

# L'offerta locale di servizi sociali

**Autori Annalisa Turchini e Francesca Spitilli<sup>(\*)</sup>**

## **1. I meccanismi di regolazione della domanda di servizi sociali**

L'attività delle amministrazioni pubbliche è suddivisibile in due grandi tipologie:

1. atti che questa emana in ragione delle proprie competenze e autorità;
2. servizi che essa offre ai cittadini.

Alla seconda categoria appartengono i servizi pubblici all'interno dei quali rientrano i servizi sociali, oggetto di studio del presente *paper*.

La definizione di servizi sociali è fornita dal decreto legislativo n. 112/1998, attuativo della legge n. 59/1997, nota come legge Bassanini. Per servizi sociali s'intendono "quelle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della vita, escluso quanto assicurato dal sistema previdenziale e sanitario".

I meccanismi di regolazione della domanda di servizi sociali si riferiscono al complesso di norme che disciplinano contenuti, modalità e forme attraverso cui le Amministrazioni locali acquistano i servizi sociali da soggetti privati.

Per capire da chi e come i Comuni acquistano i servizi, è utile partire dal DPCM 30 marzo 2001<sup>1</sup>. In esso si asserisce che le Regioni sono chiamate a svolgere una funzione regolativa importante, acquisita anche da appositi regolamenti comunali relativi all'acquisto di servizi sociali da soggetti del Terzo Settore. Il D.P.C.M. affida alle Regioni l'adozione di specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra Comuni e soggetti del Terzo Settore nell'affidamento dei Servizi, e definisce alcuni elementi che gli Enti Locali devono valutare per la selezione degli organismi non profit<sup>2</sup>. Dalla relazione illustrativa al relativo schema di decreto si evince la ratio di queste disposizioni, volte a promuovere e valorizzare il coinvolgimento del non profit "nell'ottica del

---

<sup>(\*)</sup> Annalisa Turchini e Francesca Spitilli sono ricercatrici presso l'ISFOL, si occupano dei temi del non profit e 'inclusione sociale con particolare riguardo all'area dei servizi sociali. A. Turchini ha curato i paragrafi 4, 5, 6, 8, F. Spitilli i paragrafi 1,2,3, 7, 8

<sup>1</sup> Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della Legge 328 del 2000

<sup>2</sup> È utile precisare che al non profit viene riconosciuto un ruolo che va ben oltre la gestione e la progettazione dei servizi per conto della Pubblica Amministrazione. Secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 2, lettera a) della 328, il non profit entra a pieno titolo nel processo di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema integrato dei servizi (definizione della programmazione di zona).

principio di sussidiarietà orizzontale<sup>3</sup>, (...) sono meglio in grado di rispondere al fabbisogno sociale dei cittadini, in virtù del loro forte radicamento al territorio, e possono dunque collaborare positivamente all'elaborazione di prestazioni flessibili e personalizzate".

Sempre con riferimento alla normativa, il comma 4 dell'art. 1 della Legge 328/2000<sup>4</sup>, gli Enti Locali, le Regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni. Si richiama, anche il comma 5 dello stesso articolo, il quale prevede che "alla gestione e all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato....".

Viene poi specificato (art. 5, "Ruolo del Terzo Settore") che ai fini dell'affidamento dei servizi gli enti pubblici devono privilegiare il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che garantiscano la massima espressione della progettualità dei soggetti operanti nel Terzo Settore, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale. L'art. 5 prevede inoltre che gli Enti Locali, le Regioni e lo Stato, per favorire il principio di sussidiarietà, dovranno promuovere azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel Terzo Settore, ad esempio attraverso politiche formative e interventi per l'accesso agevolato al credito e ai fondi dell'Unione Europea.

In tema di affidamento dei servizi è soprattutto e ancora il D.P.C.M. 30 marzo 2001 ad entrare nel merito, specificando:

- l'esplicito diniego di forme di aggiudicazione al massimo ribasso nell'affidamento dei servizi;
- la preferenza verso forme di aggiudicazione ristrette e negoziate.

