



# LINEE GUIDA SUI CRITERI DI VALUTAZIONE DEGLI ASPETTI SOCIALI NELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI



Le Linee Guida per la valutazione degli aspetti sociali nelle procedure di affidamento dei servizi sono state realizzate nell'ambito del **Progetto PASE** "Politiche pubbliche e imprese sociali" finanziato nell'ambito del Programma di Cooperazione Interregionale **INTERREG IVC** (Priorità "Innovazione ed economia della conoscenza"), di cui la **Regione Marche** è Ente promotore.

La realizzazione della presente guida è stata coordinata da Mauro Terzoni, Marco Canonico, Raffaella Triponi e Daniela Migliari, Regione Marche, P.F. Politiche Comunitarie e Autorità di Gestione FESR e FSE, dirigente: Mauro Terzoni.

Il progetto editoriale e la redazione dei testi è a cura di Liliana Leone e Graziano Di Paola, Fondazione Giacomo Brodolini, [www.fondazionebrodolini.it](http://www.fondazionebrodolini.it).

L'impaginazione e il progetto grafico è a cura di Pia 't Lam, Edisegno srl.

Né la Regione Marche né alcuno delle persone operanti in suo nome sono responsabili per l'uso che si potrebbe fare delle informazioni contenute in questa pubblicazione.

Maggiori informazioni sul Progetto PASE possono essere reperite nel sito web <http://www.pase-project.eu>

e sul sito della Regione Marche, alla pagina <http://www.istruzioneformazioneelavoro.marche.it/ProgettiComunitari/pase.asp>.

## Sommario

PREMESSA .....	2
INTRODUZIONE .....	4
1. BENEFICI PER LA COMUNITÀ NELLE PROCEDURE DI AFFIDO DEI SERVIZI PUBBLICI .....	5
1.1 Appalti pubblici socialmente responsabili .....	5
1.2 Strategie per creare valore sociale .....	7
1.3 Specificità dei servizi sociali .....	9
2. APPALTI PUBBLICI SOCIALMENTE RESPONSABILI E NORMATIVA UE .....	11
2.1 Normativa comunitaria e appalti pubblici sui servizi .....	11
2.2 Specificità dei servizi sociali nella normativa comunitaria .....	13
2.3 Sviluppi della normativa comunitaria .....	16
3. PROCEDURE PER L’AFFIDO DEI SERVIZI .....	18
3.1 Ruolo delle priorità strategiche .....	18
3.2 Sensibilizzazione e coinvolgimento dei diversi attori .....	20
3.3 Approcci per gli appalti pubblici socialmente responsabili e clausole sociali .....	21
3.4 Strategie intersettoriali e obiettivi di policy complessi .....	23
4. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI SOCIALI .....	27
4.1 Rapporto tra analisi del valore sociale e valutazione del progetto-programma .....	27
4.2 Metodologie di analisi del ritorno degli investimenti .....	31
APPENDICE: GLI ASPETTI SOCIALI NEGLI APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI SOCIALI PER I PARTNER DEL PROGETTO PASE PASE .....	34
1. Premessa .....	34
1.1 Informazioni sull’offerta dei servizi sociali e le procedure d’appalto .....	34
1.1.1 <i>Strumenti utilizzati dai funzionari pubblici nel disegnare e gestire offerte sui servizi sociali e grado d’integrazione degli aspetti sociali nelle stesse</i>	
1.2 Percezioni e opinioni sul modo in cui gli aspetti sociali vengono considerati negli appalti pubblici .....	37
1.2.1 <i>Punti forti e punti deboli</i>	
1.2.2 <i>Che cosa riguardano le procedure degli appalti e come le imprese fornitrici reagiscono e adattano le proprie strategie alle procedure degli appalti</i>	
1.3 Le buone esperienze e suggerimenti .....	39
2. Lo strumento: il questionario sugli aspetti sociali negli appalti pubblici di servizi sociali sottoposto ai partner PASE .....	42
3. Conclusioni .....	45
PER APPROFONDIRE .....	48



# LINEE GUIDA

## SUI CRITERI DI VALUTAZIONE DEGLI ASPETTI SOCIALI NELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI

### Premessa

La Regione Marche è Ente promotore nonché Responsabile della realizzazione del progetto PASE “Politiche pubbliche e imprese sociali” finanziato nell’ambito del Programma di Cooperazione Interregionale INTERREG IVC (Priorità “Innovazione ed economia della conoscenza”), la cui finalità è quella di rafforzare l’efficacia delle politiche pubbliche, regionali e locali, a favore dell’imprenditoria sociale, nonché di favorire il trasferimento delle buone pratiche sviluppate sul territorio regionale nella promozione e supporto all’imprenditorialità sociale a favore di altre realtà europee interessate allo sviluppo e qualificazione del comparto sociale.

La Regione è fortemente interessata allo scambio di esperienze in questo settore con gli altri paesi europei e la cooperazione interregionale è sicuramente uno strumento utile per trasferire i modelli e le sperimentazioni realizzate con successo nonché acquisire nuove abilità, competenze e strumenti.

Il presente documento “Linee guida sui criteri di valutazione degli aspetti sociali nelle procedure di affidamento dei servizi”, si inquadra nell’ambito della linea di attività progettuale dedicata allo *sviluppo di nuove metodologie e strumenti di collaborazione tra ente pubblico e imprenditoria sociale* (Component 4). L’obiettivo generale perseguito è volto a favorire nuovi approcci di collaborazione per lo sviluppo locale sostenibile, con l’ausilio di specifiche linee guida che approfondiscano alcuni aspetti connessi alla sussidiarietà orizzontale con riferimento all’affidamento dei servizi alle cooperative sociali.

I contenuti di seguito esposti forniscono una sintesi ragionata della letteratura comunitaria e nazionale esistente sul tema della valutazione degli aspetti sociali nelle procedure di affidamento dei servizi, accompagnata in appendice dalle risultanze emerse dall’attività di rilevazione ed indagine transnazionale svolta attraverso questionari semi-strutturati a risposta aperta somministrati agli enti partner del progetto PASE (Regione Marche (IT), Città di Forest – Regione di Bruxelles (BE), Consiglio Regionale PACA - Provence Alpes Côte d’Azur (FR), Volkshochschule Hannover – Centro Formazione Adulti Comune di Hannover (DE), Università Małopolska di Cracovia (PO), Consiglio della Contea di Arges (RO), Direzione generale Economia Sociale e imprenditorialità della Giunta Andalusia e Consorzio dei Comuni dell’area Sud Madrid (ES).



In calce al documento sono pertanto disponibili le fonti e gli strumenti utilizzati per la considerazione delle dimensioni sociali negli appalti pubblici, nonché i riferimenti bibliografici per un ulteriore approfondimento della tematica.

L'attività progettuale svolta riflette pertanto il ruolo attivo che la Regione Marche sta svolgendo nella promozione di interventi volti a qualificare le imprese sociali, riconoscendole importanti protagoniste dello sviluppo socio-economico regionale, affinché possano consolidarsi e costituire un volano per l'incremento dell'occupazione nella nostra Regione.

Al fine di ottimizzare l'attività di diffusione della presente pubblicazione sul territorio regionale, nazionale ed europeo, essa è resa disponibile anche in versione elettronica sia in italiano sia in lingua inglese sul sito del progetto [www.pase-project.eu](http://www.pase-project.eu) e sul sito istituzionale della Regione Marche <http://www.istruzioneformazione lavoro.marche.it/ProgettiComunitari/pase.asp>.

Giugno 2011

Mauro Terzoni  
*Regione Marche, PF. Politiche Comunitarie e Autorità di Gestione FESR e FSE*  
*PASE Project Lead Partner*



## Introduzione

**OBIETTIVI E PRINCIPALI DEFINIZIONI** Le presenti linee guida mirano a chiarire e a diffondere i concetti, le metodologie e gli strumenti del Social Responsible Public Procurement (SRPP) con particolare riferimento ai servizi sociali di interesse generale (SSIG) e al ruolo dell’economia sociale.

Le linee guida hanno lo scopo di introdurre, orientare e guidare alla valutazione della dimensione sociale dell’impatto dei servizi pubblici affidati a imprese sociali.

Ai fini del presente documento utilizzeremo i concetti di ‘imprese dell’economia sociale’<sup>1</sup> utilizzati anche dalla Commissione Europea. Per una definizione tecnica delle cooperative e delle mutue<sup>2</sup> si rimanda alla documentazione ufficiale. Le imprese sociali sono caratterizzate nel seguente modo:

- ❖ Contribuiscono a una **competizione dei mercati più efficiente** e incoraggiano la solidarietà e la coesione
- ❖ Il loro **scopo primario non è il ritorno del capitale investito**. I soggetti sono per natura parte di un’economia degli *stakeholder*, in cui le imprese sono create ‘da’ e ‘per coloro’ che condividono bisogni comuni e che rendono conto dei risultati (*accountability*) a coloro a cui intendono servire i propri servizi e prodotti.
- ❖ Le imprese in genere agiscono secondo il principio **solidarietà e mutualità** e sono gestite dai membri sulla base della regola ‘**una persona, un voto**’.
- ❖ Sono **flessibili e innovative** (rispondendo a cambiamenti sociali e circostanze economiche)
- ❖ Sono basate su forme di **appartenenza attiva** e impegno e, molto frequentemente, sulla partecipazione volontaria.

**TARGET** Le linee guida sono destinate agli stakeholders locali dello sviluppo dell’economia sociale, tra cui imprese sociali, funzionari e amministratori della Pubblica Amministrazione regionale locale, associazioni del terzo settore, sindacati e rappresentanze datoriali. Mirano ad accrescere la loro sensibilità e a favorire il partenariato pubblico-privato sociale, anche attraverso il SRPP.

**UTILIZZO DELLO STRUMENTO** Le linee guida sono state redatte tenendo conto della letteratura e delle esperienze di riferimento, oltre che delle direttive e delle raccomandazioni comunitarie sull’impresa sociale e il partenariato pubblico-privato.

1 Per una definizione comune di ‘economia sociale’ rimandiamo il lettore a quanto sviluppato in ambito europeo e in particolare alla definizione data dall’Unione Europea Vedi:

<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/>

2 CIRIEC-aisbl, Manuale per la compilazione dei conti satelliti delle imprese dell’economia sociale: cooperative e mutue, A nome della Commissione europea, Direzione Generale Imprese ed Industria, effettuato da CIRIEC (Centre International de Recherches et de l’Information sur l’Économie Sociale et Coopérative), Belgio, dicembre 2006. <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/coop/projects-studies/projects-introduction.htm>

## CAPITOLO 1

# Benefici per la comunità nelle procedure di affidamento dei servizi pubblici

Tutto ciò che ha valore nella società umana dipende dalle opportunità di progredire che vengono accordate ad ogni individuo.

*Albert Einstein*

Lo sviluppo può essere visto come un processo di espansione delle libertà reali godute dagli esseri umani.

*Amartya Sen*

### 1.1 APPALTI PUBBLICI SOCIALMENTE RESPONSABILI

La Commissione europea, attraverso la DG per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità e la DG del Mercato interno e dei servizi, nel 2011 ha pubblicato un documento dal titolo: "Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici" ("Buying Social. A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement").

È uno strumento concreto per aiutare le autorità pubbliche ad acquistare beni e servizi in modo socialmente responsabile, in linea con le regole UE. La guida elenca molti esempi concreti di appalti socialmente responsabili realizzati a livello nazionale, regionale e locale, riguardanti tutti gli stadi della procedura di gara, dalla pubblicazione del bando all'aggiudicazione dell'appalto.

Tra i temi centrali del documento vi sono le pari opportunità di accesso e di impiego, la protezione delle condizioni di lavoro, l'inclusione dei gruppi svantaggiati e dei disabili, la trasparenza. A partire da tale definizione la guida intende sensibilizzare le amministrazioni sui vantaggi assicurati da appalti socialmente responsabili, ma anche sui rischi di cui l'amministrazione deve tenere conto. Si suggerisce infatti di definire bene gli obiettivi, tenendo conto delle priorità locali e nazionali e le effettive esigenze delle amministrazioni e della comunità. Si considera preferibile adottare un approccio per fasi anche al fine di evitare il rischio di effetti negativi su altre priorità sociali.

La guida propone un approccio integrato di promozione degli appalti pubblici socialmente responsabili (APSR) intesi quale strumento sia per la promozione dello sviluppo sostenibile sia per il raggiungimento degli obiettivi sociali dell'UE e degli Stati membri. Il "social public procurement" è visto come un mezzo per sperimentare nuovi approcci, per aumentare il numero e la tipologia degli strumenti disponibili in ogni territorio per promuovere modelli di impresa sociale rispondenti ai bisogni delle comunità. Un'ampia gamma di aspetti sociali possono essere presi in considerazione dalle amministrazioni aggiudicatrici nelle diverse fasi della procedura di appalto. Gli aspetti sociali possono proficuamente essere combinati con gli aspetti ambientali in un approccio integrato verso la sostenibilità negli appalti pubblici.



Esistono molti modi per sostenere le politiche sociali e gli impatti sociali delle politiche settoriali grazie ai meccanismi regolamentativi insiti negli appalti pubblici; di seguito si sintetizzano le forme principali indicate dal precedente documento della Commissione:

- ❖ **Promozione delle «opportunità di occupazione».** Ciò si realizza attraverso misure per la promozione dell'occupazione giovanile, per la compatibilità dei tempi di vita e lavoro delle donne e il rafforzamento dei servizi di cura per la prima infanzia (ad es. equilibrio tra lavoro/vita privata, lotta alla segregazione settoriale e occupazionale e così via), la promozione di occupazione per i disoccupati di lunga durata e i lavoratori anziani e per le persone appartenenti a gruppi svantaggiati (ad es. lavoratori migranti, minoranze etniche, minoranze religiose, persone con un basso livello di istruzione, persone uscite dal circuito penale, persone con problemi di dipendenza da sostanze psicotrope e così via) e per le persone con disabilità.
- ❖ **Promozione del «lavoro dignitoso».** Le persone hanno diritto a un'occupazione produttiva in condizioni di libertà, parità, sicurezza e dignità umana. Contribuire attivamente a promuovere le possibilità di lavoro dignitoso è un'attività che fa parte integrante dell'Agenda sociale europea (Commissione europea, COM(2006) 249 del 24 maggio 2006, pag. 2). Gli aspetti sociali relativi alle condizioni del lavoro dovrebbero preferibilmente essere inseriti nelle clausole di esecuzione dell'appalto, poiché in genere non si configurano come specifiche tecniche o criteri di selezione, ai sensi delle direttive sugli appalti. Gli aspetti relativi all'accessibilità, invece, sono da inserire preferibilmente nelle specifiche tecniche. Si noti che il concetto di equilibrio fra i generi riguarda non solo la sotto rappresentazione delle donne in determinati settori, ma anche la sotto rappresentazione degli uomini in settori a forte presenza femminile quali la cura dei bambini e l'istruzione di base<sup>3</sup>. Nel contesto degli appalti pubblici socialmente responsabili possono essere prese in considerazione questioni quali: la conformità con le norme sul lavoro, il livello di retribuzione, la promozione del dialogo sociale, la possibilità di accesso alla formazione dei lavoratori, l'accesso alla protezione sociale di base.
- ❖ **Promozione dell'osservanza dei diritti sociali e lavorativi.** Naturalmente un tema rilevante è quello dell'osservanza delle normative e dei contratti collettivi nazionali conformi con il diritto dell'UE; l'osservanza del principio della parità di trattamento tra uomini e donne, tra cui il principio della parità di retribuzione per il lavoro di uguale valore; l'osservanza delle normative in materia di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro; la lotta alla discriminazione basata su altri criteri (età, disabilità, razza, religione o convinzioni personali, orientamento sessuale e così via).
- ❖ **Supporto dell'«inclusione sociale» e promozione delle organizzazioni dell'economia sociale.** Riguarda la parità di accesso alle opportunità di appalto da parte di imprese i cui proprietari o dipendenti appartengono a gruppi etnici o minoritari, ad esempio cooperative, imprese sociali e organizzazioni non profit. Riguarda inoltre la promozione dell'occupazione assistita per persone con disabilità, incluse quelle presenti nel mercato del lavoro aperto.
- ❖ **Promozione di marchi sociali e le implicazioni per il commercio etico.** L'innovazione di mercato e di prodotto può essere sostenuta anche con la creazione di marchi sociali che veicolino messaggi di

3 Per approfondimenti su questo punto e sull'agenda per il lavoro dignitoso si veda il documento di lavoro della Commissione «Relazione sul contributo dell'UE alla promozione del lavoro dignitoso nel mondo» (SEC(2008) 2184, basato su COM(2008) 412 def).

qualità, legalità e responsabilità sociale legati a realtà territoriali. Si segnala a proposito un interessante manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili che essendo tuttavia stato pubblicato nel 2004<sup>4</sup> non tiene conto di alcuni successivi sviluppi del diritto dell'UE.

