanno diritto ai servizi, è evidentemente una modalità limite, che rispetto a molte situazioni di bisogno presenta seri limiti e controindicazioni. In determinati casi è opportuno che l'ente pubblico indirizzi direttamente l'utente ad uno specifico servizio accreditato.

È anche necessario considerare che per implementare in modo corretto un regime di convenzionamento l'ente preposto ai controlli dovrebbe tenere in grande considerazione l'opinione di chi usufruisce dei servizi. Nel settore dei servizi socio-assistenziali questo aspetto presenta notevoli problemi, causati dalle non sempre lucide e qualche volta anche non trasparenti percezioni degli utenti. Si pensi ai servizi per malati di mente, oppure ai servizi per famiglie multiproblema con figli minori, in cui il servizio viene spesso visto in modo ambivalente, richiesto e temuto contemporaneamente.

## **2. L'accreditamento di eccellenza**

L'accreditamento di eccellenza è concettualmente distinto da quello autorizzativo, sia nelle modalità procedurali che nelle finalità di fondo. Si tratta di una procedura di valutazione interna al sistema professionale che internalizza anche il punto di vista del paziente e si propone come obiettivo finale il miglioramento continuo del servizio erogato, attraverso una logica di apprendimento organizzativo che coinvolge tutti gli operatori di una struttura indipendentemente dal rispetto dei requisiti di legge, dati per scontati.

Criteri ed indicatori vengono definiti attraverso un processo di confronto e validazione fra "pari", che prende come punto di riferimento lo stato di eccellenza raggiunto in servizi analoghi.

Questo tipo di accreditamento è un importante strumento di miglioramento della professionalità degli operatori, ma potrebbe anche rappresentare un utile risorsa per l'ente pubblico chiamato a definire i livelli qualitativi dei servizi da affidare in appalto, sia nel caso in cui sia indetto un appalto concorso

che nel caso in cui i requisiti siano definiti a priori e debba essere previsto e calibrato un sistema di punteggi.

### **3. Il sistema di certificazione**

Il concetto di certificazione, in sanità, prende spunto dal concetto di "sistema di qualità" definito in campo aziendale dalle norme ISO 9000. Non sembra allo stato attuale che questa certificazione, indirizzata alla valutazione di procedure e processi produttivi, sia trasferibile nel campo dei servizi assistenziali, rispetto ai quali le procedure assumono caratteristiche non valutabili con strumenti mutuati dal mercato manifatturiero.

Rimane peraltro viva l'esigenza, anche in campo assistenziale, di cercare modalità di valutazione delle prestazioni in grado di garantire l'utente della qualità del servizio erogato.

Nonostante le difficoltà il dibattito e la ricerca di sempre migliori strumenti per la misurazione della qualità dei servizi continuano, e l'attenzione si sposta sempre di più sugli utenti, i primi soggetti in grado di fornire le informazioni necessarie per le diverse procedure di valutazione.

Questo comporterà probabilmente, nel prossimo futuro, la necessità di ripensare la convenzione in ordine alla erogazione di certi tipi di servizi, non considerandola necessariamente un contratto unicamente tra Pubblica Amministrazione e soggetto privato, ma una modalità di relazione contrattuale a tre, in cui il cittadino assumerà in prima persona l'onere di scegliere i servizi e di contrattarne l'erogazione, mentre l'ente pubblico assumerà sempre più compiti di programmazione, di definizione dei costi, di organizzazione e di valutazione.

## **5.2 Il ruolo di supporto della Provincia nel processo di cambiamento dei rapporti tra enti pubblici e privato sociale in ambito socio-assistenziale**

Nei capitoli precedenti abbiamo affrontato una serie di temi riguardanti le modalità di convenzionamento tra ente pubblico e soggetti privati in ambito socio-assistenziale: si tratta, come abbiamo visto, di una materia piutto-

sto complessa, che vede impegnati gli operatori pubblici e privati in una continua ricerca di strumenti giuridici in grado di garantire, da un lato, la correttezza formale delle transazioni tra Pubblica Amministrazione e soggetti privati, e dall'altro un pieno soddisfacimento delle esigenze degli utenti.