---

<sup>3</sup> Il campo d'interesse del principio di sussidiarietà riguarda nello specifico i rapporti tra Stato e società e si articola su diversi livelli: 1. non faccia lo Stato ciò che i cittadini possono fare da soli; 2. lo Stato deve intervenire solo quando i singoli ed i gruppi non sono in grado di farcela da soli; 3. quando è necessario l'intervento del soggetto pubblico deve essere portato al livello più vicino al cittadino (ad esempio il Comune) e soltanto qualora esso non corrisponda al proprio mandato è consentito salire di grado fino ad arrivare allo Stato centrale.

<sup>4</sup> Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" finalizzata a promuovere interventi sociali, assistenziali e sociosanitari che garantiscano un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà. Scopo principale della legge è, oltre, al sostegno della persona all'interno del proprio nucleo familiare, l'integrazione tra il sistema degli interventi sociali e quello sanitario.

## **2. I servizi pubblici locali e i servizi privi di rilevanza economica: normativa generale**

È alla normativa generale concernente i servizi pubblici locali che bisogna fare riferimento in materia di: qualificazione, concorrenza e affidamento dei servizi. Disciplina complessa e particolarmente articolata visto che, negli ultimi anni, è stata oggetto di continue modifiche e rettifiche ad opera del legislatore nazionale.

Il primo passaggio è costituito dalla qualificazione del servizio cioè se esso è dotato o meno di rilevanza economica. La L. 28 dicembre 2001, n. 448, modificando l'art. 113 TUEL (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali), ha inserito l'art. 113bis che ha introdotto la distinzione tra servizi "di rilevanza industriale" e servizi "privi di rilevanza industriale", assoggettando i primi al regime di concorrenza attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica e prevedendo per i secondi l'affidamento diretto. In seguito, il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, (convertito nella Legge 24 dicembre 2003 n. 350), ha sostituito la distinzione tra servizi pubblici di rilevanza industriale/non di rilevanza industriale con quella di servizi pubblici "a rilevanza economica" e "privi di rilevanza economica".

Il testo dell'art. 113 bis prevedeva che, (prima di essere sottoposto al vaglio della Consulta) la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica avvenisse mediante affidamento diretto a istituzioni, aziende speciali, anche consortili, società a capitale interamente pubblico controllate dagli enti locali, ovvero, in caso di modeste dimensioni del servizio, in economia, confermando la possibilità di affidamento diretto dei servizi culturali anche ad associazioni e fondazioni costituite o partecipate dagli enti stessi. Mentre nel caso dei servizi locali di rilevanza economica l'art. 113 prevedeva sostanzialmente l'affidamento mediante gara. Se per i servizi aventi rilevanza economica l'elemento focale è costituito dalla tutela della concorrenza nell'erogazione, nel caso invece dei servizi privi di rilevanza economica centrale risulta l'esigenza di dare massima espressione alla dimensione sociale, che in questi servizi assume grande rilievo.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 272/2004, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 113bis del TUEL in materia di servizi privi di rilevanza economica, in quanto, nella valutazione della Corte, questi servizi non attengono alla tutela della concorrenza (come invece i servizi di rilevanza economica). La Corte sana così l'equivoco se i servizi sociali debbano o meno essere annoverati tra i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica. Se per la loro classificazione non si prendono in considerazione "gli utenti (ai quali il servizio è reso senza costi o sottocosto)

ma l'attività che i gestori terzi svolgono a fronte di un corrispettivo remunerativo è innegabile che questa (pur sociale quanto ai destinatari) abbia un rilievo economico. Sebbene il soggetto terzo gestisca il servizio sociale senza ricavarne dagli utenti il corrispettivo, l'Ente Locale garantisce comunque una remunerazione al gestore; pertanto per quest'ultimo (e per tutti gli aspiranti a rivestire tale posizione) il servizio pubblico, ancorché sociale, presenta rilievo economico in senso relativo.

Con l'approvazione dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008 (che ha disposto al contempo l'abrogazione dell'art. 113 del T.U.E.L. nelle «parti incompatibili») si è delineata una nuova disciplina organica del settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Le nuove disposizioni mirano a garantire l'applicazione della normativa comunitaria e a favorire il rispetto dei principi di concorrenza e libera prestazione dei servizi da parte di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale.

Tale disciplina ha, successivamente, trovato compimento nel relativo regolamento di attuazione il D.P.R. n. 168 del 7 settembre 2010 "Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133".