- ❖ **Promozione dell'«accessibilità e progettazione per tutti».** Questa dimensione riguarda disposizioni imperative nelle specifiche tecniche per garantire alle persone con disabilità di accedere, ad esempio, a servizi pubblici, edifici pubblici, trasporti pubblici, informazioni pubbliche e beni e servizi ITC tra cui le applicazioni basate sul Web. L'aspetto centrale riguarda l'acquisto di beni e servizi accessibili a tutti.
- ❖ **Considerazione degli aspetti legati al «commercio etico» e al consumo di prodotti biologici.** Si prevede la possibilità, date talune condizioni, di tenere conto delle questioni relative al commercio etico e all'acquisto di prodotti biologici o 'salutari' nelle specifiche delle gare e nelle condizioni degli appalti (es: refezioni scolastiche).
- ❖ **Sforzo teso a ottenere un impegno più esteso di natura volontaristica verso la «responsabilità sociale di impresa» (RSI),** ovvero a far sì che le aziende superino volontariamente i vincoli normativi nel perseguimento degli obiettivi ambientali e sociali nelle proprie attività quotidiane.
- ❖ **Protezione dall'inosservanza dei diritti umani e promozione del rispetto degli stessi.** La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità riconosce nell'accessibilità uno dei principi generali (art 3), inoltre, (art 9) definisce gli obblighi degli Stati di garantire l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane sia in quelle rurali. Inoltre, la Convenzione chiede l'adozione di misure volte a implementare la «progettazione universale» detta anche la «progettazione per tutti».
- ❖ **Promozione delle «piccole e medie imprese»** nella misura in cui possano essere collegate alle considerazioni precedenti con disposizioni che offrono alle PMI un accesso più esteso agli appalti pubblici attraverso la riduzione del costo e/o dell'impegno necessari per partecipare agli appalti pubblici socialmente responsabili.

## 1.2 STRATEGIE PER CREARE VALORE SOCIALE



Gli enti locali (Comuni e Province), le agenzie sanitarie pubbliche e le scuole rappresentano insieme la componente più rilevante sulla quota di appalti pubblici gestita annualmente in ciascuno Stato. Queste agenzie tramite programmi di (SRPP) appalti pubblici socialmente responsabili sono in grado di amplificare gli impatti della propria mission istituzionale, influenzare in misura significativa gli impatti di policy attinenti ad altre Amministrazioni pubbliche e, al contempo, contribuire alla creazione di valore sociale

4 Per quanto attiene agli aspetti ambientali negli appalti pubblici, vedere la comunicazione della Commissione COM(2008) 400/2 «Appalti pubblici per un ambiente migliore» ([http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/com\\_2008\\_400.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/com_2008_400.pdf)) e il documento dei servizi della Commissione «Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili» ([http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying\\_green\\_handbook\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_it.pdf)).



per le comunità.

Tra le circostanze più comunemente indicate nelle linee guida sul SRPP troviamo la presenza di una dirigenza illuminata e/o la presenza di sistemi premiali in grado di riorientare le strategie della alta dirigen-

<b>Gli ostacoli</b> a tale processo virtuoso sono rintracciabili in:	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• assenza di una vision comune circa priorità da perseguire per lo sviluppo sociale ed economico dei territori;</li><li>• assenza di riconoscimento istituzionale e debole legittimazione per intraprendere percorsi che innovano le procedure degli appalti;</li><li>• debole commitment del top management;</li><li>• mancanza di visibilità dei risultati perseguiti e talvolta scarso consenso;</li><li>• deboli rapporti tra unità e funzioni tecniche e amministrative della stessa amministrazione;</li><li>• scarso utilizzo dei sistemi informativi e delle tecnologie informatiche per monitorare i servizi o scarse competenze metodologiche in materia;</li><li>• propensione a utilizzare logiche per adempimenti centrate sulla certificazione di standard per l'accreditamento ex ante e soli requisiti strutturali e organizzativi;</li><li>• scarso sviluppo di capacità valutativa e debolezza delle verifiche in itinere sul campo che vadano oltre ai semplici sondaggi di opinione e gradimenti degli utenti.</li></ul>
<b>Le leve</b> per sostenere processi di SRPP e trasformazione delle modalità di appalto pubblico sono:	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• formazione congiunta dei quadri amministrativi coinvolti nella gestione degli appalti e dei responsabili di diversi settori di policy (ambiente e territorio, urbanistica, sanità, sociale, istruzione e cultura...);</li><li>• conoscenza diretta (cambiamento per contaminazione) di altre esperienze in istituzioni simili di introduzione di SRPP;</li><li>• sviluppo di processi di coinvolgimento dei diversi stakeholder locali, di ideazione congiunta con le imprese profit e il terzo settore. Sperimentazione di strumenti di analisi partecipata delle comunità o pianificazione strategica partecipata (Es: Territori Socialmente Responsabili TSR<sup>5</sup>);</li><li>• conoscenze tecniche elevate circa le specifiche da richiedere nell'appalto;</li><li>• sviluppo di progetti parziali con possibilità di successo e visibilità di risultati a breve termine presso i cittadini o dagli stakeholder rilevanti interni ed esterni.</li></ul>

5 REVES, Network Europeo delle Città e delle Regioni dell'Economia Sociale, ha ideato il concetto di TSR e codificato la metodologia di certificazione etica territoriale. Si tratta di applicare alle aree territoriali i criteri alla base della responsabilità sociale dell'impresa (CSR), considerandoli tuttavia in senso estensivo e informandoli a più ampi principi di coesione, partecipazione, sviluppo sostenibile, legalità, inclusione sociale. Per approfondimenti: [www.revesnetwork.eu/tsr.php](http://www.revesnetwork.eu/tsr.php)

za. La dirigenza “illuminata” non deve essere necessariamente il *top management* della amministrazione pubblica perché i cambiamenti, in alcuni casi, sono stati attivati da *stakeholder* esterni riconosciuti dalla comunità e appoggiati da dirigenti della Pubblica Amministrazione che conoscevano molto bene i meccanismi di funzionamento della propria amministrazione. Le strategie vanno sviluppate in relazione a specifiche caratteristiche dei contesti istituzionali e sociali, tuttavia non esistono ‘vincoli’ tali da giustificare l’impossibilità di adottare iniziative di SRPP anche nei contesti caratterizzati da gravi carenze organizzative e gestionali delle amministrazioni pubbliche. Possibilità di cambiamento e innovazione sono emerse talvolta anche nei contesti in cui le competenze della Pubblica Amministrazione erano più deboli e dove l’alta direzione non condivideva inizialmente appieno la strategia.

### IL CASO

Molti progetti di ricerca cofinanziati nel 2010-2011 dal 7° programma quadro di ricerca (FP7 Health) nel settore della salute, finalizzati alla promozione della salute ed alla riduzione delle disuguaglianze di salute connesse ai determinanti (in primis quelli a carattere socioeconomico), stanno valutando esperienze e buone pratiche di integrazione tra diversi ambiti di policy finalizzate a migliorare la qualità della vita e la salute dei cittadini a livello UE. Tra queste misure troviamo la costituzione di commissioni tra rappresentanti delle agenzie sanitarie pubbliche, comuni, associazioni di categoria dei commercianti, imprese nel settore alimentare, organizzazioni no profit, associazioni sportive finalizzate a ridurre i consumi di sale e di alimenti ricchi di grassi insaturi, aumentare il consumo di frutta e verdura fresca e aumentare l’attività motoria riducendo la sedentarietà. Ottimi risultati sono stati ottenuti tramite la sostituzione nelle scuole e nelle mense aziendali del tipo di prodotti presenti nei distributori automatici di bevande (sostituzione degli snack e delle bevande soft-drink ad alto contenuto calorico e di zuccheri raffinati con prodotti bio o con frutta e verdura). Le clausole degli appalti con i fornitori nel settore della refezione pubblica dovrebbero essere modificate per garantire la qualità degli alimenti in linea con indicazioni su stili di vita sani. Per aumentare l’attività motoria della popolazione ed evitare l’utilizzo di integratori alimentari (integratori proteici quasi sempre inutili e spesso dannosi) sono state introdotte delle modifiche delle clausole presenti nelle convenzioni tra Comuni, ASL e gestori delle palestre ‘pubbliche’ e private.

## 1.3 SPECIFICITÀ DEI SERVIZI SOCIALI

Un’attenzione particolare meritano i servizi sociali veri e propri. A partire dal 2006 la Commissione ha realizzato un’ampia consultazione con gli Stati membri, i prestatori di servizi e gli utenti al fine di comprendere meglio la natura dei servizi sociali in tutta l’UE e valutare l’esperienza degli interessati in materia di applicazione delle norme comunitarie.

Benché le funzioni e l’organizzazione dei servizi sociali mutino considerevolmente da stato a stato e da regione a regione, è emersa l’importanza degli stessi per la realizzazione degli obiettivi fondamentali dell’UE quali la coesione sociale, economica e territoriale, un elevato livello di occupazione, l’integrazione sociale e la crescita economica, nonché lo stretto radicamento alle comunità locali.

I servizi sociali sono spesso intesi a realizzare una serie di finalità specifiche:



- ❖ sono servizi orientati alla persona, destinati a rispondere ad esigenze umane essenziali, in particolare quelle di soggetti in situazioni di vulnerabilità; forniscono protezione da rischi generali e specifici della vita e aiutano a superare difficoltà o crisi personali; sono inoltre forniti alle famiglie nel contesto di relazioni familiari in evoluzione, le sostengono nella cura dei piccoli e degli anziani, nonché dei portatori di disabilità, e compensano eventuali incapacità delle famiglie; sono essenziali per la salvaguardia dei diritti umani fondamentali e della dignità umana;
- ❖ svolgono un ruolo di prevenzione e di coesione sociale nei confronti di tutta la popolazione, indipendentemente dal patrimonio o dal reddito;
- ❖ contribuiscono alla non discriminazione, alla parità tra i generi, alla tutela della salute umana, al miglioramento del tenore e della qualità di vita nonché a garantire pari opportunità per tutti, aumentando quindi la capacità dei singoli di partecipare pienamente alla società.

Tali finalità si rispecchiano nelle modalità di organizzazione, realizzazione e finanziamento di tali servizi:

- ❖ per rispondere alle molteplici esigenze delle singole persone, il servizio sociale deve essere globale e personalizzato, concepito e realizzato in maniera integrata; esso richiede spesso un rapporto personale tra il ricevente e il prestatore del servizio;
- ❖ la definizione e la realizzazione di un servizio devono tener conto della diversità degli utenti;
- ❖ nella risposta alle esigenze di utenti vulnerabili, il servizio sociale è spesso caratterizzato da una relazione asimmetrica tra i prestatori e i beneficiari, diversa dalla relazione commerciale tra fornitore e consumatore;
- ❖ poiché tali servizi sono spesso radicati in tradizioni culturali (locali), si preferiscono soluzioni adeguate alle specificità della situazione locale, che garantiscono la prossimità tra il prestatore e l'utente e al contempo parità di accesso ai servizi su tutto il territorio;
- ❖ i prestatori necessitano spesso di ampia autonomia per rispondere alla varietà e all'evolversi delle esigenze sociali;
- ❖ si tratta di servizi di norma motivati dal principio della solidarietà e fortemente dipendenti dal finanziamento pubblico, atto a garantire parità di accesso, indipendentemente dal patrimonio o dal reddito;
- ❖ i prestatori senza scopo di lucro e i volontari svolgono spesso un ruolo importante nella fornitura dei servizi sociali esprimendo così capacità civica e contribuendo all'integrazione sociale, alla coesione sociale delle comunità locali e alla solidarietà tra generazioni.

## CAPITOLO 2

# Appalti pubblici socialmente responsabili e normativa UE

## 2.1 NORMATIVA COMUNITARIA E APPALTI PUBBLICI SUI SERVIZI

I servizi d'interesse generale (SIG) sono disciplinati dalle norme comunitarie e si possono suddividere in due categorie:

- ❖ i servizi d'interesse economico generale (SIEG) sono attività di natura economica, quali i servizi postali, le telecomunicazioni, i trasporti, o ancora i servizi d'approvvigionamento di luce e gas. Hanno una chiara dimensione europea e, oltre ad essere disciplinati da un quadro normativo comunitario specifico, sono assoggettati alle norme del trattato CE in materia di mercato interno e concorrenza;
- ❖ i servizi non economici, quali la polizia, la giustizia e i regimi legali di sicurezza sociale non sono assoggettati ad una normativa comunitaria specifica, né alle norme del trattato in materia di mercato interno e concorrenza.

Si tratta di realtà specifiche che spesso variano tra gli Stati membri, addirittura da un'autorità locale all'altra, e per tale ragione per distinguere i servizi economici da quelli non economici è necessario considerare ogni singola attività a sé.

La base giuridica degli appalti pubblici nell'UE è data dalle "Direttive sugli appalti" 2004/17/CE e 2004/18/CE<sup>6</sup> che consentono di tenere conto degli aspetti sociali date certe condizioni. È necessario che tali aspetti siano collegati all'oggetto dell'appalto o alla sua esecuzione e che siano rispettati i principi del miglior rapporto qualità/prezzo e della parità di accesso per tutti i fornitori UE. Particolare attenzione è stata posta nel corso degli ultimi anni alla questione degli appalti anche nello specifico settore dei servizi sociali.

I servizi sociali e sanitari sono estremamente importanti per la realizzazione degli obiettivi fondamentali dell'UE, quali la coesione e la crescita economica, l'inclusione sociale e territoriale, nonché un elevato livello di occupazione. Per tali ragioni tali servizi sono rientrati nel campo di applicazione del diritto comunitario a partire da protocollo accluso al trattato di Lisbona. Ma vi è anche da considerare che i servizi sociali sono caratterizzati da ampie disomogeneità territoriali in termini di qualità e tipologia dell'offerta, accessibilità, copertura del target con, ad esempio, ampie diseguaglianze nell'accesso ai servizi per la prima infanzia o ai servizi di assistenza domiciliare integrata per gli anziani.

6 Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (di seguito denominata «direttiva 2004/17/CE»).

2) Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (di seguito denominata «direttiva 2004/18/CE»).



Nel 2006 la Commissione europea<sup>7</sup> ha avviato un’ampia consultazione con gli Stati Membri, i fornitori dei servizi e rappresentanti degli utenti per comprendere meglio la natura dei servizi sociali d’interesse generale (SSIG) e per analizzare l’esperienza di applicazione della normativa comunitaria<sup>8</sup>.

Il maggior ricorso all’esternalizzazione dei servizi da parte della Pubblica Amministrazione, come pure la crescita di alcuni servizi rivolti ad anziani e persone non autosufficienti, ha prodotto come esito che un numero sempre maggiore di attività svolte quotidianamente dai servizi sociali vadano a rientrare nel campo di applicazione del diritto comunitario, nella misura in cui sono considerati a carattere economico. Questa nuova situazione secondo la Commissione ha fatto sorgere una serie di questioni pratiche connesse al fatto che una serie di soggetti interessati del settore hanno oggi difficoltà a comprendere e applicare le norme, in particolare quelle in materia di aiuti di Stato e di appalti pubblici. Le autorità locali e i piccoli prestatori possono risultare poco preparati e informati sulle norme UE e tale situazione può determinare l’errata comprensione e applicazione delle norme. Tale difficoltà ha riguardato in particolare, le autorità pubbliche e i prestatori di servizi che operando nel campo sociale *“talvolta conoscono meno di altri le disposizioni dell’articolo 86, paragrafo 2 che impone agli Stati membri di rispettare talune condizioni basilari stabilite dalla giurisprudenza della Corte e descritte dalla Commissione, in particolare nei testi sugli aiuti di Stato adottati dopo la sentenza Altmark, che in pratica esenta dall’obbligo di notifica la stragrande maggioranza dei servizi prestati a livello locale. Tra queste condizioni figura l’obbligo per l’autorità pubblica competente di affidare un mandato preciso al prestatore per quanto riguarda la gestione del servizio in questione. È quindi importante che gli Stati membri garantiscano che l’adozione degli atti di conferimento 11 COM(2006) 177 del 26 aprile 2006.”*

Nel dicembre 2010 la Commissione<sup>9</sup> ha emanato una Guida a carattere tecnico sull’applicazione della normativa UE ai Servizi di interesse economico generale e in particolare ai servizi sociali di interesse generale. Il fatto che le due tipologie di servizio vengano sempre contestualmente citate rappresenta una opportunità assai rilevante in quanto non marginalizza l’area del ‘servizio sociale’ ad una tipologia di offerta nel mercato dei servizi alla persona ma ne riconosce la dimensioni di potenziale impatto dell’economia sociale al cui interno si intrecciano e dovrebbero sempre più far sinergia servizi in *strictu sensu* ‘sociali e socio- assistenziali’ con servizi comunitari e iniziative imprenditoriali con finalità no-profit tipiche dell’economia sociale.

Il documento costituisce un aggiornamento dei documenti di lavoro pubblicati nel 2007 e la comunicazione della Commissione su “I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse genera-

7 Comunicazione della Commissione – Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d’interesse generale nell’Unione europea, COM (2006) 177 definitivo, SEC (2006) 516. Communication from the Commission, of 26 April 2006, entitled “Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union” [COM(2006) 177 final - not published in the Official Journal].

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2006&nu\\_doc=177](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=177)

8 Da tale consultazione è emersa la considerevole diversificazione delle forme organizzative dei servizi sociali nei diversi Stati e ha evidenziato la necessità di promuovere in modo sistematico la qualità dei servizi sociali anche tramite il cofinanziamento del, del Fondo Sociale Europeo e il programma PROGRESS con cui si vorrebbero sviluppare standard qualitativi da adottare volontariamente, scambi di esperienze e formazione delle autorità pubbliche nel campo degli appalti.

9 Guida sull’applicazione delle regole UE relative ai servizi di interesse economico generale e in particolare ai servizi sociali di interesse generale. Guide on application of EU rules to Services of General Economic Interest and in particular to Social Services of General Interest” Brussels, 7.12.2010 SEC(2010) 1545 final

le: un nuovo impegno europeo” (COM(2007) 725 def)<sup>10</sup>. Lo scopo della Guida è fornire chiarimenti di carattere tecnico, sulla base di sintesi concise della normativa e della giurisprudenza in materia di aiuti di Stato, di “appalti pubblici” e di “mercato interno” e, per quanto riguarda gli aiuti di Stato, delle decisioni della Commissione relative in particolare ai SSIG<sup>11</sup>. In particolare vi si possono trovare:

- ❖ risposte alle domande sull’applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato ai Servizi Sociali di Interesse Generale (SSIG) e ai servizi d’interesse economico generale (SIEG)
- ❖ risposte alle domande sull’applicazione ai SSIG delle norme relative agli appalti pubblici, per chiarire gli obblighi che spettano alle autorità pubbliche quando acquistano servizi sociali sul mercato
- ❖ risposte in merito all’applicazione ai SSIG delle disposizioni del trattato relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento e delle disposizioni della direttiva “servizi”<sup>12</sup>.