La Provincia di Como, con l'iniziativa da cui ha preso spunto questo lavoro, e la Provincia di Milano, che pure intraprende un percorso di analisi degli elementi di qualità dei servizi in regime di convenzionamento, hanno dimostrato di comprendere la difficoltà sollevate dalla materia, chiamando alcuni operatori pubblici e del privato sociale a riflettere insieme sulle modalità di convenzionamento, svolgendo in questo modo un importante ruolo di supporto per gli enti locali e i soggetti privati e delineando al contempo un importante ruolo di mediazione tra le esigenze del territorio.

Le dimensioni territoriali della Provincia, del resto, rendono possibile un intervento particolarmente efficace di questo ente, in grado di garantire un facile contatto con le realtà locali, anche le più piccole, e contemporaneamente una essenziale funzione di stimolo, orientamento e innovazione.

**La necessità di un supporto formativo per gli operatori coinvolti nel processo di convenzionamento e le possibili iniziative provinciali**

Uno dei problemi incontrati dagli operatori socio-assistenziali degli enti locali consiste nella difficoltà a coniugare le necessità di rigore formale derivanti dalla funzione pubblica che svolgono, con la necessità di innovazione richiesta dalla materia trattata. Le recenti norme sull'utilizzo della gara di appalto, in molti casi, hanno costretto gli operatori a rivedere procedure consolidate di assegnazione di servizi ai soggetti privati, inserendo un forte elemento di novità in alcuni rapporti di collaborazione ormai consolidati. Contemporaneamente il clima di rigore indotto dalla nuova attenzione della magistratura verso gli appalti tra enti pubblici e privati, ha portato i funzionari pubblici ad una attenzione molto pronunciata, e talvolta forse ad-

dirittura eccessiva, non solo sulla correttezza ma anche sulla inattaccabilità formale di ogni atto.

La normativa riguardante il convenzionamento tra enti pubblici e soggetti privati in ambito socio-assistenziale, inoltre, non è priva di difficoltà interpretative, che rendono gli operatori pubblici ancora più restii ad interpretazioni estensive del dettato legislativo, con il conseguente irrigidimento delle relazioni tra le parti.

In questo contesto le iniziative delle Province sopra richiamate di porsi come soggetto referente e quasi trait d'union tra il privato sociale e gli enti locali appaiono particolarmente opportune, poiché consentono di svolgere alcune funzioni di grande importanza per lo sviluppo delle competenze professionali degli operatori e per la costruzione di una rete di servizi. Questo ruolo di mediazione in campo formativo rappresenta una interessante linea di intervento da parte delle Province, in grado di dare risposte concrete al problema della distanza culturale che ancora caratterizza il rapporto tra alcune amministrazioni locali e il privato sociale.

Perché gli operatori pubblici e privati si orizzontino con sicurezza nella materia del convenzionamento pubblico-privato in ambito socio-assistenziale, è infatti importante poter coniugare attività di aggiornamento tecnico, attraverso momenti formativi, con momenti di riflessione comuni tra funzionari degli enti locali e responsabili di organizzazioni nonprofit e del privato mercantile.

La possibilità di organizzare momenti di confronto tra i diversi soggetti coinvolti nel processo di convenzionamento è particolarmente importante, poiché consente ai soggetti coinvolti nel processo contrattuale di comprendere le esigenze della controparte e di esporre proprie necessità e vincoli. La conoscenza reciproca permette inoltre di meglio delineare entro che limite sia possibile risparmiare sul costo del servizio senza intaccare esageratamente il livello di qualità delle prestazioni: i casi di appalti a prezzi inferiori al limite minimo contrattuale sono anche frutto di scarsa conoscenza, da parte

dei funzionari pubblici, del reale funzionamento di una impresa nonprofit e delle sue possibilità reali di abbattere i costi del servizio.