Il regolamento ribadisce l'obbligo di ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi pubblici locali, chiarendo una serie di aspetti del procedimento di gara non esplicitati dal comma 2 dell'art. 23 bis.

Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica può avvenire quindi, esclusivamente in via ordinaria, mediante procedura di gara o affidamento o, ancora, in via derogatoria, mediante affidamento diretto a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta *in house*<sup>5</sup>.

### **3. Le forme di contrattualizzazione**

La rilevanza economica del servizio è quindi un passaggio fondamentale da cui discende la posizione di subordinazione del soggetto privato rispetto all'ente pubblico, in altre parole, il

---

<sup>5</sup> Col termine *in house* (o *in house providing*) viene indicata l'ipotesi in cui il committente pubblico, derogando al principio di carattere generale dell'evidenza pubblica, in luogo di procedere all'affidamento all'esterno di determinate prestazioni, provvede in proprio, e cioè all'interno, all'esecuzione delle stesse attribuendo l'appalto o il servizio di cui trattasi ad altra entità giuridica di diritto pubblico mediante il sistema dell'affidamento diretto c.d. *in house providing*, ossia senza gara.

precipitato che fissa le forme e le modalità del rapporto di *outsourcing* dei servizi. Nel seguente schema (1.) sono state esemplificate a scopo illustrativo, le possibili modalità di outsourcing dei servizi, al fine di una corretta collocazione dei servizi sociali. Essi rientrano nella categoria dei servizi con rilevanza economica per cui è necessario effettuare una procedura di selezione che successivamente viene perfezionata attraverso un contratto.

**Schema di sintesi 1. – L'outsourcing dei servizi**

<i>Caratteristiche outsourcing</i> <i>Qualificazione servizio</i>	<i>Procedura di selezione</i>	<i>Rapporto ente</i> <i>pubblico/soggetti privati</i>
<b>Privi di Rilevanza economica</b>	No (Affidamento diretto)	Non economico (contributi e/o incentivi)
<b>Con rilevanza economica</b>	Sì (Procedura di gara)	Economico (Contratto)

Gli strumenti adottati per selezionare i soggetti privati che aspirano a diventare fornitori dei servizi richiesti dall'amministrazione locale sono: l'appalto pubblico, la convenzione, l'autorizzazione, la concessione e l'accreditamento. Quest'ultimo rappresenta una particolare modalità di selezione che prevede la valutazione a monte delle candidature. Di seguito una breve e sintetica presentazione di ciascuno di questi strumenti.

### **3.1 L'accreditamento**

Per mezzo di tale strumento giuridico l'amministrazione riconosce al privato l'idoneità a proporre e realizzare le proprie attività con risorse pubbliche, dopo averne verificato la rispondenza con gli interessi della collettività.

L'accreditamento permette quindi di garantire la qualità di un servizio attraverso la definizione di parametri specifici che devono essere rispettati dalle imprese che intendono erogare servizi sociali. Si tratta di uno strumento dinamico, in quanto il soggetto accreditato deve garantire un miglioramento continuo della qualità dei servizi erogati inserendosi a pieno titolo nel sistema integrato dei servizi sociali pubblici e ponendosi in un rapporto strettissimo con il territorio e con i soggetti pubblici e privati in esso operanti.

In alcuni contesti territoriali (come ad esempio il Comune di Roma) l'accreditamento di soggetti che operano nel settore socio-assistenziale (cooperative e associazioni non lucrative con

esclusione delle organizzazioni di volontariato) è utilizzato come strumento per valutare il possesso di specifici requisiti (previsti da Regolamenti Comunali che definiscono gli standard e le modalità di certificazione) ed è finalizzato alla creazione di un Registro di organismi qualificati (cosiddetto RUC Registro Unico Cittadino) cui l'Amministrazione affida i servizi sociali, secondo la scelta effettuata dagli utenti e/o dalle loro famiglie.

### **3.2 L'appalto pubblico**

Gli appalti pubblici sono tra le modalità più utilizzate dalla P.A. per selezionare i fornitori. Essi sono regolati dal D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 cosiddetto "codice degli appalti" che recita quanto segue: "gli appalti pubblici sono i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto la prestazione di servizi". Negli appalti pubblici la scelta del soggetto privato non è discrezionale ma avviene in base a procedure ad evidenza pubblica (ovvero quelle procedure che l'amministrazione deve seguire per giungere alla conclusione di un contratto al fine di esercitare correttamente la propria autonomia negoziale per ottenere la prestazione più vantaggiosa).