## 2.2 SPECIFICITÀ DEI SERVIZI SOCIALI NELLA NORMATIVA COMUNITARIA

Alcuni servizi sociali e i servizi sanitari sono stati esclusi dal campo di applicazione della direttiva SEC(2010) 1545, citata anche come direttiva “Servizi”. La direttiva nei paragrafi 6.4 e 7.2 tratta in modo specifico la questione dei servizi sociali. Sul sito della UE<sup>13</sup> sono reperibili informazioni sulle normative adottate dai singoli Stati membri per l’attuazione della direttiva “servizi” e sono presenti collegamenti ai vari testi legislativi disponibili.

I servizi d’interesse economico generale (SIEG) che sono stati esclusi dal campo di applicazione della direttiva “servizi” sono, per esempio, i servizi di trasporto, i servizi sanitari, alcuni servizi sociali, i servizi e le reti di comunicazione elettronica e i servizi audiovisivi. I servizi sociali sono stati esclusi quando sono forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato. La nozione di “associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato” implica non soltanto l’assenza di carattere lucrativo da parte dei prestatori dei servizi, ma anche il fatto che questi ultimi svolgano attività di carattere caritativo e specificamente riconosciute come tali dalle amministrazioni pubbliche a favore di terzi (al di fuori dei loro membri) in stato di bisogno a prescindere dal carattere laico o religioso di tale ente. La comunicazione “Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d’interesse generale nell’Unione europea” (COM(2006) 177 def)<sup>14</sup> ha individuato, oltre ai servizi sanitari propriamente detti, due gruppi principali di SSIG:

- ❖ i regimi obbligatori previsti dalla legge e i regimi complementari di protezione sociale, con vari tipi di organizzazioni (mutue o regimi professionali);
- ❖ gli altri servizi essenziali prestati direttamente al cittadino e che fornendo aiuti personalizzati per facilitare l’inclusione nella società e garantire il godimento dei diritti fondamentali, svolgono un ruolo preventivo e di coesione sociale.

10 Comunicazione della Commissione del 20 novembre 2007, che accompagna la comunicazione “Un mercato unico per l’Europa del XXI secolo” - I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo [COM(2007) 725 definitivo

11 Cfr. relazione del Comitato per la protezione sociale sull’applicazione del diritto comunitario ai SSIG, novembre 2008, disponibile all’indirizzo <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758&langId=fr>

12 Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.

13 Link [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services-dir/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services-dir/documents_en.htm)

14 COM(2006) 177 definitivo del 26 aprile 2006.



Essi includono: (a) l’assistenza ai cittadini in condizioni di indebitamento, disoccupazione, tossicodipendenza o disgregazione del nucleo familiari; (b) attività miranti a garantire il reinserimento sociale come la riqualificazione e formazione linguistica per gli immigrati, la formazione e il reinserimento professionale; (c) attività che favoriscono l’integrazione delle persone con problemi di non autosufficienza o disabilità a lungo termine; (d) interventi di edilizia popolare e fornitura di alloggi popolari, che permettono alle persone socialmente svantaggiate o meno avvantaggiate di avere una abitazione.

I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale, i SSIG, possono avere un carattere economico o non economico a seconda dell’attività svolta. Di seguito indichiamo sinteticamente alcuni dei principali interrogativi, illustrati nel documento, che potrebbero insorgere nell’applicazione della direttiva.

#### LIMITI SULL’APPLICABILITÀ AI SIEG E IN PARTICOLARE AI SSIG, SERVIZI SOCIALI DI INTERESSE GENERALE, DELLA DIRETTIVA “SERVIZI” SEC(2010) 1545<sup>15</sup>

**Quali servizi d’interesse economico generale e ambiti di applicazione sono inclusi nella direttiva “Servizi” (Par 7.1)?**

I servizi sociali sono stati parzialmente esclusi: rientrano nella direttiva quando sono forniti da operatori privati non incaricati dallo Stato. Tra i servizi a carattere sociale inclusi nella direttiva vi sono:

- Alcuni servizi educativi (Es: scuole e università private, scuole di lingue)
- Servizi sociali forniti da operatori privati (Es: cura dei bambini, degli anziani)
- Servizi di supporto ai servizi sanitari (Es: forniture strumentazione, laboratori)

**Quali servizi sociali sono esclusi dalla direttiva “servizi” e quando le disposizioni di detta direttiva si applicano ai servizi sociali (Par 7.2 e 6.4)?**

Alcuni servizi sociali sono stati esclusi dal campo di applicazione della direttiva “servizi”. L’esclusione (Art. 2, par.2, lettera j) della direttiva “servizi” non riguarda tutti i servizi sociali, ma soltanto quelli relativi a:

- I servizi sanitari erogati da professioni sanitarie per attività di diagnosi, mantenimento e cura della salute dei pazienti (es: esclusa veterinaria).
- Servizi sociali connessi all’housing sociale (alloggi popolari), alla cura dell’infanzia e delle famiglie e delle persone in stato temporaneo o permanente di bisogno forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da istituzioni del terzo settore (charities) riconosciute come tali dallo Stato e non da privati.
- Servizi sociali forniti dallo Stato, da prestatori incaricati dallo Stato o da associazioni caritative riconosciute come tali dallo Stato.

Per contro, i servizi sociali non rientranti nell’ambito dell’articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della diret-

15 SEC(2010) 1545 final (IT) - Commissione Europea, Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici, CE Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea 2011 – 49 pagg. ISBN 978-92-79-18392-8 (In tutte le lingue ufficiali. Versione EN: SEC(2010) 1545 final (EN) European Commission, Buying Social - A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement). Disponibile in <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=It>.

tiva (ad esempio, i servizi di assistenza all'infanzia non forniti dai prestatori menzionati in precedenza) sono disciplinati dal quadro normativo stabilito dalla direttiva "servizi".

**Obiettivi in materia di politica sociale possono giustificare l'applicazione di misure intese a disciplinare il settore dei servizi sociali (Par 6.5)?**

Gli obiettivi in materia di politica sociale costituiscono "motivi imperativi d'interesse generale" che possono giustificare l'applicazione di un regime di autorizzazione o di altre misure intese a disciplinare gli appalti, purché i regimi o le misure siano proporzionate agli obiettivi da realizzare. Tra i "motivi imperativi d'interesse generale" che consentono agli Stati membri di giustificare restrizioni alle libertà del mercato interno (ad esempio, obiettivi di politica sociale, la protezione dei destinatari dei servizi, la protezione dei consumatori) è inclusa la volontà di evitare che un privato tragga un vantaggio dalla debolezza dei destinatari del servizio.

**Gli Stati membri possono decidere di riservare la fornitura di taluni servizi sociali a prestatori non a scopo di lucro (Par 6.6)?**

Sì, uno Stato membro può affidare lo svolgimento di talune attività, ad esempio, a organismi pubblici o caritativi a patto che le misure siano idonee a garantire il conseguimento di uno o più obiettivi legittimi perseguiti da detto Stato membro e non andare oltre quanto necessario per il loro raggiungimento. In ogni caso, le restrizioni devono essere applicate in maniera non discriminatoria.

**Gli Stati membri possono mantenere, nel quadro del recepimento della direttiva "servizi", regimi di autorizzazione nel settore dei servizi sociali (Par 7.3)?**

La direttiva non rimette in discussione la possibilità di disciplinare l'accesso a tali servizi e il loro svolgimento per garantirne la qualità e si possono mantenere i regimi di autorizzazione e accreditamento che disciplinano l'accesso a determinate attività e il loro esercizio, sempre a condizione che tali regimi siano non discriminatori, giustificati e proporzionati (V. artt 9-13).

**Introduzione tra i criteri per la selezione di un prestatore di servizi sociali la sua conoscenza del contesto locale. (Par.4.2.9)**

Un requisito di conoscenza del contesto locale potrebbe comportare una discriminazione illegale a danno di prestatori a meno che la scelta non sia giustificata da particolarità del servizio da fornire (il tipo di servizio e/o di categorie di utenti) e strettamente legata all'esecuzione del contratto.

**Esempi di clausole:**

- Tra le clausole di esecuzione del contratto una Pubblica Amministrazione può richiedere che l'aggiudicatario istituisca una struttura locale come un ufficio o un laboratorio o installi un impianto specifico nel luogo di esecuzione se ciò è necessario per la prestazione del servizio.
- Un comune per istituire una casa rifugio per donne in difficoltà può richiedere nella gara d'appalto che il prestatore di servizi e gli operatori impegnati abbiano un'esperienza precedente di questo tipo di servizi in un contesto che presenta caratteristiche economiche e sociali analoghe alla propria.
- Una Pubblica Amministrazione per istituire un servizio a sostegno dell'occupazione destinato a giovani disoccupati provenienti da zone svantaggiate e che tratti in maniera integrata le difficoltà specifiche incontrate dagli utenti di tale servizio (Es: problemi di salute mentale, di tossicodipendenza o di abuso di alcol, di edilizia popolare e di indebitamento) potrebbe richiedere di dimostrare una esperienza precedente di questo tipo di servizi e una conoscenza da parte degli operatori che saranno impegnati delle reti esistenti di parti sociali con le quali dovranno comunicare per rispondere in maniera integrata alle esigenze di giovani adulti disoccupati.



## 2.3 SVILUPPI DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

L'UE intende apportare delle modifiche alle sue norme sugli appalti pubblici entro il **2012**. Per tale ragione nei primi mesi del 2011 ha organizzato una consultazione<sup>16</sup>, in modo da poter tener conto nella futura legislazione dei punti di vista di tutte le parti interessate.

Come primo passo, la Commissione europea ha pubblicato nel gennaio 2011 un Libro verde<sup>17</sup> che espone le sue idee per **semplificare e aggiornare** le norme esistenti. Gli obiettivi che si propone sono, tra l'altro:

- ❖ rendere più facile e flessibile la procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici
- ❖ facilitare ulteriormente la partecipazione agli appalti pubblici delle imprese di tutta l'UE, specie quelle piccole e medie (PMI)
- ❖ permettere che gli appalti pubblici possano essere utilizzati meglio anche a sostegno di altre politiche.

Tra le reazioni a tale consultazione pubblica si segnalano le considerazioni espresse dalla Piattaforma sociale delle ONG<sup>18</sup> in merito ai Servizi Sociali di Interesse generale (Social Services of General Interest SSGI) forniti dai propri membri che operano tutti nel settore non-profit e nella sfera dei servizi sociali. Le principali raccomandazioni espresse dalla piattaforma delle ONG riguardano:

- ❖Cogliere l'opportunità della revisione della normativa sugli appalti pubblici per trasformarli in uno strumento di supporto di obiettivi sociali di tipo globale, in particolare riguardanti la promozione dei diritti umani fondamentali, l'inclusione sociale e lo sviluppo sostenibile al fine di rafforzare la Strategia Europea 2020.

16 Vedi [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/consultations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/consultations/index_en.htm)

17 LIBRO VERDE sulla modernizzazione delle politiche dell'UE relative agli appalti pubblici. Verso un più efficiente mercato europeo degli appalti. GREEN PAPER on the modernisation of EU public procurement policy Towards a more efficient European Procurement Market COM/2011/0015 final  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=556316:EN:NOT>

18 Piattaforma Sociale dispensa risposte in material di Libro Verde sugli appalti pubblici - Social Platform releases response to Green Paper on public procurement [21/04/2011] “Si coglie l'opportunità di revisionare la legislazione relativa agli appalti pubblici al fine di rendere l'appalto pubblico uno strumento per il raggiungimento di obiettivi quali: la promozione dei diritti fondamentali, l'inclusione sociale e lo sviluppo sostenibile. Le norme sugli appalti pubblici dovrebbero garantire il raggiungimento degli obiettivi sociali previsti dalla strategia europea 2020. Modificare la legislazione esistente in modo da riconoscere le caratteristiche specifiche dei servizi sociali di interesse generale. Le norme sugli appalti dovrebbero essere disegnate in modo che si adattino con le caratteristiche specifiche dei servizi sociali di interesse generale come per esempio la scelta dell'utente del servizio, la qualità, la sostenibilità, la continuità, la personalizzazione, l'integrazione dei servizi, il coinvolgimento la responsabilizzazione degli utenti, il partenariato con la comunità e altri attori. Adottare un approccio coerente con quello indicato nella recente comunicazione “Riforma delle regole sugli aiuti di Stato relative ai servizi di interesse economico generale” semplificare l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato ai servizi pubblici di piccole dimensioni a carattere locale, con un impatto limitato agli scambi tra stati membri, in quanto servizi sociali” [www.socialplatform.org](http://www.socialplatform.org) Documento [http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Polices/Services\\_of\\_General\\_Interest/Social%20Platform110418\\_response%20to%20the%20Green%20Paper%20on%20the%20modernisation%20of%20public%20procurement.pdf](http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Polices/Services_of_General_Interest/Social%20Platform110418_response%20to%20the%20Green%20Paper%20on%20the%20modernisation%20of%20public%20procurement.pdf)

- ❖ Emendare le attuali regole per riconoscere le specifiche caratteristiche dei SSGI. Le regole degli appalti dovrebbero adattarsi con le specifiche caratteristiche dei servizi sociali come la possibilità di scelta dell'utente, la qualità, la sostenibilità, la continuità, la personalizzazione, l'integrazione tra servizi, il coinvolgimento e l'empowerment dei cittadini-utenti e le partnership con le comunità e altri attori.
- ❖ Adottare un approccio coerente con quello espresso nella recente Comunicazione della commissione COM (2011) 146 Final)<sup>19</sup> Communication "Reform of the EU state aid rules on Services of General Economic Interest" con la semplificazione delle regole sugli aiuti di stato ai servizi pubblici su piccola-scala, aventi una natura di tipo locale e un impatto limitato sui commerci tra gli Stati membri, come nel caso dei servizi sociali.
- ❖ La procedura negoziata a seguito di una precedente pubblicazione della gara può essere utile per contratti riguardanti i servizi sociali, specialmente laddove riguardano nuovi bisogno o domande e servizi integrati.
- ❖ Le autorità pubbliche dovrebbero poter prendere in considerazione informazioni rilevanti sui concorrenti durante la fase di selezione. I candidati che non hanno ottemperato a degli obblighi riguardanti, ad esempio, i contributi sanitari e previdenziali e le tasse previste in ciascun paese in cui si sono stabiliti o risiede l'autorità pubblica che fa il contratto, dovrebbero essere esclusi dalla procedura.
- ❖ Al tempo stesso dovrebbe essere possibile per la Pubblica Amministrazione essere informata circa passati fallimenti nell'ottemperare in altre gare a obblighi di tipo sociale.
- ❖ Gli offerenti che si sono dimostrati in precedenti esperienze impegnati e responsabili sul piano di obiettivi a carattere sociale (i.e. assicurare adeguate condizioni occupazionali, investire nella formazione, assunzione di disoccupati e disabili) dovrebbero essere favoriti lungo il processo dell'appalto.
- ❖ È importante permettere che vi siano considerazioni sociali connesse anche al processo di produzione del prodotto o servizio inserite come specifiche tecniche della gara.
- ❖ L'area dei servizi sociali rappresenta un esempio chiave, secondo la Piattaforma Sociale delle ONG, dove potrebbe esser giustificata una restrizione ai fornitori locali o regionali per legittimi obiettivi non basati su considerazioni puramente economiche. Per il modo in cui i SSGI sono organizzati, gestiti e finanziati, la prossimità e la vicinanza relazionale e culturale tra fornitore e fruitore del servizio, risulta essere essenziale per garantire la stessa accessibilità del servizio.
- ❖ In alcuni casi sarebbe opportuno promuovere un approccio centrato sul ciclo di vita del servizio poiché, per garantire la sostenibilità del servizio e realizzare una corretta analisi costo-efficacia delle diverse formule di servizio, è necessario non concentrarsi solo sui costi iniziali e sull'erogazione immediata dello stesso ma anche sui vantaggi economici futuri per la stessa comunità. (si veda il caso dell'housing sociale per senza fissa dimora).

19 [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/sgei\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei_communication_en.pdf)



## CAPITOLO 3

# Procedure per l'affido dei servizi

### 3.1 RUOLO DELLE PRIORITÀ STRATEGICHE

Lo sviluppo di strategie di appalti pubblici socialmente responsabili si basa sul riconoscimento di priorità a livello nazionale, regionale o locale.

Nella Guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici denominata “Acquisti sociali” (EC 15,2010) la Commissione menziona due esempi di priorità a livello nazionale che hanno orientato obiettivi di appalti pubblici socialmente responsabili nel Regno Unito e in Francia.

Il primo esempio riguarda la parità di genere imposto alle autorità pubbliche ed entrato in vigore nell'aprile 2007, il secondo la strategia per uno sviluppo sostenibile lanciata in Francia nel 2003 (“Stratégie nationale du développement durable”), seguita nel 2007 da un piano nazionale d'azione. L'idea centrale è che lo Stato, e più in generale le autorità pubbliche, debbano indicare la strada verso uno sviluppo sostenibile adottando anche negli appalti pubblici una serie di misure atte a favorirlo.

Difatti, tra i fattori chiave per il successo di una strategia di Appalti Pubblici Socialmente Responsabili (Social Public Procurement) che la Guida indica vi è l'impegno politico e leadership di alto livello.

Un aspetto più interessante e innovativo delle strategie connesse ad appalti pubblici ‘socialmente orientati’, riguarda la possibilità di perseguire obiettivi di politica sociale, di inclusione sociale, di sostenibilità ambientale, di salute, di riduzione delle diseguaglianze e in ultimo di giustizia sociale tramite il re-indirizzamento e la creazione di sinergie virtuose con politiche settoriali diverse.