Per contro, alcune rigidità dei funzionari pubblici vengono vissute come vessatorie dai soggetti privati, mentre rispondono a precise indicazioni normative che non possono essere in alcun modo eluse: anche in questo caso il potersi conoscere comporta un diverso approccio ai problemi, ed in ultima analisi una maggiore possibilità di collaborazione tra pubblico e privato, a tutto vantaggio degli utenti.

Le considerazioni appena svolte fanno ritenere che la proposta della Provincia di Como di mettere intorno ad un tavolo tutti i soggetti coinvolti dal processo di convenzionamento debba essere ripresa: si è infatti trattato di un primo esperimento, che ha subito qualche inevitabile momento di difficoltà, ma che ha comunque portato ad importanti risultati in termini di reciproca conoscenza tra le parti.

#### **Un percorso per la individuazione di strumenti di valutazione della qualità dei servizi convenzionati**

Altrettanta importanza può assumere l'iniziativa della Provincia di Milano di introdurre una "tavola" di incontro e confronto tra operatori pubblici e del privato sociale per il miglioramento degli strumenti di valutazione dei servizi erogati in regime di convenzionamento. Si tratta di una iniziativa innovativa, che unisce momenti formativi e di studio comuni per gli operatori del pubblico e del privato sociale, chiamati a svolgere una riflessione di ampio respiro sulle più opportune modalità di valutazione della qualità dei servizi, sulla presenza ed entità della "asimmetria informativa" che caratterizza la gestione dei servizi erogati dai soggetti nonprofit, e sugli indicatori di qualità effettivamente utilizzabili nel processo di valutazione dei servizi erogati in regime di convenzionamento. In una prima fase il gruppo di lavoro misto, cui saranno chiamati funzionari della Provincia di Milano e dei suoi Comuni, dirigenti delle Asl, operatori del Centro servizi del volontariato e di cooperative socia-

li ed esperti in materia di convenzionamento, si orienterà a verificare in concreto quali siano i nodi critici nel rapporto pubblico-nonprofit, considerando i vincoli esistenti per entrambe le parti e riflettendo sul modo in cui l'utilizzo delle convenzioni possa incidere sulla qualità dei servizi socio-assistenziali.

Nel fare ciò i gruppi di lavoro svolgeranno una funzione istruttoria sugli esiti dei processi di convenzionamento, confrontando le modalità contrattuali e di scelta del soggetto privato di volta in volta utilizzate con le modalità di erogazione dei servizi in tal modo convenzionati, e operando una riflessione sugli effettivi vantaggi perseguiti attraverso il convenzionamento in termini di qualità del servizio erogato.

La riflessione dei tavoli di lavoro sarà poi orientata all'analisi delle diverse modalità di valutazione dei servizi, operando un confronto tra operatori pubblici e del privato sociale sui vantaggi e sulle criticità di ogni modello analizzato.

Ogni gruppo di lavoro potrà in questo modo divenire un prezioso interlocutore, sia per gli enti pubblici che per i soggetti nonprofit, in materia di qualità dei servizi socio-assistenziali, svolgendo non solo una funzione di riflessione congiunta, ma assumendo una funzione propositiva e di supporto in materia di convenzionamento.

Si tratta dunque di una iniziativa complessa, importante per la ricerca ed individuazione di strumenti "condivisi" di valutazione dei servizi erogati in regime di convenzionamento.

#### **Le attività provinciali di supporto alla creazione di una rete di servizi socio-assistenziali**

Oltre agli interventi in campo formativo, inteso in senso lato, la Provincia rappresenta un livello istituzionale particolarmente indicato per svolgere una attività di promozione o rinforzo di una rete di servizi.

Nei servizi socio-assistenziali in regime di convenzionamento il problema della creazione di una rete di servizi tra loro coordinati è assai rilevante, perché rappresenta la soluzione ad una sorta di paradosso che contraddistingue questa materia. La spinta al-

l'esternalizzazione dei servizi è tanto più forte quanto più un ente pubblico è di piccole dimensioni, ma, per contro, proprio la dimensione troppo piccola dell'ente pubblico finisce nei fatti a rappresentare un ostacolo alla possibilità di affidare servizi in regime di convenzionamento.