La procedura per un appalto pubblico è piuttosto rigorosa e complessa e prevede alcuni passaggi tra cui: a) deliberazione a contrattare che contiene il capitolato generale ed eventualmente speciale; b) scelta del contraente, fase fondamentale attraverso cui si stabiliscono i criteri di selezione e quelli di aggiudicazione del contratto; c) conclusione del contratto; d) approvazione del contratto.

Tra le forme di **appalto pubblico** rientrano 1. L'appalto concorso 2. La licitazione privata 3. Le procedure negoziate.

1. L'appalto concorso è una procedura ristretta cui possono partecipare solo le imprese invitate dall'Amministrazione appaltante a seguito di specifica richiesta valutata positivamente. È adottata solo quanto l'oggetto della fornitura è tecnologicamente complesso o molto specialistico tanto da necessitare di un elevato grado di professionalità;
2. La licitazione privata è anch'essa una procedura "ristretta" alla quale possono partecipare le imprese invitate dall'Amministrazione appaltante; è regolamentata da un bando e da un capitolato. La gara si svolge in due momenti ben distinti: richieste di partecipazione (in seguito a bando) da parte della Stazione appaltante che approva,

l'elenco delle ditte da invitare alla gara a mezzo di specifica "lettera d'invito"; e la presentazione delle offerte economiche ed eventualmente tecniche, l'aggiudicazione può avvenire o sulla base del prezzo più basso o sull'offerta più vantaggiosa (per i servizi sociali). L'esame delle offerte economiche avviene in seduta pubblica.

3. Le procedure negoziate sono una particolare forma di trattativa che può prevedere o meno la pubblicazione del bando.

### **3.3 La convenzione**

Anche la convenzione è uno strumento piuttosto diffuso utilizzato soprattutto per regolare i rapporti tra pubblico e privato non profit. La convenzione regola un accordo in cui:

- l'Ente pubblico agisce come programmatore e finanziatore degli interventi;
- il privato organizza e cura l'effettiva erogazione dei servizi seguendo i parametri e i criteri prefissati con una separazione tra responsabilità finanziaria, gestionale ed organizzativa.

Dal punto di vista giuridico è molto simile al contratto di diritto privato disciplinato dagli artt. 1321 ss. del codice civile che contiene clausole essenziali, come l'individuazione dei soggetti tra cui viene stipulato l'accordo, l'oggetto della convenzione stessa, il luogo, i termini di esecuzione e le modalità delle prestazioni, le modalità ed i tempi di pagamento, l'importo, la data di sottoscrizione e la durata, la proroga ed il rinnovo. È una forma di selezione meno rigida degli appalti pubblici che garantisce comunque la scelta del fornitori con le migliori qualità. La convenzione è usata generalmente (almeno per le cooperative) se l'importo è sotto soglia<sup>6</sup>.

Il principale riferimento normativo in materia di convenzioni con le cooperative sociali è l'art. 5 della legge 381/1991, che ammette la possibilità di stipulare convenzioni dirette con le cooperative sociali di tipo b), "anche in deroga alla disciplina in materia di contratti con la pubblica amministrazione".

### **3.4 L'autorizzazione**

L'art. 11 della legge 328/2000, stabilisce che l'esercizio di servizi e strutture a ciclo residenziale o semiresidenziale sia da parte di soggetti pubblici che privati debba essere subordinato al rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune, dopo la verifica del possesso dei requisiti

---

<sup>6</sup> Se l'importo è al di sotto dei 200mila euro si può utilizzare la convenzione, mentre se l'importo è superiore ai 200mila euro si deve ricorrere alla procedura dell'appalto concorso o della licitazione privata.

previsti dalla legge regionale. La legge 328/2000 prevede inoltre che, per poter corrispondere le tariffe a carico dei fondi pubblici, le stesse strutture debbano essere accreditate.

L'autorizzazione è necessaria quando si vuole svolgere un'attività assistenziale anche senza intraprendere rapporti giuridici o finanziari con l'ente pubblico; i requisiti strutturali e organizzativi richiesti sono quelli base per l'esercizio dell'attività in questione, poiché la finalità dell'autorizzazione è la verifica che l'attività svolta dai privati non entri in conflitto con diritti o interessi tutelati.