#### IL CASO

**SCOZIA:** Il programma di Riforma degli Appalti Pubblici ( Public Procurement Reform Programme), avviato in Scozia nel 2006, sta avendo un effetto significativo sugli acquisti del settore pubblico. Nel gennaio 2010 il programma è entrato nella seconda fase: ‘Transforming Procurement: Accelerating Delivery’. Elemento centrale del nuovo approccio è che il concetto di ‘value for money’ negli appalti viene inteso come un bilanciamento informato tra costi, qualità e sostenibilità. La strategia si focalizza su 4 punti chiave prioritari:

- Massimizzare efficienza e collaborazione.
- Realizzare e dimostrare effettivi risparmi attraverso il settore pubblico
- Aumentare l'accesso ai contratti del settore pubblico particolarmente per le PMI
- Inserire appalti sostenibili nel cuore dell'agenda della riforma.

Sottostanti a queste priorità vi sono 7 obiettivi strategici, denominati le 7 ‘C’: Capacitazione (capability); competitività; ottenere risparmi e benefici; copertura; collaborazione; corporate social responsibility; comunicazione.

Tratto da: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement>

### LINEA GUIDA SUGLI APPALTI ORIENTATI ALLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE: COME METTERE IN PRATICA LE POLITICHE

‘Putting the policy into practice’ è il titolo di una Linea guida sugli appalti pubblici socialmente responsabili e orientati alla sostenibilità ambientale prodotta nel 2003 dall’Agenzia Improvement Development Agency Inglese (IDeA).<sup>20</sup> Secondo tale linea guida una politica di appalti sostenibili dovrebbe agire come un driver per ridurre impatti sociali e ambientali di tutte le decisioni connesse agli appalti e massimizzare, viceversa, gli effetti positivi. La guida offre molte indicazioni pratiche per promuovere politiche di gestione degli appalti sostenibili.<sup>21</sup>

L’Agenzia suggerisce di sviluppare quella che chiama una strategia risk-based nell’introdurre le nuove pratiche di appalto. Nella fase di avvio per non essere sommersi da eccessive richieste è preferibile non gestire allo stesso tempo ogni prodotto e ogni servizio con il nuovo sistema ma piuttosto definire delle priorità.

Avviare questo processo non significa concentrarsi dove la spesa è maggiore; spesso i maggiori impatti ambientali si verificano dove la spesa è abbastanza bassa.

Questi sono i fattori rilevanti per la scelta dell’approccio da adottare:

- la natura del prodotto e del servizio che deve essere acquistato;
- l’organizzazione dell’appalto se centralizzato o gestito da altri perifericamente;
- il livello di expertise ambientale e sociale presente in una data amministrazione locale o autorità pubblica.

Vengono indicati tre possibili approcci in funzione del livello di rischio (ambientale, reputazionale, dell’offerta...). Un appalto può essere classificato come ‘alto’ o ‘basso’ rischio ambientale, rispetto ad esempio:

- sostenibilità rispetto l’utilizzo delle materie prime
- energia consumata nel processo di conversione
- impatti ambientali dovuti all’uso (‘in use’)
- possibilità di essere riutilizzati o riciclati
- biodegradabilità alla fine del suo ciclo di vita.

Esempi di buone pratiche di classificazione di livelli di rischio ambientale sono presentati nella in: [www.environment-agency.gov.uk](http://www.environment-agency.gov.uk).

20 Agenzia per lo sviluppo e il miglioramento dell’amministrazione locale. Improvement and Development Agency for Local Government, Layden House 76-86 Turnmill Street, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/faq\\_it.htm#8](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/faq_it.htm#8)

21 La linea politica deve essere firmata (e datata) da parte del membro esecutivo responsabile dell’appalto e dal capo dell’esecutivo. Deve essere periodicamente rivista e aggiornata alla luce di risultati e di esperienze. La linea politica deve essere largamente diffusa. Le persone coinvolte negli appalti devono essere introdotte alla linea politica e, mediante approfondimenti, comprendere cosa significa in pratica (eventualmente attraverso workshop o seminari). Informazioni di supporto dovrebbero essere disponibili, come ad esempio, documenti di orientamento (possibilmente on-line) e altre fonti di informazione, ecc. L’andamento deve essere monitorato in modo da poterlo migliorare.



### 3.2 SENSIBILIZZAZIONE E COINVOLGIMENTO DEI DIVERSI ATTORI

Gli appalti pubblici socialmente responsabili (APSR) interessano una ampia gamma di soggetti e parti sociali che devono essere coinvolte nel processo di sviluppo di un approccio orientato alla responsabilità sociale. Gli APSR richiedono processi di ideazione congiunta tra imprese e acquirenti pubblici in modo tale da raccogliere le idee più innovative: la collaborazione tra le parti, lo scambio delle conoscenze anche tecniche e delle diverse letture dei bisogni e delle risorse di un territorio e la partecipazione dei cittadini rappresentano chiavi essenziali per il successo degli ASPR.

È inoltre utile prevedere campagne di comunicazione pubblica sui vantaggi degli APSR. Per favorire una diffusa familiarità con gli APSR conferenze, workshop e seminari dovrebbero essere organizzati nelle diverse fasi, durante quella di formulazione di idee, durante la stesura delle clausole e verso la fine in fase di revisione.

#### I CASI

**DANIMARCA:** quello degli appalti pubblici socialmente responsabili è uno dei temi trattati nell’analisi di mercato eseguita da National Procurement Ltd. prima di ciascuna gara d’appalto. L’organizzazione si occupa di programmi di formazione e workshop per tutti i fornitori. Si propone di semplificare il più possibile la documentazione relativa alla gara in modo che anche le PMI possano disporre delle risorse necessarie per presentare un’offerta. I contratti quadro sono spesso suddivisi in più lotti (ad es. su base geografica), nel rispetto dei limiti definiti dalle direttive sugli appalti, allo scopo di consentire ai fornitori di presentare un’offerta.

**REGNO UNITO:** per elaborare raccomandazioni sulle modalità in cui gli appalti nel settore pubblico nel Regno Unito potrebbero migliorare il grado di coinvolgimento delle PMI, l’HM Treasury e il Department for Business Enterprise and Regulatory Reform hanno lanciato una consultazione online su alcune questioni chiave in cui vengono esaminati i fattori che ostacolano la partecipazione alle gare di appalto da parte delle PMI. La consultazione è stata resa disponibile su un sito Web e sono stati invitati a rispondere committenti, gruppi interessati e fornitori. Successivamente, per implementare le raccomandazioni scaturite, a un gruppo interessato è stato affidato il compito di tenersi regolarmente in contatto con i team di progetto responsabile dell’implementazione e di fornire commenti sull’approccio da adottare.

Tratto da: *EC, Buying social, p. 18, 2011*

### 3.3 APPROCCI PER GLI APPALTI PUBBLICI SOCIALMENTE RESPONSABILI E CLAUSOLE SOCIALI

La Commissione indica 4 approcci di base sulle modalità di gestione degli aspetti sociali negli appalti pubblici.

- ❖ **Il primo approccio** prevede l'inserimento da parte dell'acquirente di **criteri sociali nell'oggetto dell'appalto stesso e/o nelle specifiche tecniche** cui i vincitori della gara devono rispondere tenendo conto di tali criteri. L'esempio su questo approccio è quello delle specifiche di apparecchiature informatiche conformi a determinati criteri di accessibilità.
- ❖ **Il secondo approccio regola l'accesso dei fornitori** e prevede, in determinate condizioni, che agli offerenti sia fatto divieto di ottenere appalti pubblici se in precedenza hanno subito condanne per atti illeciti; lo scopo di questo divieto è di impedire agli enti pubblici di aggiudicare appalti a imprese che non hanno raggiunto uno standard specifico di comportamento sociale.
- ❖ **Il terzo approccio si basa sulla 'moral suasion'** e mira a persuadere gli offerenti ad assumere un impegno verso determinati standard sociali e, in sede di decisione relativa all'aggiudicazione dell'appalto, tiene conto dei risultati da questi raggiunti in tale direzione. Ciò avviene, ad esempio, quando l'organismo pubblico tiene conto di determinati aspetti sociali nei criteri di aggiudicazione.
- ❖ **Il quarto approccio riguarda l'esecuzione** ed è incentrato sulla fase successiva all'aggiudicazione dell'appalto. Richiede che chiunque esegua l'appalto si attenga a date condizioni per l'esecuzione dell'appalto stesso e che gli imprenditori sottoscrivano lo stesso requisito seppure non vi sia alcuna verifica ex ante circa la capacità dell'impresa di attenersi alle condizioni.

Le direttive europee 2004/17/CE e 2004/18/CE hanno confermato le clausole sociali già in precedenza utilizzate dalle pubbliche amministrazioni, introducendo ex novo l'istituto degli appalti riservati, art. 19 Direttiva 2004 /18/CE: "Gli Stati membri possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici a laboratori protetti o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti, quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta di disabili, i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali. Il bando di gara menziona la presente disposizione."

Le clausole sociali possono essere previste in fase di aggiudicazione dell'appalto: Le amministrazioni pubbliche, purché sia espressamente previsto nel bando di gara, possono introdurre criteri addizionali ulteriori, rispetto all'accertamento dell'idoneità economica, finanziaria e tecnica ed ai criteri di aggiudicazione. Le pubbliche amministrazioni sono inoltre obbligate a respingere le offerte anormalmente basse invocando, ad esempio, l'inosservanza delle norme in materia di occupazione e diritto al lavoro.

Nella fase dell'esecuzione dell'appalto: L'amministrazione può inserire nel bando di gara la previsione di un obbligo riferito all'esecuzione del contratto che persegua obiettivi sociali, come ad esempio, l'obbligo di assumere disoccupati, introdurre azioni di formazione, promuovere le pari opportunità o assumere un certo numero persone svantaggiate o una quota di persone disabili superiore rispetto alla quota obbligatoria già prevista dalla legislazione nazionale.

Clausole circa specifiche tecniche e contenuti dell'appalto: Obiettivi di tipo sociali possono essere inclusi nella formulazione delle specifiche tecniche dell'appalto di un bene-servizio che riguardi non in senso stretto servizi sociali o sanitari. Si veda a tal proposito la questione dell'accessibilità che può essere garantita tramite l'adozione di alcuni criteri e specifiche di tipo tecnico in fase di esecuzione. L'accessibilità e la fruibilità dei luoghi pubblici, degli ambienti domestici e dei prodotti deve essere garan-



tita per le persone disabili<sup>22</sup> e sempre più per la popolazione generale che a causa dell'invecchiamento troverà sempre più difficoltà, ad adattarsi a talune condizioni connesse a scarsa viabilità, ad ostacoli di natura fisica, o ad ambienti costruiti che impediscono il soddisfacimento di bisogni di tipo sociale e relazionale, tipici delle metropoli o di alcuni centri urbani. Come anche previsto dalla Direttiva 2004/18/EC, in merito ai temi dell'accessibilità per persone disabili, dei criteri possono essere inclusi nella definizione di specifiche tecniche o nella redazione di piani urbanistici da cui in seguito deriveranno appalti nel settore edilizio e dei trasporti.

### INDICAZIONI PER LA GESTIONE DI 'BENI COMUNI'

Per rafforzare gli impatti e cioè le ricadute sociali non strettamente connesse agli obiettivi diretti dell'appalto, possiamo trarre alcuni suggerimenti emersi da buone prassi di gestione dei 'beni comuni' per la definizione di clausole da inserire nella formulazione delle procedure di affidamento.

Ad esempio, nel caso di appalto di servizi di manutenzione riguardanti le abitazioni popolari, la concessione di spazi comuni alle reti dell'associazionismo giovanile, o a consulte del volontariato, alcune delle seguenti condizioni potrebbero essere favorite o comunque non ostacolate nella redazione delle clausole dell'appalto. Esistono otto condizioni necessarie per un'efficace e sostenibile gestione dei beni comuni da parte delle comunità:

- confini ben definiti (con conseguente esclusione dalla gestione di gruppi esterni);
- regole condivise e adattate alle condizioni locali sull'impiego e lo sfruttamento del bene comune;
- un ordinamento condiviso che permetta ai fruitori della risorsa di essere parte attiva nel processo decisionale, attraverso percorsi di partecipazione;
- una supervisione efficace da parte di figure che siano parte della comunità o da essa ritenute attendibili;
- un sistema di sanzioni progressive per i fruitori della risorsa che violino le regole della comunità o per i free rider;
- meccanismi di risoluzione dei conflitti a basso costo e di facile accessibilità;
- autoregolamentazione della comunità che sia riconosciuta dalle autorità centrali di più alto livello (una sorta di principio di sussidiarietà);
- in caso di beni comuni più ampi, l'organizzazione deve poi avere una forma stratificata di imprese collegate, con alla base un sistema di piccoli comitati locali.

Sono suggerimenti che possono essere adottati e collaudati in molte esperienze di Appalti pubblici al fine di ottenere il massimo vantaggio per tutti senza promuovere conflitti tra gli interessi particolari.

22 Si veda a tal proposito quanto raccomandato dalla Guida "Piattaforma Sociale, Forum europeo sulla disabilità, Eurocities, Associazione europea di commercio equo e solidale, Cecop, Sfruttare al meglio il denaro pubblico – una guida pratica per l'implementazione e la contrattualizzazione in base alla versione revisionata della direttiva europea sugli appalti pubblici, 2004. "Social Platform, European Disability Forum, Eurocities, European Fair Trade Associations, Cecop, Making the most of public money – A practical guide to implementation and contracting under the revised EU public procurement directives, 2004", (ultimo accesso 20/05/2011) Social Platform, European Disability Forum, Eurocities, European Fair Trade Associations, Cecop, Making the most of public money – A practical guide to implementation and contracting under the revised EU public procurement directives, 2004, (ultimo accesso 20/05/2011)  
<http://www.socialplatform.org/module/FileLib/PracticalGuidePublicProcurementFINALNOVEMBER2004.pdf>

## IL CASO

**SPAGNA:** il governo regionale dei Paesi Baschi ha emesso una guida sull'inserimento di criteri sociali, ambientali e relativi ad altre politiche pubbliche nella procedura di appalto della propria amministrazione. Il documento definisce i criteri sociali e ambientali che occorre considerare in tutti gli appalti pubblici nella regione e secondo quali modalità. Occorre considerare gli aspetti sociali e ambientali, che fanno parte dell'approccio verso la sostenibilità, insieme ad altri aspetti correlati ad altre politiche pubbliche negli appalti dell'amministrazione e delle entità pubbliche nei Paesi Baschi.

Valutazione e controllo: il dipartimento basco per l'occupazione, l'inclusione sociale, gli affari sociali e l'ambiente effettuano valutazioni periodiche dell'esecuzione degli appalti. La valutazione include la formulazione delle specifiche, la modalità di applicazione delle specifiche nel processo di aggiudicazione e l'esecuzione dell'appalto.

Specifiche tecniche: si raccomanda l'inserimento dei requisiti di accessibilità e progettazione per tutti nelle specifiche tecniche.

Criteri di aggiudicazione: qualora sussistano più criteri di aggiudicazione, essi devono includere l'idoneità dei prodotti e dei servizi per le persone con disabilità (nel caso in cui questo adattamento superi i requisiti minimi obbligatori previsti dalla legge). Qualora i gruppi svantaggiati rientrino tra i beneficiari dei servizi definiti nell'oggetto dell'appalto, le caratteristiche correlate al soddisfacimento delle loro esigenze sociali dovranno essere incluse nei criteri di aggiudicazione.

Clausole di esecuzione dell'appalto: si invita a includere nell'appalto clausole di esecuzione speciali, ovvero ambientali, sociali e correlate ad altre politiche pubbliche. Gli obiettivi di tali clausole sono la protezione dell'ambiente, la sicurezza e la salute, la promozione dell'occupazione dei gruppi svantaggiati, l'eliminazione delle disparità di genere dal mercato del lavoro e la lotta alla disoccupazione.

Esempi di clausole di esecuzione dell'appalto nei Paesi Baschi:

1. Inclusione lavorativa di persone disoccupate che sono di difficile collocazione: il personale che esegue l'appalto deve includere una determinata percentuale di persone svantaggiate, quali persone disoccupate, persone con disabilità, donne disoccupate di lunga durata che hanno più di trent'anni, vittime di violenza domestica, persone affette da malattie psichiatriche, genitori single disoccupati, immigrati disoccupati da almeno sei mesi, disoccupati di lunga durata (più di un anno) e giovani disoccupati.
2. Qualità e diritti fondamentali del lavoro: durante l'esecuzione dell'appalto, l'imprenditore deve garantire la conformità con le norme fondamentali di lavoro dell'OIL in relazione ai lavoratori impiegati nella realizzazione dei prodotti (l'oggetto dell'appalto) lungo la catena di fornitura.
3. Salute e sicurezza nell'esecuzione degli appalti per i lavori e i servizi nel settore edilizio.

Tratto da: EC, Buying Social, 21, 2011

### 3.4 STRATEGIE INTERSETTORIALI E OBIETTIVI DI POLICY COMPLESSI

Un ulteriore suggerimento riguarda la promozione tramite gli appalti di strategie integrate di policy che superino le logiche settoriali e i modelli di intervento per singola 'materia'.

Ad esempio, obiettivi di salute e di riduzione delle disuguaglianze di salute in EU possono essere perseguite tramite la convergenza di più misure e policy: politiche per i trasporti e la riduzione dell'inquinamen-



to urbano, riduzione dei consumi alimentari e modifiche concordate con le industrie alimentari, riduzione delle principali discriminanti socioeconomiche di salute connesse a bassi livelli di istruzione e di condizioni socioeconomiche, aumento dell'attività motoria.