Il problema dimensionale si pone soprattutto nel caso dei Comuni così piccoli da non riuscire a fare fronte alla molteplicità di compiti cui sono chiamati. In questi casi, all'impossibilità di erogare direttamente un servizio spesso si unisce la difficoltà a trovare un soggetto privato disponibile ad erogare il servizio in regime di convenzionamento, per la esiguità delle prestazioni richieste e la carenza di fondi disponibili, e la difficoltà ad individuare tra il personale del comune persone con sufficienti competenze giuridiche per utilizzare in modo corretto la convenzione.

In questo senso appare utile la mediazione di una istituzione come la Provincia, in grado di mettere in relazione i piccoli Comuni tra loro, operando una mediazione tra la loro domanda di servizi, di piccola o piccolissima entità, e l'offerta dei soggetti privati.

A questa mediazione, che potremmo chiamare di "mercato", è importante associare una attività di consulenza, da offrire alle strutture comunali troppo piccole per poter gestire in modo adeguato una contrattazione con i soggetti privati. Non è mistero che nel nostro paese nei piccolissimi centri gli uffici comunali sono ridotti a pochissimi addetti, con competenze di medio/basso profilo, e la rappresentanza politica è affidata a persone che non hanno alcuna competenza tecnica in materia amministrativa. In questi casi, nella migliore delle ipotesi, un processo di convenzionamento per l'affidamento a terzi di servizi socio-assistenziali avviene attraverso il ripetitivo utilizzo di schemi di convenzione tipo. Poiché tuttavia è proprio nel caso dei piccoli centri, magari isolati, che la convenzione deve prevedere clausole contrattuali specifiche, allontanandosi da quanto previsto nella convenzione regionale tipo, una attività di consulenza ad opera della Provincia sem-

bra particolarmente opportuna per garantire la necessaria flessibilità contrattuale.

Questa attività di supporto appare utile anche nel caso di convenzioni per servizi innovativi, in cui lo strumento contrattuale da utilizzare è di più complessa definizione.

### Note

<sup>1</sup> Il gruppo di lavoro è stato coordinato da Alessandro Battistella che ha anche redatto il testo del vademecum.

<sup>2</sup> *La Povertà in Italia 1995*, Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, Roma, 1996.

<sup>3</sup> G. P. Barbetta, "Le dimensioni economiche del settore nonprofit in Italia", Irs e Università del Sacro Cuore, progetto internazionale di ricerca condotto dall'Irs per l'Italia "Il settore nonprofit: un'analisi comparata", in *quaderno occasionale n. 5*, Milano, 1994.

<sup>4</sup> A. Battistella, "La spesa pubblica per l'assistenza in Italia", pubblicazione della Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1996, tratta dal terzo rapporto Irs sulla spesa pubblica per l'assistenza.

<sup>5</sup> G. P. Barbetta (a cura di), *Senza scopo di lucro*, il Mulino, Bologna, 1996.

<sup>6</sup> Si tratta di una definizione mutuata dalla contabilità nazionale, corrispondente al numero di occupati equivalenti a tempo pieno.

<sup>7</sup> G. P. Barbetta, A. Battistella, *Convenzioni tra enti pubblici e soggetti privati per l'erogazione di servizi socio-assistenziali*, vol. 46 della collana "Studi ricerche e documentazione" a cura del Ministero dell'Interno, Direzione generale servizi civili, Roma, 1991.

<sup>8</sup> A. Battistella, "La convenzione trasparente", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2/95.

<sup>9</sup> Eugenio Mele, "Convenzioni degli enti pubblici con le cooperative sociali", *Impresa Sociale*, 5/92.

<sup>10</sup> G. P. Barbetta, "Sul contracting out nei servizi sociali e sanitari", in Borzaga, Fiorentini, Matacena a cura di, *Non profit e sistemi di welfare*, La Nuova Italia Scientifica.

<sup>11</sup> Si veda al riguardo Danilo Corrà, *La privatizzazione delle IPAB*, Casanova Editore, Parma, 1997.