### **3.5 La concessione**

La concessione è il mezzo attraverso cui la pubblica amministrazione conferisce ad un soggetto terzo la gestione di un servizio pubblico e le relativa responsabilità. Nel contratto di appalto la pubblica amministrazione affida la gestione di un servizio ad un privato, il quale svolge l'attività per conto dell'amministrazione stessa. Si viene, pertanto, a creare un rapporto trilaterale tra pubblica amministrazione, concessionario e utenti. A differenza dell'appalto, la concessione permette al privato di mettersi in gioco assumendo il rischio di gestione.

## **4. Inquadramento generale del fenomeno dell'*outsourcing* dei servizi sociali**

Nel corso degli ultimi 40 anni l'intervento del soggetto pubblico nel campo delle prestazioni sociali è mutato profondamente. La cultura che, fino alla fine degli anni '80, ha caratterizzato i servizi pubblici si ispirava ai principi di universalità e unilateralità. La copertura universale dei servizi è riferita a prestazioni estese a tutti i cittadini anche in assenza di un legame contribuzione-fruizione benefici (in Italia fu adottata dal SSN). L'unilateralità, invece, è legata al ruolo svolto dall'amministrazione pubblica che si riconosce come unico soggetto titolato ad individuare e soddisfare i bisogni della comunità. Il soggetto privato può entrare nel sistema di offerta pubblica dei servizi sociali solo se è l'amministrazione a deciderlo. Il rapporto non è partecipativo tra le due parti, giacché è il soggetto pubblico a stabilire "come, quando e perché" dei servizi, mentre il privato si limita ad adempiere i termini contrattuali previsti dalla stipula con l'amministrazione aggiudicatrice.

A partire dagli anni '90 i servizi pubblici in genere, e quelli sociali in particolare, hanno vissuto un significativo mutamento di rotta determinato dall'affermarsi di una cultura orientata alla



policentricità dell'azione pubblica. Tale cambiamento è condensato nel passaggio da un approccio decisionale di tipo prescrittivo (*government*) verso uno territorialmente localizzato (*governance*). "Nel sistema di *government* l'ordinamento dello Stato ha un carattere di razionalità sovraordinata di tipo impersonale, mentre nel sistema di *governance* le istituzioni politiche e burocratiche non sono più identificabili come i centri univoci del potere, ma diventano i soggetti responsabili dell'attivazione di forme di progettazione e azione sociale che si moltiplicano e si differenziano, sviluppando benessere mediante la promozione del dialogo e della comunicazione in una prospettiva di bene comune socialmente legittimata"<sup>7</sup>.

L'allargamento dei processi decisionali a beneficio delle comunità locali è ampiamente sostenuto anche dalla costituzione. La costituzione con l'art. 118 sancisce il principio di sussidiarietà teso a "favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale". Le istituzioni devono de-centralizzare la propria azione, creando le condizioni necessarie per permettere alla persona e alle aggregazioni sociali, di corrispondere direttamente ai bisogni dei cittadini. L'intervento del soggetto pubblico, quando necessario, deve essere temporaneo e sempre teso a favorire l'autonomia d'azione dei soggetti "più vicini al cittadino".

L'approccio policentrismo trova efficace attuazione, anche nella normativa del settore sociale. La "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", meglio nota come 328, esalta l'importanza del livello territoriale, regolando e sviluppando modalità operative per realizzare reti di servizi tra soggetti pubblici e privati in un quadro di integrazione degli interventi assistenziali con quelli sanitari. La logica di decentramento e la valorizzazione delle specificità locali che pervade la 328, accorda al Comune un ruolo cruciale. Ad esso, infatti, spetta l'esercizio della programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali (piani di zona), l'indicazione delle priorità e dei settori di innovazione. Nel rispetto e nella promozione della concertazione e cooperazione con gli attori chiave del territorio, l'amministrazione comunale è quindi, responsabile di progettare e attuare gli interventi sociali che interessano il contesto territoriale di competenza.

---

<sup>7</sup> Fazzi L., Scaglia A. (2001) il governo della città nella trasformazione del welfare, Franco Angeli, Milano, pag. 47.