In una fase di restrizione della finanza pubblica, particolarmente interessanti sono esempi di appalti pubblici che producono forme di riconversione e riallocazione della spesa: da sistemi di cura ospedaliera e stili di gestione dei sistemi sanitari associati ad alti consumi farmaceutici a modelli di sanità spostati sul territorio (home care services, day hospital, continuità delle cure assistenziali) e con maggiori investimenti sulla promozione della salute.

Le linee guida emanate dai ministeri della salute in materia di appalti sulla ristorazione collettiva e sulla ristorazione scolastica sono finalizzate ad influenzare i comportamenti di acquisto di altre amministrazioni pubbliche introducendo elementi volti a garantire diete corrette e consumi sostenibili con utilizzazione di prodotti locali e a minor impatto ambientale. Tale indicazioni (es: ridotto consumo di sale, eliminazione di vendita di snack nelle scuole e di bevande gassate e zuccherate, utilizzazione di prodotti locali freschi con costi ridotti per il trasporto) se inserite come clausole vincolanti all'interno degli appalti possono tradursi in enormi benefici per la salute della popolazione infantile e degli adulti.

Un altro esempio interessante viene dagli appalti per l'infrastrutturazione con pannelli fotovoltaici, pompe di calore, impianti di solare termico degli edifici delle pubbliche amministrazioni che possono consentire di creare meccanismi utili all'inserimento lavorativo di fasce svantaggiate e al contempo di vincolare e poi di reinvestire gli utili prodotti dal risparmio energetico in attività socialmente utili per la comunità e di favorire lo sviluppo di imprese sociali competitive sul mercato privato.

## IL CASO

**ITALIA:** “Luce è Libertà” è un progetto innovativo ideato dall'Azienda Sanitaria Provinciale di Messina e dai promotori della Fondazione di Comunità di Messina e sostenuto economicamente dalla Cassa delle Ammende del Ministero della Giustizia e dalla Regione Siciliana. La finalità principale del progetto è quella di sperimentare, per la prima volta in Europa, un modello di welfare comunitario capace di generare quelle libertà strumentali che sono fondamentali per la soddisfazione dei diritti individuali delle persone più fragili, come anche coesione sociale e promozione di economia sociale e solidale. L'obiettivo operativo del progetto è, infatti, quello di favorire il reinserimento socio-lavorativo di cinquantasei internati dell'ospedale psichiatrico giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto reintegrandoli nei territori di origine attraverso un programma sperimentale che prevede una metodologia centrata sulla costruzione, per ogni persona, di un budget di cura e salute, definiti capitali personali di capacitazione. Grazie al progetto “Luce e Libertà”, i 56 internati dell'ospedale psichiatrico di Barcellona avranno la possibilità di “rompere le gabbie” ed entrare così nel mondo del lavoro attraverso la realizzazione di centrali di produzione fotovoltaiche su beni confiscati alla mafia, beni già nella disponibilità dei partner del progetto. È prevista la realizzazione di una serie di micro impianti sui tetti o nei parcheggi delle aziende sanitarie e dei comuni dei territori di origine degli internati. Nel marzo 2011 è stato inaugurato il primo impianto fotovoltaico realizzato su un edificio pubblico, il Prap di Palermo (Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per la Sicilia); l'impianto di 197.12 chilowatt produrrà annualmente 263.000 chilowattora di energia elettrica.

Tratto da: Fondazione di Comunità di Messina, progetto Luce e Libertà

Gli appalti dei servizi sanitari a livello regionale e locale permettono di favorire il miglioramento della salute e lo sviluppo del capitale sociale stimolando la crescita di un potenziale imprenditoriale orientato al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona; tra i benefici si segnalano oltre a impatti occupazionali e ricadute economiche per i territori anche la possibilità di conseguire anche rilevanti impatti sociali. Le caratteristiche dell'ambiente costruito hanno forte rilevanza sugli obiettivi di salute della popolazione e per tale ragione l'Organizzazione Mondiale della Sanità e alcune Regioni UE hanno elaborato dei Piani per ridurre gli impatti negativi sulla salute dovuti all'ambiente costruito e per rafforzare i fattori protettivi.

### **AMBIENTE COSTRUITO E IMPATTI DI SALUTE: INDICAZIONI E CRITERI PER APPALTI NEL SETTORE URBANISTICO**

I Sistemi sanitari nazionali e il WHO World Health Organization iniziano a comprendere i molteplici rapporti esistenti tra ambiente costruito, con particolare riguardo alle modalità di edificazione adottate negli ultimi 50 anni, e i comportamenti degli individui, la salute, gli stili di vita e il capitale sociale.

Il disegno dell'ambiente costruito possa risultare straordinariamente efficace per contrastare molti dei più grandi problemi di salute pubblica odierni, compresa l'obesità, la malattia cardiovascolare, il diabete, l'asma, gli incidenti, la depressione, le violenze e le disuguaglianze sociali. La presenza e la corretta distribuzione delle varie tipologie di spazi comuni sono indispensabili alla salute dei cittadini perché favoriscono l'attività motoria e contrastano la sedentarietà, promuovono il capitale sociale e le reti di supporto sociale, il contatto con la natura e l'irraggiamento solare.

Sono importanti le grandi piazze e le piazzette, i giardinetti di caseggiato e i grandi parchi e tutti gli spazi adibiti ad utilizzo comunitario. Ognuno spazio si adatta a esigenze e anche a fasce di popolazione e di età diverse. Le relazioni sociali possono essere facilitate promuovendo una ragionevole densità abitativa e sviluppando, lungo adatti percorsi pedonali e ciclabili, i nodi di aggregazione, come i negozi di vicinato, i servizi essenziali, le piattaforme di scambio tra pedonalità e trasporti pubblici, soprattutto se si tratta di luoghi attrezzati per la sosta, con panchine e chioschi, aree ombreggiate o riparate dalle intemperie. La viabilità ha un ruolo centrale e il sistema dei trasporti deve consentire ai pedoni, e a coloro che utilizzano la bicicletta, di muoversi prevenendo gli alti rischi di incidentalità attuali e riducendo il rischio di cadute e fratture dovute ad aree pedonali poco adatte o con percorsi accidentati.

Anche la presenza di piccoli negozi di generi alimentari nelle vicinanze di aree residenziali può grandemente contribuire a non depauperare la zona di servizi essenziali, favorire una alimentazione più sana (v. correlazione tra obesità, classe socioeconomica e residenza in aree urbane in cui vi è una concentrazione di negozi che offrono junk-food e fast-food) e garantire al contempo una maggiore sicurezza.

Gli appalti pubblici in materia di edilizia, trasporti e le concessioni di licenze commerciali dovrebbero contenere specifiche clausole per salvaguardare la vivibilità dei centri urbani anche in forme e modi sino ad oggi poco perseguiti così come raccomandato dalla comunità internazionale (WHO e

>>>



&gt;&gt;&gt;

dal CDCP Centre for Disease Control and Prevention etc.). Le Linee guida della regione Emilia Romagna, redatte in collaborazione tra diversi assessorati, mirano a ottenere effetti di salute migliorando la qualità dell'ambiente costruito anche attraverso un cambiamento delle modalità di pianificazione urbanistica locale e di identificazione di criteri negli appalti per il settore dell'edilizia.

Approfondimenti:

Barton H, Tsourou C (2000), Healthy urban planning (Pianificazione urbana salutare), Published by Spon Press, WHO Regional Office Europe Français (PDF), 1.3 MB Русский (PDF), 987.5 KB  
<http://www.euro.who.int/en/what-we-publish/abstracts/healthy-urban-planning>

WHO European Region, Urban health. Gaining health. The European Strategy for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases (Urban salute. Guadagnare la salute. La strategia europea per la prevenzione e il controllo delle malattie croniche), September 2006,  
<http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environmental-health/urban-health/publications/2006/gaining-health.-the-european-strategy-for-the-prevention-and-control-of-noncommunicable-diseases>

Jackson J R, Kochitzky C (2010), Creating A Healthy Environment: The Impact of the Built Environment on Public Health (Creazione di un ambiente sano: l'impatto del contesto sulla salute pubblica), Sprawl Watch Clearinghouse. Centre for Disease Control and Prevention, USA.  
<http://www.cdc.gov/healthyplaces/articles/Creating%20A%20Healthy%20Environment.pdf>

Piano regionale Prevenzione Regione Emilia Romagna “La prevenzione della patologia indotta dall'ambiente costruito”.  
[http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/par/sezioni\\_primopiano/a\\_che\\_punto\\_siamo/materiali\\_gtm\\_18\\_5\\_09/Piano\\_Regionale\\_Prev\\_Pat\\_Ambiente\\_Costruito.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/par/sezioni_primopiano/a_che_punto_siamo/materiali_gtm_18_5_09/Piano_Regionale_Prev_Pat_Ambiente_Costruito.pdf)

## CAPITOLO 4

# Monitoraggio e valutazione degli impatti sociali

L'aspetto più interessante e innovativo delle strategie connesse ad appalti pubblici 'socialmente orientati' riguarda la possibilità di perseguire obiettivi di politica sociale, di inclusione sociale, di riduzione delle disuguaglianze e in ultimo di giustizia sociale tramite il re-indirizzo e la creazione di sinergie virtuose di altre politiche settoriali come, ad esempio, le politiche sanitarie e quelle per la sostenibilità ambientale. In altri termini gli obiettivi delle 'politiche sociali' si perseguono anche tramite la diffusione di appalti pubblici che sostengono una serie di effetti diretti e indiretti.

Gli appalti pubblici non dovrebbero rinforzare componenti basati su logiche assistenziali ma favorire, riconoscere, stimolare sinergie tra modelli di economia sociale solidale ( a prescindere dalla natura giuridica dell'erogatore di un bene o servizio) e il soddisfacimento dei bisogni di beni e servizi di cui la comunità necessita.

Tutti gli approcci utilizzati per la valutazione della dimensione sociale degli investimenti pubblici fanno direttamente o indirettamente riferimento alla valutazione delle politiche pubbliche. Sebbene in questa guida il tema della valutazione di politiche e programmi venga trattato solo marginalmente, tutti i concetti utilizzati fanno necessariamente riferimento ad approcci di valutazione di programmi pubblici<sup>23</sup>.

### 4.1 RAPPORTO TRA ANALISI DEL VALORE SOCIALE E VALUTAZIONE DEL PROGETTO-PROGRAMMA

Uno dei problemi maggiori riscontrati nell'uso di tecniche di valutazione degli impatti sociali degli investimenti pubblici è dato da un utilizzo improprio di concetti di outcome ed efficacia che vengono sistematicamente confusi con i risultati, i benefici intermedi diretti per i destinatari (in genere gli unici aspetti che un report di monitoraggio può correttamente rilevare) o peggio con gli *output* e cioè le stesse attività erogate da un servizio o da una Pubblica Amministrazione con l'intenzione di produrre dei benefici per i destinatari. Uno dei punti deboli deriva dalla confusione del logical framework con la teoria del programma: il primo ha obiettivi di tipo prescrittivo e deriva da logiche di programmazione sinottica e top-down; il secondo invece nasce più propriamente nell'ambito della cultura valutativa di origine anglosassone (prima USA negli anni '80 con Carol Weiss e in seguito UK con Ray Pawson tra i maggiori esponenti e autore della Valutazione Realista o Realist Evaluation). Quest'ultimo ha avuto contaminazioni con la *policy-analysis* e con logiche programmatiche 'post-razionaliste' e permette di esplicitare e migliorare le teorie del programma sottese agli interventi e ai programmi pubblici.

23 Rimandiamo il lettore al sito della Direzione generale della Commissione Inforegio sulle politiche regionali e all'approfondimento sui temi della valutazione presente nella Guida online "Valutare lo sviluppo socio-economico". Relativamente all'utilizzo di termini come: output, risultato, outcome, efficacia, si suggerisce di fare riferimento al Glossario scaricabile dallo stesso sito della Commissione.



Ai fini di un corretta analisi del valore sociale di un appalto pubblico occorre comprendere e interrogare la teoria del programma e capire se il nesso ipotizzato dai decisori, “faccio questo per ottenere quest’altro in date circostanze”, si è verificato. Si potrebbe decidere in alcuni casi inoltre di capire, in una logica propriamente valutativa e non di sola rendicontazione o accountability, in che modo, per chi e tramite quali meccanismi dati gli outcome sono stati ottenuti per determinati gruppi di beneficiari (si veda il problema dell’equità nell’accesso ai servizi pubblici o degli outcome ridotti a particolari gruppi della popolazione).

Quest’ultimo tipo di approccio va sotto il nome di approccio di valutazione *theory driven* o *theory based*. Per approfondimenti si rimanda ad una ampia documentazione online<sup>24</sup>.

Di seguito si propone uno strumento di verifica dei potenziali effetti di un appalto pubblico da valutare ex ante, in fase di gara, e da monitorare in corso d’opera o valutare ex-post.

Si tratta di un elenco di dimensioni attinenti il benessere delle risorse, umane, le ricadute sull’ambiente fisico e sociale, e le ricadute sulla comunità, non di tipo esaustivo e non necessariamente presenti in ogni tipologia di appalto o in ogni settore:

- A. Lavoratori**
- B. Innovazione e Ricerca (RDT)**
- C. Coesione sociale, socialità, revitalizzazione aree urbane**
- D. De-istituzionalizzazione**
- E. Sostenibilità ambientale**
- F. Partecipazione**
- G. Legalità**

Gli stakeholder e i funzionari della Pubblica amministrazione possono utilizzare tale griglia per verificare se sussistono o possono eventualmente essere rintracciate determinate potenzialità di benefici ‘aggiuntivi’ connesse a ciascun appalto pubblico. L’oggetto dell’appalto in questo caso è meno rilevante in quanto a dettare prioritariamente le soluzioni virtuose da adottare sono le strategie di sviluppo dei territori, il sistema di partnership, le risorse locali come pure i problemi prioritari.

Vediamo come poter considerare alcune delle dimensioni citate:

24 Per una trattazione in lingua italiana dedicata ad approcci di valutazione theory-driven e alla Valutazione realista si veda <http://www.cevas.it/approcci-valutazione-guidati-da-teoria-theory-based-evaluation.html> e [http://it.wikipedia.org/wiki/Valutazione\\_delle\\_politiche\\_pubbliche](http://it.wikipedia.org/wiki/Valutazione_delle_politiche_pubbliche)  
Su come sviluppare un disegno di valutazione: [http://www.cevas.it/wordpress/wp-content/uploads/2010/10/come\\_sviluppare\\_un\\_disegno\\_di\\_valutazione.pdf](http://www.cevas.it/wordpress/wp-content/uploads/2010/10/come_sviluppare_un_disegno_di_valutazione.pdf)  
<http://www.npcresearch.com/Files/SRCDZ3.pdf> Sull’uso dell’approccio theory driven un contributo di S I Donaldson: <http://www.cgu.edu/include/SBOS%20DaVinci%20Code.pdf> Sulla Valutazione realista (Pawson R eTilley N 2004) si veda: [http://www.communitymatters.com.au/RE\\_chapter.pdf](http://www.communitymatters.com.au/RE_chapter.pdf)

Sebbene vi siano normative sulla tutela e i diritti dei lavoratori molto avanzate a livello Comunitario e nei singoli stati membri UE, il rispetto di tali diritti è talvolta lacunoso e ciò è testimoniato dai livelli elevati di economia sommersa di taluni stati e dai tassi di incidentalità sul lavoro. Quella del rispetto non formale ma sostanziale dei diritti dei lavoratori deve rappresentare quindi un criterio prioritario all'interno dei procedimenti sugli appalti pubblici e dei sistemi di M&V avviati in fase di erogazione dei servizi o di realizzazione di un'opera. Questo tema è sempre più di attualità nell'area di alcuni servizi di cura alla persona che per loro natura, coinvolgendo forza lavoro e utenti con scarso livello di contrattualità, sono soggetti a pressioni concorrenziali con sacche di lavoro sommerso. Il caso delle badanti, cioè di persone immigrate da alcuni stati membri verso altri con livelli di ricchezza maggiori, è quello più eclatante.

Il Consiglio europeo di Lisbona ha ribadito l'importanza della ricerca e sviluppo e dell'innovazione per la crescita economica e la creazione di occupazione e di coesione sociale. L'innovazione 'è il mezzo attraverso cui le regioni meno favorite possono progredire velocemente accanto alle regioni sviluppate, non cercando di imitare cosa le altre hanno già raggiunto ma cercando uno sviluppo in sintonia con le proprie caratteristiche ed esigenze (...), per adattarsi alle condizioni di competitività in una economia globale'. È ampiamente accettato oggi che la capacità delle economie regionali e locali di far fronte alla competizione e adattarsi ai cambiamenti tecnici è connessa alla loro capacità di innovazione. Il perseguimento di obiettivi di politica sociale realizzato tramite appalti pubblici non è concepibile senza una forte capacità di innovazione interna e, al contempo, di appropriazione e utilizzazione delle innovazioni di tipo tecnologico e scientifico.

Il fatto di lavorare per l'inserimento di fasce marginali deve rappresentare una sfida in più per sviluppare soluzioni virtuose di crescita di imprese tecnologicamente avanzate in grado di ridurre anche beni relazionali e inserire persone con svantaggi sociali o disabilità. Esistono imprese sociali di eccellenza che hanno dimostrato come sia possibile vincere tale sfida e operare su mercati fortemente concorrenziali e in settori a medio-alto contenuto tecnologico come quello delle energie rinnovabili. Tali risultati, economici e di impatto sociale, dovrebbero essere riconosciuti nelle aree in cui queste imprese operano e valorizzate anche tramite una attenta e corretta utilizzazione degli appalti pubblici.