<sup>12</sup> Per una esaustiva analisi dei problemi sollevati dalla nuova formulazione dell'art. 5 legge 381/91 vedi: Eugenio Mele, "Convenzioni con le cooperative di inserimento lavorativo: il nuovo articolo 5 della legge 381/91", in *Impresa Sociale*, 2/1996.

<sup>13</sup> "I network relazionali delle imprese sociali: una indagine con la metodologia bottom-up" quarta fase della ricerca-intervento *Crescita della imprenditoria sociale e fabbisogno formativo* svolta dall'Irs per conto della Società per la Imprenditorialità Giovanile.

### Allegato 1- La normativa più rilevante in tema di convenzionamento tra enti pubblici e privato sociale in ambito socio-assistenziale

In questo allegato segnaliamo i riferimenti normativi in materia di convenzionamento pubblico-privato in ambito socio-assistenziale. Per ogni provvedimento riporteremo una breve descrizione della norma che ne delinea gli aspetti più significativi.

#### L. 8 novembre 1991, n. 381 - "Disciplina delle cooperative sociali"

Si tratta del provvedimento chiave per quanto riguarda la cooperazione sociale.

L'art. 1, in particolare, definisce le cooperative sociali, individuandone lo scopo nel perseguimento de "l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini".

Lo stesso articolo contiene l'importante distinzione tra cooperative di tipo A) per la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi e di tipo B per lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

La stessa legge all'art. 4 individua i soggetti che possono essere ricompresi nella tipologia di "persona svantaggiata". L'art.2, invece, regola l'attività dei soci volontari.

Per quanto riguarda l'art. 5, specificamente riferito alle convenzioni tra ente pubblico e cooperative di tipo B, rimandiamo al paragrafo 4.2.

#### Direttiva CEE 8 giugno 1992 n.50 - Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi

Si tratta della Direttiva CEE con la quale è stato introdotta nel nostro paese la normativa sull'appalto pubblico dei servizi.

La direttiva è stata integralmente recepita dal D.Lgs. 157/95 ed a questo provvedimento si fa ora riferimento.

#### D. Lgs. 17 marzo 1995, n. 157 - Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi.

È la norma che ha recepito la direttiva comunitaria sull'appalto pubblico di servizi: rappresenta il provvedimento fondamentale cui fare riferimento in materia di appalti di servizi socio-assistenziali.

Particolarmente interessanti sono i seguenti articoli:

art. 1 - definisce l'ambito di applicazione della normativa;

art. 2 - definisce le Amministrazioni aggiudicatrici;  
 art. 3 - definisce gli appalti pubblici di servizi;  
 art. 6 - definisce le procedure d'aggiudicazione dell'appalto;  
 art. 7 - definisce i criteri per l'utilizzo della trattativa privata;  
 art. 22 - definisce i criteri di scelta dei soggetti da invitare alle procedure ristrette;  
 art. 23 - definisce i criteri di aggiudicazione.

**L. 11 agosto 1991 n. 266 - Legge quadro sul volontariato**

La legge quadro sul volontariato rappresenta la norma che ha riconosciuto, definito e valorizzato il volontariato nel nostro paese.

Tra gli articoli di maggior interesse per la materia qui trattata segnaliamo l'art. 5, che delimita le modalità con cui le organizzazioni di volontariato possono trarre risorse economiche.

**L. 8 giugno 1990 n. 142 - Ordinamento delle autonomie locali**

Si tratta del testo che detta i principi dell'orientamento dei Comuni e delle Province e ne determina le funzioni.

Segnaliamo, per l'attinenza con la materia trattata, i seguenti articoli:

art. 2 - definisce la potestà statutaria e regolamentare del Comune;

art. 4 - individua nello Statuto l'atto con cui il Comune stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione delle strutture e delle attività comunali;

art. 22 - definisce le modalità di gestione dei servizi pubblici comunali;

art. 23 - definisce le possibilità di convenzionamento tra Co-

muni per lo svolgimento coordinato di funzioni.