## 5. Dal fenomeno ai concetti: quadro teorico di riferimento e ipotesi di fondo

La crisi del modello d'intervento pubblico universalista (meglio noto come *welfare state*) è stata aggravata dalla necessità di ridurre la spesa sociale.

Questo ha contribuito notevolmente a determinare il corso attuale delle politiche sociali, denominato *welfare mix*<sup>8</sup>. Esso risulta caratterizzato da due fattori fondamentali:

1. un diverso assetto nella *governance* dei soggetti coinvolti nelle politiche sociali;
  2. l'individuazione delle responsabilità che spettano ai diversi attori che entrano in gioco nel processo di offerta.
1. Il passaggio dall'approccio centralista (*government*) a quello policentrismo (*governance*) ha determinato l'incremento dei soggetti che concorrono a stabilire il contenuto dell'azione pubblica. Ne consegue l'affermarsi di una pluralità di soggetti, prima schiacciati dalla rispondenza "univoca" ed universalistica dell'azione pubblica".
  2. Parallelamente, la presenza di un sistema di offerta di servizi multi-attore amplia la platea dei soggetti di "*front*" all'utenza, sollecitando una speciale attenzione ai processi di responsabilizzazione. Si rendono necessarie azioni volte a standardizzare il processo di produzione dei servizi, attraverso momenti di *accountability*<sup>9</sup>, utili anche per favorire la trasparenza economico-finanziaria degli atti e le azioni di controllo da parte degli *stakeholder*.

Questi elementi chiariscono la direzione verso cui si stanno muovendo le *policy* sociali ma soprattutto gli ambiti problematici aperti dal nuovo corso: la necessità di meccanismi di regolazione tra domanda istituzionale di servizi e offerta privata. Il tema dell'esternalizzazione diviene centrale e qualifica soggetti terzi a prestare non solo servizi ma anche a svolgere funzioni originariamente in capo al soggetto pubblico. Il fenomeno coglie appieno lo "spostamento del baricentro delle funzioni pubblico-statuali dalla produzione diretta di beni e servizi alla promozione delle capacità di azione della società civile e del mercato".

La prospettiva è data dall'adozione *tout-court* dall'approccio di *New Public Management*<sup>10</sup> come stile (sarebbe meglio definire "paradigma") di gestione del settore pubblico, sull'impronta

---

<sup>8</sup> Campi S., *Sistemi di welfare mix e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio*. Impresa Progetto – Rivista on line DILTEA n. 1 anno 2006

<sup>9</sup> L'*accountability*, nel campo della *governance*, si riferisce all'obbligo per un soggetto di rendere conto delle proprie decisioni e di essere responsabile per i risultati conseguiti.

<sup>10</sup> Tra i principali capisaldi dei programmi di razionalizzazione degli apparati amministrativi che danno concretezza applicativa all'idea di NPM risulta la: •separazione tra funzioni di indirizzo e fissazione di obiettivi politici, di competenza dell'organo politico, e funzioni di gestione e razionalizzazione dei processi affidata al management; •alleggerimento degli apparati amministrativi

di quello privato, che mira ai risultati e ad un maggior coinvolgimento dei portatori di interessi (*stakeholders*).

I modelli di *welfare mix* adottati nei singoli contesti territoriali possono essere, infatti, riformulati e classificati a partire dalla strategia “di presenza” che il soggetto pubblico garantisce nella triangolazione del rapporto con il privato e con gli utenti. Gli elementi cardine che possono leggere gli attuali sistemi di welfare locale sono caratterizzati dalla capacità di scelta che si accorda all’utente ma soprattutto dal rapporto “contrattuale” che si ha con i fornitori, focalizzando l’attenzione più sul “come” che sul “chi” si contrattualizza.

Se il soggetto pubblico è interessato a soluzioni volte ad una più efficiente produzione dei servizi, il modello d’azione si concentrerà sull’acquisto di servizi da soggetti privati (profit o non profit), stipulando con essi uno specifico contratto (appalti, convenzioni, affidamenti ecc.). In questo modello, chiamato del *contracting-out*, l’amministrazione pubblica rimane responsabile del servizio nei confronti dell’utenza finale mentre, a quest’ultima, non è accordata alcuna capacità di scelta del fornitore. Diversamente quando il ricorso alla pluralità di produttori è orientato a garantire una maggiore libertà di scelta agli utenti si ha il modello dei “*quasi mercati*” che si fonda sull’offerta competitiva tra fornitori autorizzati mentre la funzione di finanziamento resta al soggetto pubblico. Appartengono a questo specifico modello l’accreditamento e i voucher<sup>11</sup>.