I processi partecipativi e il coinvolgimento dei cittadini- utenti di norma andrebbe sempre sostenuto; nel caso dei servizi di cura all'infanzia, ai disabili o agli anziani vengono previsti dei comitati di genitori o familiari con funzioni di co-programmazione e di verifica della gestione del servizio. Tali strumenti dovrebbero essere inseriti nei regolamenti e indicati in fase di appalto.

Infine, in merito al criterio della legalità si consideri che il comportamento socialmente responsabile delle imprese riguarda anche l'utilizzo di mezzi illeciti per condizionare il mercato e la politica. In alcuni casi potremmo essere in presenza di contesti influenzati dalla criminalità organizzata: tale evento non interessa purtroppo aree isolate del mezzogiorno, dato che infiltrazioni di tipo mafioso sono avvenute anche nel cuore d'Europa, in Germania, in Scozia, in Spagna e in diversi Paesi dell'est Europa. Il reato di estorsione in alcuni territori è cresciuto. In alcune aree si sono sperimentati dei protocolli sulla legalità in accordo con enti locali e Prefetture. Di concerto con le associazioni di categoria dell'industria e delle imprese, si sono sottoscritti accordi poi utilizzati negli appalti pubblici che escludono dalle gare le imprese che risultano aver pagato tangenti.



Nella colonna centrale sono indicati in modo dettagliato 16 criteri che possono essere utilizzati per giudicare le precedenti dimensioni.

Si tratta di uno strumento elaborato per la valutazione di programmi del terzo settore e appalti pubblici socialmente responsabili sviluppati all'interno di modelli di sviluppo dei Distretti dell'economia sociale<sup>25</sup>. I criteri rappresentano dei riferimenti che vanno adattati alle specifiche esigenze e al settore dell'appalto, di volta in volta, in base al grado di pertinenza con lo specifico servizio o bene dell'appalto.

## CHECKTOOL

Dimensione	Criteri	Alto	Medio	Basso	Non Pertinente
A. Lavoratori	1) Garantiscono un effettivo rispetto delle normative in materia di tutela dei lavoratori in tutte le fasi del procedimento sino all'aggiudicazione della gara				
	2) Favoriscono e sostengono l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e disabili in linea con la legislazione vigente				
	3) Favoriscono l'emersione del lavoro sommerso presente anche negli appalti pubblici (v. lavoratori sottopagati o forme irregolari di lavoro, sub appalti irregolari..)				
	4) Garantiscono pari opportunità e parità di genere tra i lavoratori direttamente o indirettamente interessati all'appalto				
	5) Garantiscono un effettivo rispetto delle normative in materia di tutela dei lavoratori in fase di realizzazione del servizio o dell'opera;				
B. Innovazione e Ricerca	6) Uniscono modelli di economia sociale con produzione di innovazione e ricerca anche nel settore delle nuove tecnologie IT o ambientali (es: il caso del network delle transition towns o di alcune Fondazioni di comunità)				
	7) Favoriscono l'utilizzazione e diffusione di know how e competenze tecnico scientifiche con benefici per il contesto locale, i giovani (es: studenti scuole locali), e i gruppi svantaggiati				
C. Coesione sociale e socialità revitalizzazione urbana e aree svantaggiate	8) Promuovono la coesione sociale e il benessere delle persone anche attraverso il rafforzamento di reti sociali				
	9) Favoriscono meccanismi di sviluppo locale basati su valorizzazione delle identità locali e delle culture				
	10) Favoriscono e stimolano la vivibilità di aree urbane periferiche o di quartieri ghetto scarsamente serviti da trasporti, servizi commerciali etc. (v Urban re generation)				

25 Tratto da: Leone, Per una valutazione degli appalti pubblici socialmente responsabili, Febbraio 2011, CEVAS, Rome. [www.cevas.it](http://www.cevas.it)

D. Benefici per i destinatari	11) Evitano o contrastano forme di istituzionalizzazione e isolamento di gruppi svantaggiati della popolazione favorendone invece l'integrazione nei contesti di vita comunitari (es: laboratori protetti v/s inserimento lavorativo dei 'diversamente abili' in azienda)				
	12) Si sviluppano outcomes connessi al progetto e si riducono impatti negativi (esternalizzazioni) imprevisti. Aumentano i livelli di libertà delle persone e le capabilities (v. teoria sulla giustizia sociale di A Sen e M Nussbaum) in particolare dei gruppi svantaggiati				
E. Sostenibilità ambientale	13) Non producono esternalizzazioni negative in termini di inquinamento ambientale del proprio o di altri territori				
	14) Favoriscono politiche di sostenibilità ambientale tramite riduzione dei consumi dovuti a trasporti (v. valorizzano le microeconomie locali attraverso consumi a km 'zero') e la diffusione del settore agroalimentare biologico e di alta qualità				
F. Partecipazione	15) Favoriscono meccanismi di democrazia partecipativa attraverso il rafforzamento di forme di 'voice' dei cittadini e di gruppi sociali interessati a determinati servizi				
G. Legalità	16) Riducono distorsioni allo sviluppo delle imprese e dei territo-				
<p>Per ciascuno dei criteri descrivere:</p> <p>A. in "che modo" concretamente il criterio è stato o verrà perseguito</p> <p>B. con "quali dati e informazioni" si può dimostrare, o si intende dimostrare, che si sono ottenuti determinati risultati ed effetti.</p>					

## 4.2 METODOLOGIE DI ANALISI DEL RITORNO DEGLI INVESTIMENTI

Le metodologie e gli strumenti conosciuti e usati per valutare il valore sociale delle politiche, e quindi il possibile impatto delle procedure di affidamento che implementano, sono raggruppabili in quattro categorie:

- a. Sistemi olistici di misurazione, quali il metodo del SROI (Social Return on Investment)
- b. Sistemi di misurazioni di impatto e risultato, quali il CESPI (Key Social and Co-operative Economic and Social Performance Indicators) o il LM3 (Local Multiplier 3)
- c. Sistemi di miglioramento della qualità e dei risultati, quali il modello di eccellenza dell'European Foundation for Quality Management (EFQM), il Eco-Management and Audit Scheme (EMAS), Investors in People (IIP), o la Practical Quality Assurance System for Small Organisations (PQASSO)
- d. Sistemi per management strategico, quali il metodo del balanced scorecard per le imprese sociali.

Esiste dunque una vasta e ricca messe di esperienze e metodologie che possono essere usate per valutare la dimensione sociale delle politiche pubbliche, applicabili anche alle procedure di affidamento delle



P.A. Ogni metodologia è più o meno adatta ai diversi ambiti di intervento delle politiche pubbliche date in outsourcing, quali le cure sanitarie e alla persona, l’istruzione, la manutenzione urbana, i servizi per l’impiego, ecc.

Molti progetti, anche cofinanziati da programmi dell’UE, hanno sperimentato tecniche SROI nel settore dell’economia sociale; a partire da tali lavori<sup>26</sup> sono stati sviluppati una serie di principi chiave per l’applicazione dello strumento. Occorre sempre ricordare che qualsiasi tecnica, compreso lo SROI, non è una scienza esatta e dipende da assunzioni e valori di riferimento di coloro che effettuano l’analisi; per tale ragione il coinvolgimento dei diversi portatori di interesse e l’esplicitazione dei paradigmi e delle assunzioni alla base delle valorizzazioni, monetarie e non, rimane un aspetto centrale.

## INDICAZIONI PER LA REDAZIONE DI UN RAPPORTO

I rapporti basati sull’utilizzo di tecniche di valorizzazione del ritorno degli investimenti come lo SROI, dovrebbero prendere in considerazione le seguenti raccomandazioni:

- Il report dovrebbe raccontare la storia del cambiamento che un’organizzazione ha creato. Ciò dovrebbe essere indicato menzionando sia le conseguenze positive sia quelle negative della propria attività.
- Il lavoro di analisi dovrebbe aiutare l’organizzazione a sviluppare un appropriato sistema di raccolta dei dati e un sistema di valutazione dei risultati intermedi e laddove possibile degli outcomes.
- Il report dovrebbe essere accessibile agli stakeholders chiave dell’organizzazione e prevedere specifici approfondimenti indirizzati alle diverse componenti e quindi ai diversi interessi (es: Comitato di direzione, finanziatori, cittadini e utenti, management interno, etc.).
- Il principale scopo del report dovrebbe essere sintetizzare e discutere i principali risultati dell’analisi in relazione alla ‘teoria del cambiamento’ propria dell’organizzazione.
- La dettagliata giustificazione e spiegazione della metodologia SROI, i calcoli finanziari e le diverse assunzioni alla base degli stessi, dovrebbero essere inclusi in un’appendice disponibile a tutti coloro che desiderano comprendere meglio i risultati, ma non deve essere posta all’interno del report per evitare inutili appesantimenti del documento.

26 Investing in Impact: developing social return on investment (investire nell’impatto: sviluppo del ritorno sociale degli investimenti), 2008. EQUAL Social Economy Scotland Development Partnership  
<http://www.socialimpactscotland.org.uk/media/1200/SROI-%20investing%20in%20impact.pdf>

Salva Vita Foundation – A Social Return on Investment Analysis (Analisi dello SROI),  
[http://www.sroi-europe.org/files/salva\\_vita\\_sroi\\_report.pdf](http://www.sroi-europe.org/files/salva_vita_sroi_report.pdf)

REDF (Roberts Enterprise Development Fund), San Francisco: [www.redf.org](http://www.redf.org)

Social ROI, a social entrepreneurship blog (blog impresa sociale SROI): [socialroi.com](http://socialroi.com)  
<http://www.qfinance.com/contentFiles/QF01/g5grphv9/12/0/social-return-on-investment.pdf>

Measuring real value: A DIY guide to Social Return on Investment (misurare il valore reale: una guida fai da te sul ritorno sociale degli investimenti), nef, [www.neweconomics.org](http://www.neweconomics.org)

## MANUALI TECNICI SULLA ANALISI DELLA CREAZIONE DEL VALORE SOCIALE

Per l'approfondimento delle tecniche specifiche per l'analisi del valore sociale si rimanda il lettore a specifici contributi. Tra i manuali prodotti sui metodi di analisi e valutazione della creazione del valore sociale nel settore dell'economia sociale si segnalano i seguenti:

- 1) Bill & Melinda Gates Foundation—Impact Planning and Improvement Measuring and/or Estimating Social Value Creation: Insights Into Eight Integrated Cost Approaches, FINAL 12/15/08.

Sito: <http://www.gatesfoundation.org/learning/documents/www-report-measuring-estimating-social-value-creation.pdf>

Si veda in particolare la ricchissima bibliografia e il Par. 3.1. Cost-Effectiveness Analysis (CEA) (Appendix G) sulla Analisi Costi-Efficacia (CEA) che traduce in indicatori economici un beneficio non monetario o un outcome (es: costo di ciascun diplomato, costo procapite per la cura dalla malaria).

- 2) "A guide to Social Return on Investment", Cabinet Office Scottish Government, Office of the Third sector, 2010.

Sito: [www.socialevaluator.eu/ip/uploads/tblDownload/SROI%20Guide.pdf](http://www.socialevaluator.eu/ip/uploads/tblDownload/SROI%20Guide.pdf)

Il Governo della Scozia sta supportando l'utilizzo dello SROI anche attraverso la creazione di un database che contiene indicatori utilizzabili per supportare l'analisi SROI. La presente Guida è stata prodotta nell'ambito di una sperimentazione supportata dal progetto Equal Social Economy Scotland Development Partnership, da un consorzio (SROI Network, NEF-New economics foundation, Charities Evaluation Services, il National Council for Voluntary Organisations e il New Philanthropy Capital), per diffondere l'utilizzo dello strumento tra le imprese sociali e i funzionari responsabili degli appalti pubblici. Lo scopo è quello di standardizzare alcune pratiche e sviluppare la metodologia. La guida offre esempi pratici di applicazione della tecnica e una checklist accurata con tutti i passi necessari ad implementare una analisi del ritorno sociale degli investimenti -SROI. Per maggiori informazioni su altri sviluppi dello SROI consultare il sito web SROI Network - [www.thesroinetwork.org](http://www.thesroinetwork.org)

### Lista di controllo per l'analisi dello SROI

Checklist	Completato?
<b>FASE 1: STABILIRE LA DIMENSIONE E INDIVIDUARE GLI STAKEHOLDER</b>	
Avete fornito informazioni di contesto relative all'organizzazione?	
Avete spiegato perché state svolgendo l'analisi e per chi, includendo come comunicare con loro?	
Avete deciso se intendete indirizzare l'analisi a tutta l'organizzazione o a una parte di essa?	
Avete deciso se analizzare il ritorno sociale in relazione ad una specifica fonte di reddito o per attività finanziate da un certo numero di fonti?	
Avete deciso se riguarda una valutazione del passato o una previsione per il futuro?	
Avete deciso che lasso di tempo coprire?	
Avete identificato le risorse di cui necessitate (es tempo sufficiente, risorse e competenze)?	
Avete stilato una lista degli stakeholder e compilato la tabella relativa?	
Avete preso in considerazione il fatto che alcuni cambiamenti hanno coinvolto stakeholder che sono fuori dalla dimensione considerata e se sia il caso di rivedere l'ampiezza in modo da includerli?	
<b>FASE 2: MAPPATURA DEI RISULTATI</b>	
Avete completato le prime due colonne della mappa dell'impatto per gli stakeholder e cosa pensate possa succedere loro?	
Avete documentato le vostre decisioni da cui si evince che gli stakeholder sono essenziali?	
Avete coinvolto gli stakeholder per completare le prossime sezioni?	
Per ogni stakeholder, avete incluso il loro contributo (input) all'attività? (ci possono essere stakeholder che non hanno dato nessun contributo)	
Avete dato agli input un valore?	
Avete verificato che gli input che avete registrato includono tutti i costi per la consegna del servizio (es: spese generali, affitto)?	
Avete considerato gli input e gli output per gli stakeholder?	

Traduzione della checklist a cura degli autori



## APPENDICE

# Gli aspetti sociali negli appalti pubblici di servizi sociali per i partner del progetto pase

## 1. PREMESSA

Il questionario inviato ai partner di PASE aveva lo scopo di raccogliere informazioni utili a sviluppare le Linee guida per valutare gli aspetti sociali negli appalti pubblici dei servizi sociali previste nello stesso progetto. La rilevazione indagava i seguenti tre aspetti:

1. i meccanismi attraverso cui le procedure di offerta incorporano aspetti sociali;
2. opinioni circa tali procedure, meccanismi di utilizzo e risultati prodotti dalle stesse;
3. le migliori esperienze circa l'integrazione degli aspetti sociali al fine di identificare i meccanismi efficaci in ciascun contesto.

Lo strumento di rilevazione è rappresentato da un questionario con domande aperte, e una sola domanda a risposte chiuse (si/no) (cfr. par. 2.), a cui i partner hanno risposto riportando la propria esperienza e i propri punti di vista. Le risposte sono state date agli item ritenuti più rilevanti per il proprio contesto e non in modo sistematico a tutti i quesiti posti. I questionari che sono pervenuti e che sono stati analizzati sono quelli prodotti dai seguenti partner di progetto Città di Forest – Regione di Bruxelles (BE), Consiglio Regionale PACA - Provence Alpes Côte d'Azur (FR), Volkshochschule Hannover – Centro Formazione Adulti Comune di Hannover (DE), Università Małopolska di Cracovia (PO), Direzione generale Economia Sociale e imprenditorialità della Giunta Andalusia e Consorzio dei Comuni dell'area Sud Madrid (ES).

Le informazioni raccolte riflettono una pluralità di punti di vista derivati dal differente ruolo giocato da ciascun partner nei processi di programmazione, gestione, coordinamento, analisi e valutazione dei servizi sociali nel proprio paese. I diversi contesti istituzionali e normativi contribuiscono a differenziare i contributi.

## 1.1 Informazioni sull'offerta dei servizi sociali e le procedure d'appalto

In Francia e in Belgio l'offerta dei servizi sociali è in gran parte gestita direttamente dallo stato o dalle amministrazioni locali, in particolare a livello comunale, senza l'utilizzo di appalti e gare. Nei settori non direttamente supportati dalla comunità, le imprese sociali francesi sono direttamente poste in competizione con le imprese profit senza che siano riconosciuti speciali vantaggi. In Francia a seguito dell'introduzione di clausole ambientali e sociali all'interno del sistema più generali degli appalti di beni e servizi, la situazione è diventata più vantaggiosa per le imprese sociali, al punto che attualmente si aprono nuove aree di opportunità proprio in aree diverse da quelle classiche dei servizi sociali. In Spagna esistono specifiche normative che favoriscono contratti riservati con procedure negoziate per le cooperative sociali, oltre ad un'integrazione effettiva degli aspetti sociali lungo tutto il processo; mentre in Germania e in Belgio sono previsti appalti riservati alle imprese sociali solo per particolari tipi di servizi.

Gli elementi che sono presi in considerazione per assegnare i servizi sociali sono molto diversi e possono dipendere: dal tipo di servizio, dalla qualità e dal prezzo (Andalusia), dalla forma legale dell'offerente e dall'esperienza pregressa (in Polonia). Quattro partner hanno anche indicato gli strumenti normativi a carattere nazionale utilizzati per introdurre criteri di tipo sociale negli appalti pubblici.