**D.Lgs. 17 marzo 1995 n.158 - Attuazione delle Direttive CEE 90/531 e 93/38 relative a procedure di appalti nei settori esclusi**

Si tratta di un Decreto Legislativo che contiene diversi e maggiori limiti di valore per l'applicazione della gara d'appalto in settori specifici di intervento.

La sua utilità deriva dal fatto che in quest'ultimo periodo si sono cominciate a proporre convenzioni in servizi che rientrano nel suo campo di applicazione.

**D.Lgs. 4 dicembre 1997 n. 460 - Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale**

Si tratta del Decreto Legislativo con cui il legislatore è intervenuto nel settore nonprofit, provvedendo ad individuare i presupposti soggettivi ed oggettivi per l'attribuzione ad un ente della qualifica di organizzazione non lucrativa di utilità sociale, definendone la disciplina tributaria.

Segnaliamo, per la stretta attinenza con il nostro tema, l'art. 17, che esenta dall'imposta di bollo i contratti stipulati dalle Onlus.

**Legge regionale della Lombardia 1 giugno 1993 n.16 - Attuazione dell'art. 9 della legge 8/11/1991 n. 381 "Disciplina delle cooperative sociali"**

È la legge regionale che da applicazione alla legge 381/91.

L'art. 3 istituisce l'albo regionale delle cooperative sociali, mentre gli articoli successivi ne regolano il funzionamento.

L'art. 7 e seguenti definiscono i criteri per il convenzionamento con le cooperative di tipo A e B.

**Allegato 2 - Proposte di nuova regolamentazione del sistema di gare per l'affidamento dei servizi sociali da parte delle Amministrazioni locali**

Riportiamo un breve stralcio dell'accordo firmato a Padova il 18 aprile 1998 da Governo e Forum permanente del Terzo settore, per l'introduzione di un tavolo di confronto e negoziazione per la definizione di linee di progetto per la politica sociale.

In tale accordo si sono individuate 5 questioni da affrontarsi immediatamente con riferimento al Dpef e alla prossima finanziaria; esse sono:

1) Varo di un programma di lotta alla povertà ed alla esclusione sociale.

2) Introduzione della deducibilità fiscale delle spese della famiglia per la crescita dei figli e la cura di anziani e disabili.

3) Definizione di una politica di sostegno del terzo settore, attraverso un sistema di incentivi e agevolazioni.

4) Definizione di nuove regole per le gare d'appalto legate all'affidamento di servizi sociali.

5) Regolamentazione del lavoro atipico, di cui il terzo settore è particolarmente ricco.

Riportiamo di seguito il contenuto del quarto punto da affrontare nel confronto che verrà presto avviato con riferimento alla prossima legge finanziaria, riferito alle nuove regole di affidamento al privato sociale dei servizi a carattere sociale.

"E' necessaria una nuova regolamentazione del sistema di gare per l'affidamento dei servizi sociali da parte delle Amministrazioni locali. Questo sistema non può più essere incentrato esclusivamente sul criterio del massimo ribasso, che è il principale veicolo di dequalificazione e deregolamentazione del lavoro nei servizi sociali.

Perché i cittadini possano essere meglio soddisfatti dai servizi pubblici; perché le organizzazioni del terzo settore possano sperimentare proficue linee di collaborazione con la P.A.; perché le stesse amministrazioni pubbliche possano attuare politi-

che di acquisto di servizi sociali fondate su criteri di trasparenza, qualità e reale competizione tra i diversi fornitori; si propongono i seguenti interventi di riforma legislativa del sistema di affidamento dei pubblici servizi alle organizzazioni del terzo settore, limitatamente a quelli di natura socio-assistenziale, socio-sanitaria e socio-educativa:

a) nel brevissimo termine: emanazione di una direttiva del Ministro della Funzione Pubblica, idonea a sollecitare l'adozione di adeguate delibere quadro da parte delle amministrazioni pubbliche (in particolare, comuni e regioni);

b) nel breve termine: emanazione un regolamento governativo, delega del Parlamento, idoneo a introdurre una disciplina specifica per i servizi sociali, derogatoria rispetto alle disposizioni generati contenute nel R.D. 23/05/24 n. 827 (per gli appalti di importo inferiore a 200.000 Ecu) e nel D.Lgs. 17/03/95 n. 157 (per gli altri appalti);

c) nel medio termine: varo di una normativa quadro specifica, idonea ad introdurre nel nostro ordinamento nuove forme di delega gestionale dei servizi sociali;

d) nel lungo termine: creazione di una "Carta europea dei servizi sociali".