Sotto il profilo logico, l’attribuzione di un appropriato rapporto giuridico dovrebbe seguire alla definizione dei relativi elementi sostanziali; d’altra parte, la definizione delle procedure necessarie per identificare un contraente fra più soggetti deve essere affrontata solo dopo aver esaminato e risolto i problemi relativi al contenuto del rapporto e alla classificazione giuridica dello stesso. Purtroppo, anche se la cosa può sembrare paradossale, nei rapporti fra Pubbliche Amministrazioni e non profit, e in particolare cooperative sociali, molto spesso accade il contrario: ci si preoccupa ossessivamente delle procedure senza neppure porsi il problema della sostanza (giuridica) dei rapporti, piegata alla logica di procedure già “collaudate” e più o meno “adattate” allo scopo. La conseguenza è che spesso si pongono in essere rapporti di

---

attraverso forme di esternalizzazioni di funzioni gestionali e attraverso la costituzione di aziende di servizi pubblici alle quali possono partecipare anche aziende private; maggior ricorso al mercato ed alla concorrenza (ad es. attraverso forme di *contracting out*, fornitura di servizi a domanda individuale attraverso voucher ed altri meccanismi competitivi (creando un “quasi mercato”) 2, ecc.); •ricerca di economie di scala nella gestione dei servizi su dimensioni più ampie (ad es. attraverso la costituzione di Unioni di Comuni) e attraverso la costituzione di centrali per gli acquisti; •maggiore attenzione alla qualità dei servizi ed all’ascolto dei cittadini utenti; •la rimozione dell’eccesso dei vincoli burocratici (*eliminating regulatory overkill*) che impediscono di fare le cose di cui sopra.

<sup>11</sup> Cfr. Vitale T., 2005, *Contrattualizzazione sociale*, in La Rivista delle Politiche Sociali, n. 1/05

basso profilo, dando un minor rilievo all'aspetto dell'efficienza e della qualità complessiva del servizio erogato.

## 6. Le dimensioni di analisi

Sebbene sia corretto mantenere come punto di partenza le procedure amministrative (o modalità contrattuali) messe in atto per regolare il rapporto tra Amministrazione locale, non profit e cittadini nella fornitura dei servizi sociali, è indispensabile arricchire l'analisi di ulteriori dimensioni conoscitive. Il rischio che si corre è di accordare ad aspetti normativi/amministrativi una funzione strategica piuttosto che una mera funzione strumentale a garanzia del rispetto del principio del "buon andamento" della PA e in attuazione a pratiche di New Public Management. Non bisogna infatti dimenticare che l'esternalizzazione dei servizi sociali coinvolge componenti "valoriali" che travalicano lo scambio economico per andare ad interessare aspetti attuativi di sussidiarietà orizzontale<sup>12</sup>.

Nei modelli di *welfare mix* ispirati alla 328 la sussidiarietà orizzontale è richiamata dall'ampliamento delle funzioni sociali accordato al non profit che rappresenta, di fatto, uno strumento di allargamento della garanzie di tutela delle comunità locali.

Per tali motivi l'analisi delle modalità di esternalizzazione dei servizi deve soffermarsi sulla valorizzazione della capacità sussidiaria cercando di cogliere gli aspetti di interazione e integrazione tra gli attori chiave e i cittadini.

Nel presente *paper* l'individuazione del soggetto (o dei soggetti) focali per l'erogazione dei servizi ai cittadini, coloro cioè cui è intestata la **responsabilità** verso gli utenti, è l'ipotesi di fondo attorno cui è stata costruita l'ipotesi di classificazione dei modelli di *outsourcing*. Si è inteso, però, articolare maggiormente la lettura dei modelli di welfare locale cercando di cogliere elementi pregnanti che andassero a caratterizzare più nel merito le forme d'interazione tra istituzione pubblica, non profit e cittadini.