La Legge sui contratti della **Francia** permette all'autorità pubblica di prendere in considerazione requisiti di tipo ambientale e sociale negli appalti. In particolare riguardano criteri connessi alla sostenibilità ambientale; l'inserimento lavorativo delle persone disabili e prevedono delle procedure semplificate (mappa). Particolarmente interessante il requisito che consente all'acquirente pubblico di prendere in considerazione, tra i criteri per assegnare un contratto o le condizioni di esecuzione, anche le performance dell'impresa riguardanti l'inserimento lavorativo di gruppi svantaggiati (assistenza precedentemente fornita, formazione offerta..ecc) nello stesso modo in cui funzionano criteri classici come il valore tecnico, il prezzo, i tempi di consegna ecc. Nel decidere l'appalto il peso dato alle "performance sociali" deve tuttavia rimanere entro limiti ragionevoli e non produrre discriminazioni agli scopi del contratto o alle sue condizioni d'esecuzione. Le imprese partecipanti alla gara d'appalto hanno la possibilità di includere tra gli obiettivi l'inserimento lavorativo di gruppi svantaggiati. Le varianti possono anche riguardare la protezione ambientale nella fase delle specifiche tecniche anche se l'autorità appaltante non aveva esplicitamente previsto dei requisiti in materia.

La normativa di riferimento sugli appalti pubblici in **Germania** è costituita dal "Notice of Regulations on Contract Awards for Public Supplies and Services – Part A (VOL/A)", promulgata il 20 Novembre 2009, che si basa su precedenti norme nazionali e comunitarie ma che non è stata ancora approvata dal parlamento. Gli stati federali e i comuni possono apportare le loro modifiche ma sono tenuti a rispettare la VOL/A. A seguito di tali norme, l'assegnazione di un appalto deve essere realizzata sulla base delle offerte economicamente più vantaggiosa con la dovuta considerazione di tutte le circostanze (Article 18,1). Ciò tuttavia, non significa che le ricadute sociali degli appalti pubblici sono state prese in considerazione. Un invito ristretto ad una gara o una gara rivolta solo alle imprese sociali è permessa solo nel caso in cui i contratti da assegnare riguardano laboratori per inserimento lavorativo dei disabili o dei detenuti.

D'altro canto tali normative non proibiscono esplicitamente di utilizzare considerazioni a carattere sociale ma indicano solamente la mancanza di volontà politica circa l'indirizzamento su tale scopo.

Secondo il partner Consorzio dei Comuni dell'area Sud Madrid (**Spagna**) l'integrazione effettiva degli aspetti sociali è ottenuta lungo tutto il processo dell'appalto e della verifica della sua implementazione, e in particolare attraverso:



- la definizione dei contenuti e degli obiettivi del contratto;
- attraverso riserve di mercato di piccoli contratti gestiti con procedure negoziate;
- durante l’assegnazione dei punteggi come criterio di preferenza in caso di uguaglianza e pareggio di altre condizioni;
- nella fase di implementazione come criterio obbligato e di sussidiarietà, richiedendo al primo contractor di realizzare, per alcune attività previste nel contratto, dei subappalti a imprese di inserimento lavorativo.

In Andalusia la Legge sulle cooperative stabilisce due principali meccanismi: il primo riguarda il caso in cui la gara favorisce le cooperative e il secondo consiste nella riduzione delle richieste di garanzia che ogni offerente deve presentare. Il primo meccanismo non è utilizzato ed è in corso di studio (dalla Competence Agency). Il secondo meccanismo è stato utilizzato molte volte ma non è stato sostenuto ancora abbastanza tra i funzionari pubblici poiché spesso le cooperative trovano che i dirigenti responsabili delle procedure pubbliche degli appalti non conoscono questa legge.

In **Polonia** gli aspetti sociali nelle procedure d’offerta vengono prese in considerazione attraverso le clausole sociali previste nella legge sugli appalti pubblici: i fattori maggiormente considerati sono il prezzo e l’ampiezza nella copertura del servizio, accanto all’esperienza dell’organizzazione che dovrebbe offrire il servizio stesso. In base alle clausole sociali della legge sugli appalti pubblici sono premiate le offerte che: 1) offrono occupazione a disoccupati e giovani a scopi di formazione e tirocinio formativo, a disabili e ad altre fasce deboli; 2) decidono di costituire un fondo per la formazione; 3) aumentano il contributo dato al precedente fondo. Non vi sono altri privilegi per le imprese sociali.

Invece, in **Belgio** le clausole sociali prevedono la riserva di una quota di mercato per le imprese di inserimento lavorativo (entro certi limiti) che possono partecipare come sub-contractor o come datori diretti di lavoro per categorie svantaggiate, come i disoccupati di lunga durata e i giovani.

### **1.1.1 Strumenti utilizzati dai funzionari pubblici nel disegnare e gestire offerte sui servizi sociali e grado d’integrazione degli aspetti sociali nelle stesse.**

Complessivamente il giudizio circa l’appropriatezza degli strumenti a disposizione dell’Amministrazione pubblica è abbastanza positivo per quanto concerne la consulenza legale in fase di appalto da parte di professionisti interni alla Pubblica Amministrazione (4 risposte positive su 6 rispondenti). Meno segnalata è la possibilità di riferirsi a consulenze legali offerte da servizi professionali esterni a seguito di domande ad hoc.

Sebbene quattro partner indichino che è possibile riferirsi a precedenti esperienze di appalti e gare sui servizi sociali effettuate dall’Amministrazione, e trarne così spunto, con l’eccezione del partner esperto della Polonia, osserviamo una totale assenza di punti di riferimento per estrarre ‘buone pratiche’ da consultare a questo scopo.

L’utilizzo di Linee guida in materia è molto ridotto ed è citato solamente da due partner su sei (Hannover - Germania e Regione PACA - Francia).

## 1.2 Percezioni e opinioni sul modo in cui gli aspetti sociali vengono considerati negli appalti pubblici

### 1.2.1 Punti forti e punti deboli

Secondo il partner di Madrid in **Spagna** gli aspetti sociali sono considerati in modo irregolare ed eccezionale nelle procedure degli appalti pubblici. Riguardo alle imprese sociali, come detto in precedenza, la legge prevede un coinvolgimento privilegiato nei contratti nel caso queste operino per l'inserimento lavorativo di disabili. Se ci si riferisce agli 'aspetti sociali' intesi come obiettivi più generali degli appalti, la casistica è ovviamente alta ma non va a beneficio delle imprese sociali.

In **Germania**, secondo il partner di Hannover, le considerazioni sociali negli appalti pubblici vengono completamente ignorate o quasi. Quasi sicuramente tale giudizio così netto è da intendersi in relazione a una nozione di sociale 'riduttiva' che esclude le componenti più ampie connesse alla sostenibilità ambientale o al rispetto delle normative sul lavoro. In ogni caso molte imprese sociali e laboratori protetti sono sufficientemente finanziati dai sussidi pubblici (legge sociale) senza alcun bando di gara e forse non funziona peggio che in altri paesi, dove invece le considerazioni a carattere sociale sono incluse negli appalti pubblici. Per tale ragione c'è un *trade off* tra le due soluzioni anche se tale soluzione, se osservata dal punto di vista di un'analisi economica liberista, potrebbe apparire come un punto debole.

Tra i punti forti in **Polonia** si segnalano il tema delle pari opportunità sul mercato aperto e l'inibizione del fenomeno della 'polarization suppression companies', cioè della competizione sbilanciata dalla sopravvivenza delle unità più deboli ma maggiormente protette dalle clausole sociali. Nella stessa logica troviamo che tra i punti deboli il partner della Polonia è l'unico che segnala i limiti 'all'inverso' di una ridotta competizione tra profit e non profit, con un possibile svantaggio delle prime sulle seconde a causa delle clausole sociali che, favorendo eccessivamente una impresa sociale, potrebbero vincere su un'impresa con maggiori capacità di portare a termine con successo il contratto. Per la Polonia, uno dei rischi delle clausole sociali più restrittive e cogenti sembrerebbe essere – diversamente che negli altri stati - proprio la riduzione di una competizione economica virtuosa tra le imprese.

In **Belgio** gli aspetti sociali possono essere presi in considerazione attraverso le clausole sociali degli appalti. Nella regione vallone può essere obbligatorio l'utilizzo di tali clausole sociali nel mercato (procurement markets) solo in certe circostanze. Il punto forte riguarda l'efficacia di tali strumenti nell'integrazione lavorativa. Il punto debole è dato, in questo momento, dal fatto che non sono presi in considerazione altri aspetti oltre a quelli dell'occupazione.

### 1.2.2 Che cosa riguardano le procedure degli appalti e come le imprese fornitrici reagiscono e adattano le proprie strategie alle procedure degli appalti.

Le procedure di selezione delle offerte riguardano: a) aspetti tecnici (aspetti economici, ampiezza della copertura e qualità del servizio) o caratteristiche dei proponenti (tipo di organizzazione che offre il servizio, aspetti occupazionali interni all'impresa (tipo di lavori e diversità della forza lavoro); b) la precedente esperienza in un dato settore e o con un target group; c) i processi di decision-making (pratiche di programmazione concertata). Il secondo punto *de facto* favorisce le imprese che sono già sul mercato.

---



Si identificano diversi approcci e diverse strategie di risposta delle imprese in relazione al grado di apertura del mercato v/s protezione dell'impresa sociale e probabilmente anche della maturità del settore.

PAESI PARTNER	CONTENUTI DELLE PROCEDURE D'OFFERTA	STRATEGIE DI ADATTAMENTO E REAZIONE DELLE IMPRESE SOCIALI
GERMANIA	In generale in Germania (Partner di Hannover) gli aspetti tecnici sono quelli maggiormente considerati dalle Amministrazioni pubbliche in fase di appalto (Articolo 16, 7p, VOL/A).	Vi è una tendenza a non acquistare da fornitori locali se questi non sono i più vantaggiosi economicamente. Per tale ragione le imprese sociali se vogliono rispondere ad appalti pubblici devono offrire <b>risposte di qualità</b> .
SPAGNA	In Spagna, per le amministrazioni locali, l'appalto è considerato anche per gli aspetti legati alla responsabilità sociale, oltre che per i suoi benefici tangibili. I servizi che possono favorire la coesione sociale, l'inclusione delle persone con problemi di debolezza nella condizione occupazionale, l'incorporazione di principi sociali e democratici nelle pratiche di management, rappresentano un valore aggiunto di grande interesse per l'amministrazione locale, ed è considerato anche più importante del solo prezzo.	Le imprese adottano usualmente <b>due tipi di strategie: fiduciaria-costruttiva v/s opportunistica</b> . Nel primo caso le imprese cercano di lavorare con un numero ristretto di funzionari pubblici, in particolare con chi ha potere decisionale per i contratti. Con essi, le imprese sociali cercano di lavorare a stretto contatto e di stabilire delle relazioni fiduciarie, tali da superare eventuali barriere culturali. Grazie alle relazioni fiduciarie, inoltre, offrono conoscenze illuminanti per il lancio di servizi sociali innovativi (Social Innovation). Il secondo approccio viene definito senza altri connotati come opportunistico. (Andalusia)
POLONIA	I fattori maggiormente considerati sono il prezzo e l'ampiezza nella copertura del servizio, accanto all'esperienza dell'organizzazione che dovrebbe offrire il servizio stesso. In base alle clausole sociali della legge sugli appalti pubblici sono premiate le offerte che: 1) offrono occupazione a disoccupati e giovani a scopi di formazione e tirocinio formativo, a disabili e ad altre fasce deboli; 2) decidono di costituire un fondo per la formazione; 3) aumentano il contributo dato al precedente fondo.	<b>La strategia adottata dalle imprese è la "razionalizzazione dei costi e il perseguimento della crescita"</b> . Attraverso piccoli ordini si accrescono l'esperienza e la flessibilità necessarie ad andare incontro alle attese e alla complessità delle offerte (Polonia).

PAESI PARTNER	CONTENUTI DELLE PROCEDURE D'OFFERTA	STRATEGIE DI ADATTAMENTO E REAZIONE DELLE IMPRESE SOCIALI
<b>BELGIO</b>	Le procedure delle gare riguardano essenzialmente le caratteristiche dei proponenti, sulle quali si concentrano le clausole sociali che, in particolare, riguardano l'integrazione lavorativa di 'categorie di lavoratori svantaggiati'.	La strategia adottata dalle imprese può essere definita " <b>Adattamento e aderenza alle prescrizioni</b> ". Le imprese stanno reagendo in modo appropriato adattandosi alle clausole previste negli appalti, comprese quelle riguardanti il rispetto della normativa dei contratti lavorativi (Belgio).
<b>FRANCIA</b>	In Francia i criteri di selezione degli appalti pubblici mantengono una priorità molto alta su: a) prezzo; b) qualità tecnica; c) esperienza del candidato. Le imprese sociali, se vogliono partecipare ad appalti pubblici, devono offrire risposte di qualità. Secondo il partner francese, poiché i valori etici delle imprese sociali escludono la presenza di forme di sfruttamento lavorativo, gli aspetti legati alla qualità del lavoro sono quelli che dovrebbero caratterizzare i meccanismi competitivi e che dovrebbero essere valorizzati negli appalti pubblici.	La strategia di risposta delle imprese è coerentemente caratterizzata da " <b>Alta competizione con cambiamenti marginali dovuti a standard molto definiti della domanda (pubblica o privata) e a risorse contenute</b> ". Le attese dei clienti sono precise, con dati di natura tecnica che possono essere complessi, e tabelle di marcia molto strette, oltre che disporre di budget ridotti. Le considerazioni sociali incidono solo marginalmente.
<b>ITALIA</b>	Gli appalti pubblici raramente contengono clausole sociali legate all'esecuzione degli stessi. Solitamente la selezione avviene a monte tramite la selezione dei fornitori. Talvolta le imprese sociali (Cooperative sociali di tipo b prevalentemente) entrano a fare parte degli albi fornitori di amministrazioni pubbliche e quindi concorrono con le altre imprese. Nella grande maggioranza dei casi i due mercati, quello degli appalti pubblici profit e quello ristretto che interessa il non profit (cooperative sociali e associazioni), operano in modo distinto e alcuni bandi sono destinati solo ai secondi.	La strategia di risposta delle imprese sociali è stata triplice: <b>adattamento localistico</b> di nicchia, ingrandimento e <b>creazione di sistemi a rete</b> di consorzi di secondo e terzo livello, <b>piccole dimensione alta specializzazione</b> e innovazione (molto rara). In genere risente fortemente nel bene e nel male del rapporto instaurato con le amministrazioni locali.

### 1.3 Le buone esperienze e suggerimenti

Il processo dell'offerta dovrebbe rappresentare un'opportunità per il fornitore per migliorare e innovare e il rispetto di alcuni obblighi e clausole sociali dovrebbe comportare, a medio-termine, ad adattamenti delle imprese che si traducono in vantaggi competitivi.

Le pratiche segnalate dai partner sono di ampio spettro e riguardano procedure adottate a livello nazionale, regionale o anche singole pratiche locali riferite a comuni o imprese.



In **Polonia** tutti gli appalti pubblici sono regolamentati esclusivamente grazie a normative di tipo nazionale. Il maggior riferimento legislativo concernente i temi trattati è la clausola sociale inclusa nella Legge sugli appalti pubblici del 2009. Questa Legge permette l'introduzione di speciali criteri per supportare chi è socialmente marginalizzato o è a rischio di esclusione. L'utilizzo delle clausole è, tuttavia, opzionale. Le amministrazioni locali in Polonia sono obbligate a cooperare con organizzazioni non-profit nell'implementazione e nell'offerta di alcuni servizi di loro competenza come l'assistenza sociale, la cultura o lo sport. In questi casi, la procedura utilizzata per affidare il servizio è la procedura di convenzione basata su piani di cooperazione annuali, e non quella dell'offerta (not bidding one).

Le imprese sociali della Regione **PACA** (Provence-Alpes-Côte d'Azur - Francia), essendo generalmente di piccole dimensioni, spesso non rispondono alle gare d'appalto e se lo fanno, raramente vengono accettate. I migliori casi riguardano:

- Costruzione di edifici dove, sempre più spesso, le imprese sociali sono coinvolte in specifiche parti dell'attività di costruzione. Perciò le autorità locali introducono sempre più frequentemente clausole sociali nelle gare del settore edile che le riguarda (es: scuole, college, edifici pubblici...)
- Imprese di ricerca e sviluppo, in genere cooperative, che spesso vincono gare pubbliche e private.

Dalle risposte del partner Regione PACA, sono emersi anche dei suggerimenti e delle raccomandazioni:

- a) le imprese sociali devono diventare più capaci di rispondere ai bandi pubblici e per tale ragione nel contesto delle politiche pubbliche potrebbe essere utile finanziare forme di supporto per l'accesso al 'public procurement'.
- b) le autorità pubbliche dovrebbero essere disposte a promuovere la candidatura delle imprese sociali negli appalti pubblici, e dovrebbero perciò assicurare che le clausole nei regolamenti siano utilizzate abitualmente.
- c) le comunità dovrebbero dotarsi di consulenza legale da parte di esperti esterni, così da migliorare le pratiche che riguardano il ruolo delle imprese sociali negli appalti pubblici

Il partner del **Belgio** porta come esempio positivo il caso di una piccola società, Le Trusquin (Marloie, Regione Walloon, con uno staff di 20 operatori) che opera sul mercato e che offre servizi di formazione nel settore dei servizi ambientali, del trattamento delle acque, delle ristrutturazioni-green (intonaci e vernici di argilla). Tale società fa offerte e partecipa talvolta a gare d'appalto nel settore della green economy, assicurando ottimi servizi e buoni livelli di occupazione ai soggetti formati.

Spostandoci in **Spagna**, una delle migliori esperienze segnalate dal partner dell'Andalusia, e anche una delle più interessanti, è basata sul meccanismo della cauzione-garanzia.

Una delle migliori buone pratiche riguarda proprio il Comune di Siviglia, comprese le società e le agenzie da essa controllate, che include clausole sociali sulla qualità dell'occupazione in tutti gli appalti di beni e servizi che eccedono la soglia di € 150,000 e che hanno un tempo di realizzazione stimato inferiore a nove mesi. Queste clausole rappresentano degli obblighi di natura particolare che sono incluse come 'condizioni speciali' del contratto:

- Collocamento lavorativo di persone con particolari difficoltà di accesso al mondo del lavoro. Colui che vince il contratto si impegna ad assumere almeno il 10% del personale totale impegnato nel contratto tra i gruppi di disoccupati che hanno particolari problemi ad accedere al lavoro.