Tali interventi dovranno garantire l'applicazione uniforme sul territorio nazionale di efficaci meccanismi di pluralismo negoziale, individuati nell'applicazione di procedure ristrette che consentano alle organizzazioni di esprimere la loro progettualità (appalto-concorso o concorso di progettazione) o negoziate (trattative private), fortemente strutturate a livello di valutazione delle diverse offerte, in modo che l'affidamento dei servizi sociali venga aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa valutabile soprattutto in base ad elementi diversi dal prezzo.

## SEGNALAZIONI & RECENSIONI

✓ Franco Passuello, *Una nuova frontiera: il Terzo settore*, Edizioni Lavoro, Roma, 1997, pp. 159, L. 24.000  
 Associazionismo, volontariato, terzo settore, impresa sociale, cittadinanza attiva: vocaboli dai quali non si può prescindere nell'analisi della società attuale e del suo sviluppo. Le riflessioni contenute in questa lunga intervista a Franco Passuello da una parte chiariscono espressioni spesso usate in modo improprio o distorto e dall'altra delineano un progetto di nuova cittadinanza sociale capace di affrontare le trasformazioni profonde delle istituzioni, della società civile, delle culture del lavoro e della politica. Il risultato è un quadro complesso che coniuga ricostruzione storica, analisi sociologica, prospettiva politica. Una lettura originale che, proprio perché nasce da una partecipazione attiva, costituisce un reale contributo alla discussione.

✓ Segnaliamo qui di seguito alcune pubblicazioni prodotte dall'Assessorato ai servizi sociali del Comune di Modena, sulla base dei lavori di ricerca dell'Osservatorio sul disagio e risorse sociali:  
*Le politiche sociali del Comune di Modena. Bilancio di un anno di lavoro*, ottobre 1996;  
*Zoom territoriale su: la situazione sociale della zona Sacca*, novembre 1996;  
*Sintesi del rapporto sul terzo settore*, novembre 1996;  
*La qualità del servizio di assistenza domiciliare*, novembre 1997;  
*Progetto per un: sistema di valutazione della condizione economica e sociosanitaria per l'accesso ai servizi*, novembre 1997;  
 Il terzo settore a Modena: sfide e opportunità in una fase di transizione, gennaio 1998.

✓ Bruno Bertelli (a cura di), *La pianificazione sociale. Teoria, metodi e campi d'applicazione*, FrancoAngeli, Milano, 1998, pp. 437, L. 52.000  
 Il recente consolidamento di una riflessione continua e sistematica sulla politica sociale ha posto in evidenza la necessità d'indagare, nei termini di una più rigorosa analisi e di una più stringente ricerca, quell'area di connessione che si apre fra ciò che la politica persegue come fini e ciò che viene effettivamente implementato. In altri termini fra la politica sociale e l'amministrazione sociale esiste uno spazio teorico ed empirico in cui possono (anzi devono) trovare verifica i processi e le dinamiche programmatiche nonché gli esiti della loro valutazione: questo spazio delinea il campo privilegiato della pianificazione sociale. In quest'ottica il volume affronta, in chiave teorica, il rapporto fra conoscenza sociologica e intervento sociale, e in chiave storico-evolutiva, il succedersi dei differenti stili di programmazione con riguardo specifico alle logiche di costruzione del "quasi mercato" e alla crescente rilevanza del terzo settore. Gli aspetti metodologici del processo di pianificazione sociale e, in chiave storico-evolutiva, il succedersi dei differenti stili di programmazione, con riguardo specifico alle logiche di costruzione del "quasi mercato" e alla crescente rilevanza del terzo settore. Gli aspetti metodologici del processo di pianificazione sociale sono esaminati con riferimento alla struttura internazionale, alle dinamica decisionale, al ruolo della ricerca sociale e all'importante e, sempre più indispensabile, funzione della valutazione. L'analisi di piani e programmi in alcuni settori "tradizionali", quali la sanità, il mercato del lavoro e

l'assistenza e in settori relativamente "nuovi", come le migrazioni internazionali la riabilitazione delle devianze penalmente sanzionate, rendono conto di come il campo della pianificazione sociale si presenti assai flessibile e ricco di emergenti progettualità.

✓ Danilo Corrà, *La privatizzazione delle IPAB*, Casanova Editore, Parma, 1997, pp. 242, L. 38.000  
 Il passaggio da pubblico a privato: la disciplina dopo le riforme Bassanini ed il conseguente accesso al regime agevolato delle ONLUS. Con ampia appendice normativa, giurisprudenziale e modulistica.

✓ Giulio Vesperini, Stefano Battini, *La carta dei servizi pubblici. Erogazioni delle prestazioni e diritti degli utenti*, Maggioli Editore, Rimini, 1997, pp. 458, L. 58.000  
 La Carta dei servizi pubblici introdotta in Italia nel 1993 per iniziativa del Dipartimento per la funzione pubblica, viene esaminata nel volume sotto tre profili. Sono analizzati gli elementi del contesto nel quale si colloca la Carta dei servizi (la codificazione di diritti del cittadino nei confronti dell'amministrazione, la tendenza alla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa, il passaggio della gestione diretta alla regolazione dei servizi di pubblica utilità); è illustrata il contenuto della Carta e il quadro normativo vigente; vi è infine una ampia trattazione degli aspetti relativi all'attuazione del Carta dei servizi, nei diversi settori in cui trova applicazione. Il volume è completato da una ricca appendice normativa.

### NOTIZIE

- La **Fondazione Italiana per il Volontariato** e la **Rivista del Volontariato** hanno istituito per il settimo anno consecutivo il Premio Nazionale della Solidarietà. Il concorso, che mira a promuovere una sempre più viva attenzione al volontariato, premia le organizzazioni o le iniziative che si sono distinte nel campo dell'azione volontaria, della solidarietà e della cooperazione sociale, sul territorio nazionale e internazionale. Termine del concorso: 30.09.98. Per informazioni contattare la Sig.ra Maria Lucidi dell'Ufficio accoglienza ed informazioni presso la Fondazione (Tel. 06/47481230 - Fax. 06/4814617).

- Segnaliamo qui di seguito i seminari organizzati dalla **Fondazione Italiana per il Volontariato**, destinati a responsabili/formatori di associazioni di volontariato e di organizzazioni non profit: *Il lavoro con la Comunità* (9-10 ottobre 1998); *Analisi dei bisogni e lettura del territorio* (13-14 novembre 1998); *La progettazione degli interventi nel Terzo Settore* (4-5 dicembre 1998); *Conoscenza ed uso degli Istituti di partecipazione popolare* (15-16 gennaio 1999); *La gestione delle risorse umane degli enti non profit* (5-6 febbraio 1999); *La qualità dei servizi nel volontariato* (5-6 marzo 1999).

Orario dei seminari: il Venerdì dalle 10.00 alle 18.00, il Sabato dalle 9.00 alle 17.00. Sede: Fondazione Italiana per il Volontariato, Via Nazionale 39, 00184 Roma. Per informazioni rivolgersi a Giada Guglielmi, presso la Fondazione - Tel. 06/474811 - Fax. 06/4814617 - e.mail: formazione.fivol@volontariato.it.

### Errata Corrige

Nell'articolo "L'affido familiare: strumento riparativo o iatrogeno?" di G. Bergamaschi e F. Facco, comparso sul n. 8/98, la sigla GF, usata dalle autrici nel testo, è stata erroneamente tradotta in: "Giudice del Tribunale". La dicitura esatta è "Giudice Tutelare". Ci scusiamo con le autrici e con i lettori per l'errore.