- Accesso delle donne all'occupazione e pari opportunità: ogni contraente che ha una forza lavoro femminile sbilanciata e inferiore al 40% dovrebbe durante l'esecuzione del contratto assumere almeno una nuova donna o trasformare il contratto di lavoro di una donna precedentemente occupata da tempo determinato a tempo indefinito.
- Stabilità dell'occupazione: durante l'esecuzione del contratto conferito all'impresa, l'organizzazione deve dimostrare che almeno il 30% dello staff è stato assegnato al servizio con contratti di lavoro permanenti.
- Promozione di azioni che favoriscono la riconciliazione di lavoro e famiglia da parte dell'impresa che realizza il contratto aggiudicato, finalizzate ad aumentare il livello di consapevolezza e ad offrire formazione e consulenza ai dipendenti durante le ore lavorative.



## 2. LO STRUMENTO: QUESTIONARIO SUGLI ASPETTI SOCIALI NEGLI APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI SOCIALI

I processi di affidamento dei servizi pubblici costituiscono una componente importante dell'economia dell'Unione Europea, raggiungendo circa il 16% del Prodotto Interno Lordo (PIL) dei Paesi membri, ovvero 1.500 miliardi di Euro nel 2002<sup>27</sup>.

In termini assoluti, i sistemi di appalto sono un importante strumento di orientamento per vari obiettivi sociali. Per molto tempo il sistema degli appalti pubblici doveva rispondere solo ai requisiti di economicità ed efficienza, e le sue regole servivano semplicemente a garantire la concorrenza. In seguito alla diffusione del concetto di Sviluppo Sostenibile come modello guida, gli aspetti ambientali e sociali sono diventati sempre più importanti anche nelle procedure di gara. Garantita la competizione tra le imprese fra i vari paesi membri, le Direttive Europee prendono ora in considerazione questioni come le condizioni dei lavoratori e la loro libera circolazione, le pari opportunità, la sicurezza e la salute, l'ambiente di lavoro, l'integrazione delle categorie svantaggiate, la lotta contro la corruzione e contro l'assegnazione di appalti a imprenditori disonesti.

Parallelamente, la gestione dei bandi pubblici è diventata sempre più complessa, al punto da contemplare la possibilità di coinvolgere soggetti privati nelle attività di pianificazione e assegnazione. Tali operatori – e i loro rapporti con il settore pubblico – sono molto diversi dagli enti privati tradizionali. In molti paesi la legge impone loro delle condizioni – ad esempio riguardo alla loro struttura organizzativa o al tipo di forza lavoro che devono avere – con l'obiettivo di soddisfare determinate condizioni in termini di occupazione, diversificazione, ecc...

Il presente questionario raccoglie una serie di informazioni da utilizzare, assieme alle prove raccolte durante il progetto PASE, per la creazione di una serie di linee guida per la valutazione degli aspetti sociali nelle procedure di assegnazione di servizi, ed è stato inviato a tutti i soggetti partner del progetto PASE allo scopo di ottenere una visione approfondita della situazione interna di ogni paese. Il gruppo che produce le informazioni, benché limitato, è molto variegato: ciascun partner svolge un ruolo diverso nella pianificazione, identificazione, analisi, assegnazione, monitoraggio e valutazione dei servizi sociali all'interno del paese. In ambito europeo, gli aspetti legali ed istituzionali, così come la struttura del mercato, variano considerevolmente da paese a paese.

Il progetto PASE ha già raccolto informazioni sul quadro legale. Il presente questionario, di conseguenza, si concentra sulla raccolta di informazioni e opinioni relative alla dimensione sociale delle procedure per l'assegnazione di servizi pubblici. Vi chiediamo di rispondere a 7 domande, in maggioranza a risposta aperta, che vi permetteranno di esprimere la vostra opinione e descrivere la vostra esperienza.

Il questionario è diviso in tre parti: nella prima vi chiediamo di fornirci alcune informazioni sui meccanismi attraverso i quali le procedure di gara coinvolgono aspetti sociali. Nella seconda parte sono richieste opinioni personali riguardo tali procedure e meccanismi, e sui risultati che questi producono. L'obiettivo della terza parte è conoscere le *buone pratiche* da voi realizzate in ambito di integrazione di aspetti sociali allo scopo di identificare i meccanismi adatti ad ogni contesto.

27 Relazione sul funzionamento dei mercati degli appalti pubblici nell'UE: benefici dell'applicazione delle direttive UE e sfide per il futuro, 03/02/2004.

**Completare con il nome, il ruolo, l'organizzazione e il contatto (e mail o telefono) della persona di riferimento per il questionario**

Nome e Cognome
Ruolo
Impresa
Contatto (mail o telefono)

**A. Informazioni sugli aspetti sociali relativi alle procedure di appalto**

1. Attraverso quali strumenti vengono tenuti in considerazione gli aspetti sociali durante le procedure di appalto (ad esempio: clausole di esclusione, criteri di selezione, condizioni speciali per le organizzazioni no-profit, ecc..)?
2. Quali elementi vengono considerati nelle procedure d'appalto per servizi sociali?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
3. A quali strumenti possono ricorrere i dipendenti pubblici nella gestione degli appalti per servizi sociali? In che modo tali strumenti integrano gli aspetti sociali?

	Segnare se applicabile	Segnare se gli aspetti sociali sono stati considerati
Consulenza legale di professionisti nel settore pubblico		
Consulenza legale di servizi professionali valutati su una base ad hoc		
Catalogo di Buone Pratiche		
Dati su appalti precedenti / su appalti di servizi sociali		
Valutazioni/Studi		
Linee guida		
Formulari pre impostati		
Manuali		
Altro		
Specificare:		



## **B. Percezione ed opinione sul modo in cui le questioni sociali sono considerate nei procedimenti per l’assegnazione di servizi pubblici**

4. In che modo le procedure d’appalto tengono in considerazione gli aspetti sociali? Quali sono i punti di forza, e quali le debolezze?
5. Che aspetti vengono di fatto premiati dalle procedure d’appalto pubblico?  
*Per esempio, vengono premiati gli aspetti tecnici (l’aspetto economico, l’ampiezza della copertura, la qualità dei servizi...) o le caratteristiche del proponente (il tipo di organizzazione che fornisce il servizio o gli aspetti relativi al lavoro all’interno dell’ente promotore, come la quantità di posti di lavoro, i tipi di lavoro, la varietà della forza lavoro), o di fatto vengono favorite le imprese già presenti nel mercato (cioè che hanno già esperienza nella fornitura di servizi in tale settore/area/gruppo target) o hanno particolare influenza nel processo decisionale, ecc.*
6. In che modo le imprese adattano le loro strategie alle procedure d’appalto e agli aspetti da queste considerati? *(Ad esempio: processi di cambiamento, comportamenti opportunistici, cartelli, utilizzo di contratti di lavoro irregolari, ecc.)*

## **C. Esperienze positive e altre questioni**

7. Quale potrebbe essere presentata come esperienza migliore tenendo conto degli aspetti sociali nelle procedure d’appalto pubbliche? *Inserire ogni elemento considerato rilevante*

### 3. CONCLUSIONI

In questo paragrafo conclusivo si presenta un confronto tra la situazione emersa dalla rilevazione svolta sui Paesi partner e la situazione della Regione Marche - Italia.

In Italia l'introduzione della Legge nazionale sulla cooperazione sociale (L.381/91) ha rappresentato un passaggio cruciale nel settore dell'economia sociale e nel sistema dei servizi sociali; questa legge istituisce e regola le cooperative sociali di tipo a) e b). La prima tipologia offre servizi sanitari, sociali ed educativi, la seconda tipologia (b) riguarda le cooperative integrate, quelle che per loro statuto garantiscono l'integrazione socio-lavorativa di persone con svantaggi sociali come disabili, ex tossicodipendenti, ex carcerati (con almeno il 30% dei soci). La quota maggiore di servizi sociali ed educativi (es: servizi domiciliari, servizi educativi, centri diurni, nidi) non gestiti direttamente dai Comuni, e di una minima parte di servizi socio-sanitari, è oggi gestita dal non profit con la formula della cooperazione sociale di tipo a) oltre che da associazioni. Le cooperative sociali di tipo b) operano in molti settori tra cui i servizi alle imprese, la gestione delle aree verdi pubbliche, il settore delle energie rinnovabili (es: impianti fotovoltaici di alcuni edifici pubblici).

Esistono anche utilizzi e strumentalizzazione della formula giuridica della cooperazione sociale e delle ONLUS (enti non lucrativi che hanno obblighi e vantaggi fiscali specifici). Tra i punti di criticità occorre segnalare che molte Pubbliche Amministrazioni hanno spesso posto tra i requisiti la presenza di forme di certificazioni ISO irrigidendo ulteriormente le procedure di accesso. La richiesta di certificazioni ISO da parte della Pubblica Amministrazione si è tradotta in indebolimento di pratiche di controllo sostanziale dei criteri connessi al rispetto della normativa del lavoro e a deboli processi di verifica in itinere e valutazione ex post.

La legislazione italiana in tema di sussidiarietà e rapporti tra amministrazioni pubbliche e imprese sociali si ancora a un principio della legge Costituzionale (1948) che nell'art. 118 riconosce ad altri soggetti, i cittadini e altre 'formazioni sociali' oltre allo stesso Stato una responsabilità nella definizione e tutela di funzioni pubbliche. La normativa nazionale sulla cooperazione sociale, infatti, affida alle stesse "il perseguimento dell'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione dei cittadini" prevedendo in tal modo alla stessa una delega di "funzioni pubbliche sociali" richiamando in tal modo quanto previsto al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione laddove recita che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del paese". Un altro elemento innovativo ha riguardato la legge quadro nazionale sui servizi sociali e socio-sanitari n.328/2000 che ha riconosciuto ai soggetti del terzo settore (sindacati, cooperative sociali, volontariato, associazionismo...) e dell'economia sociale un ruolo molto rilevante non solo nella gestione diretta dei servizi, ma nel processo di co-programmazione e costruzione di partenariati sociali pubblico- privato (PPPS) che si concretizza nei Piani sociali di zona. Attraverso tale strumento – con notevoli differenze connesse a caratteristiche dei sistemi di welfare regionali- attori istituzionali come Comuni, Aziende sanitarie locali, istituzioni scolastiche, Tribunale dei diritti dei minori etc. hanno potuto analizzare i bisogni e concordare alcune misure e progettualità attraverso processi di programmazione partecipata con rappresentanti del non profit e talvolta sindacati, rappresentanti degli utenti e dei cittadini. Lo strumento normativo utilizzato per l'approvazione dei Piani di zona della L.328/2000 è rappresentato dall'Accordo di programma pre-



visto dall'Art. 27 della Legge 142/1990, che permette di sviluppare accordi tra diversi partner istituzionali e non. Il testo unico sugli appalti pubblici introdotto nel maggio 2006 (Decreto legislativo n.163) recepisce le nuove indicazioni delle Direttive europee in materia. In particolare l'art. 52 afferma che le stazioni appaltanti pubbliche possono restringere l'accesso alle gare sotto la soglia UE alle imprese sociali, o alle cooperative sociali, nel caso in cui l'oggetto della gara sia congruo con l'inserimento lavorativo di soggetti disabili.

La questione della clausole sociali, diversamente da altri Paesi partner come la Spagna, in Italia è stata oggetto di attenzione solo negli ultimi anni, a seguito della pubblicazione del Codice dei contratti pubblici (art. 2 e 69) e non è molto sviluppata. In termini diversi e limitatamente alla questione della selezione dei fornitori, tuttavia, la Legge n.381/91 permette alla Pubblica Amministrazione di riservare una quota di appalti sotto soglia comunitaria destinata alla cooperazione sociale di tipo b).

Il Consiglio regionale delle Marche, ad esempio, ha deciso di destinare una quota annua degli appalti pari al 5% alla cooperazione sociale tramite l'utilizzo della procedure ristretta.

La Delibera di Giunta Regionale n. 1133 del 2003 regola i criteri di affidamento dei servizi alle Cooperative Sociali di tipo A e B e loro Consorzi e rappresenta lo strumento di coordinamento per le modalità di affidamento da parte delle Amministrazioni pubbliche dei servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi e per la fornitura di beni e servizi diversi. Si segnalano alcuni aspetti interessanti di tale delibera:

- a) si prevede che i soggetti debbano essere iscritti ad apposito albo regionale.
- b) Tra le specifiche per la valutazione delle proposte vien posto anche l'indicatore "limitato turn - over" degli operatori al fine di garantire la continuità delle prestazioni .
- c) Si prevede che il 15% del punteggio sia attribuito in fase di gara alla "partecipazione ai tavoli di concertazione a livello di ambito territoriale sociale".
- d) Per poter essere ammesse alle convenzioni e alle gare di appalto indette dalla Pubblica Amministrazione, le Cooperative sociali e loro Consorzi, devono dimostrare di rispettare la normativa sul lavoro e in caso di aggiudicazione di appalto, viene prevista una verifica da parte dell'Ente convenzionante o appaltante.

Un aspetto saliente della esperienza italiana riguardante l'esperienza della cooperazione sociale consiste, nel superamento del concetto di laboratorio protetto o laboratorio sociale quale luogo predestinato per gli inserimenti di persone disabili. Tra le regioni di frontiera per tali esperienze si segnalano il Friuli Venezia Giulia e il Veneto, che, nel 2006 (LR n.20/2006 - art.25 e LR n.23/2006 Law - Art. 13), per prime, introdussero delle normative sugli 'appalti riservati' e chiarirono in che modo l'inserimento lavorativo realizzato dalle cooperative sociali può essere inteso, il cosiddetto laboratorio protetto ("sheltered workshops") indicato dalla direttiva Europea 2004/18/EC. Tale superamento è dovuto all'esperienza positiva della cooperazione di tipo b, introdotta dalla legge 381/90 precedentemente citata, il cui fine è l'integrazione sociale e socio lavorativa dei cittadini in condizioni di svantaggio, e in molteplici aree di attività. Non si tratta quindi in senso stretto 'di laboratori protetti' ma di 'normali' attività produttive che producono come ricadute beni sociali e relazionali nella comunità in cui operano e che nel rispetto delle diverse abilità delle persone organizzano e gestiscono servizi e attività produttive.

Un'altra soluzione prevista nei grandi appalti per favorire gli inserimenti lavorativi di persone svantaggiate è consistita, similmente a quanto realizzato in Spagna, nel prevedere uno dei seguenti criteri:

- a) il contratto prevedeva che il vincitore dovesse destinare in fase attuativa un certo ammontare di posti-lavoro a persone svantaggiate;
- b) tra i criteri utilizzati per giudicare e selezionare la proposta vincitrice era stato incluso anche quello della premialità (un punteggio extra) per coloro che si impegnavano a riservare un certo numero di posti lavoro a lavoratori appartenenti gruppi svantaggiati.



## Per approfondire

BTCV, *Inspiring People, Improving Places* (Doncaster: BTCV, 2009).

Nef, *Investing for Social Value: Measuring social return on investment for the Adventure Capital Fund* (London: New Economics Foundation, 2008).

Nicholls, J, *Why Measuring and Communicating Social Value can help Social Enterprise Become More Competitive* (London: Office of the Third Sector, 2007), [www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/third\\_sector/assets/measuring\\_communicating\\_social\\_value.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/third_sector/assets/measuring_communicating_social_value.pdf) (accessed 16 Apr 2010).

Scholten, P, et al, *Social Return on Investment: A guide to SROI analysis* (Amstelveen, Netherlands: Lenthe, 2006).

Social Investment Scotland, *Investing in Impact: Developing social return on Investment* (Edinburgh: Social I Investment Scotland, 2008).

Commissione Europea, Guida relativa all'applicazione ai servizi d'interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d'interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di "appalti pubblici" e di "mercato interno", Bruxelles, 7.12.2010 SEC(2010) 1545 final  
[http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/guide\\_eu\\_rules\\_procurement\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_it.pdf)  
([http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/guide\\_eu\\_rules\\_procurement\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_it.pdf))

NAVCA, Need help with commissioning and procurement?, NAVCA Local Commissioning and Procurement Unit, Sheffield, March 2010 <http://www.navca.org.uk/NR/rdonlyres/6B54DCBB-1401-41F7-BAF2-717EEA54713B/0/LCPUleafletupdated.pdf>

Europa Innove, Chap 5 New approaches to public procurement, European Commission DG for Enterprise and industries, [www.europe-innova.org](http://www.europe-innova.org)

FISE DISESIS (2007), The Social Economy, Public Procurement and Public-Social Partnership in Europe. On behalf of FISE, DISESIS has produced an overview of the main European regulations on public procurement and analysed the UK and Italian experience of public procurement for social enterprises.

Scottish Government (2008) A Report Demonstrating the Methodology for Including Targeted Recruitment and Training Clauses in Public Sector Contracts by Richard MacFarlane and Mark Cook, Anthony Collins Solicitors, The Scottish Government and COSLA, Edinburgh 2008 ISBN 978 0 7559 5612 8  
<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/02/13140629/0>

WISE, A set of strategic European guidelines addressed to European policy makers, WISE Project EU, Paper 7 dicembre 2009  
[http://www.wiseproject.eu/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=24&Itemid=27](http://www.wiseproject.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=27)

The main title logo for PASE, featuring a stylized lightbulb with a gear inside, surrounded by a blue sunburst, followed by the word "PASE" in large, bold, multi-colored letters (green, yellow, red, blue). Below it, the full name "PUBLIC POLICIES AND SOCIAL ENTERPRISES" is written in bold, red, uppercase letters.

**PUBLIC POLICIES AND  
SOCIAL ENTERPRISES**