Le due dimensioni della modalità di contrattualizzazione e capacità di scelta degli utenti, sono state declinate attraverso ulteriori direttrici di analisi quali:

- il livello di formalizzazione del processo di contrattualizzazione

---

<sup>12</sup> La sussidiarietà orizzontale riguarda i rapporti tra soggetti che si trovano allo stesso livello di governo in particolare ai cittadini ed ai corpi intermedi e alle istituzioni locali. Le norme che regolano la sussidiarietà orizzontale si trovano in gran parte, nel TU degli enti locali, che prevede l'esercizio delle funzioni affidate agli enti locali, anche attraverso l'autonoma iniziativa dei cittadini (in singolo o all'interno di corpi sociali organizzati) purché la finalità sia di interesse generale.

- il livello d'interazione tra i contraenti nell'attuazione dei servizi.

Il livello di formalizzazione interessa il piano della selezione con particolare riguardo a due aspetti: il primo è costituito dalle procedure amministrative entro cui il rapporto è giuridicamente codificato (appalto, affidamento, accreditamento ecc.); il secondo è rappresentato dal grado di strutturazione e dall'importanza assegnata ai requisiti richiesti ai candidati. Se il primo aspetto rappresenta la cornice principale entro cui si gioca il rapporto tra Ente locale, non profit e utenza, il secondo è significativo dei "valori" di cui s'intende permeare il rapporto ed in particolare alla qualità garantita a cittadini ed utenti beneficiari dei servizi.

Il livello d'interazione coinvolge il piano dell'attuazione degli interventi, presupponendo che la stipula di un qualsivoglia contratto, non possa esaurire il rapporto tra amministrazione, non profit e utenza. Il percorso di attuazione dei servizi dovrebbero rappresentare un terreno di condivisione tra i contraenti da tracciare con un cammino marcato dalla loro costante interazione. L'amministrazione locale, in particolare, si deve far carico della funzione di controllo, monitoraggio e valutazione dei servizi, ulteriore e imprescindibile tassello a garanzia dei diritti degli utenti.

## **7. I Casi di studio**

A scopo puramente sperimentale, l'approccio descritto è stato testato su alcuni casi di studio relativi ad esperienze di esternalizzazione di servizi sociali da parte di amministrazioni locali. Le esperienze esaminate sono state:

1. Municipio XVI del Comune di Roma, bando per Assistenza Educativa Culturale (AEC);
2. Municipio VI del Comune di Roma, bando per progetti nell'area Minori
3. Fondazione Territori Sociali Alta Val d'Elsa (FTSA).

Per ciascun caso di studio è riportata di seguito una breve descrizione dei contenuti e dei principali requisiti richiesti dai bandi. Ogni caso di studio è corredato di uno schema di sintesi che illustra il posizionamento dell'esperienza rispetto alle due direttrici: livello di formalizzazione e quello d'interazione.

## **7.1 Municipio XVI del Comune di Roma, bando per Assistenza Educativa Culturale (AEC).**

L'Assistenza educativo culturale (AEC) è un servizio che opera nell'area scolastica ed ha come finalità l'accesso al diritto allo studio e l'integrazione in abito scolastico dei bambini diversamente abili, così come sancito dalla legge 104/92. Essa poggia sulla collaborazione costante e continuativa tra gli operatori AEC e il personale scolastico al fine di attuare e facilitare l'intervento socio educativo e didattico. Destinatari sono i soggetti diversamente abili in età evolutiva inseriti nelle scuole di ogni ordine e grado del territorio del municipio XVI. Il Bando (emanato nell'anno 2012) è caratterizzato da procedura aperta, non si rivolge cioè al bacino degli Enti Accreditati selezionati dal Dipartimento Azioni di Sistema del Comune di Roma, bensì a tutti gli enti che posseggono i requisiti previsti dal bando.

### **Procedura**

Nella fase di emanazione del bando è stata istituita una Commissione costituita da: municipio, scuole del territorio, ASL di competenza. La commissione ha selezionato le candidature pervenute sulla base della rispondenza ai requisiti e sulla base dell'elaborato progettuale (quest'ultimo rappresenta il progetto di massima da definire, successivamente, all'interno del Tavolo di Coprogettazione). Il vincitore del bando è entrato poi nella Commissione che da questo momento corrisponde al Tavolo di Coprogettazione e si pone come finalità la progettazione di dettaglio degli interventi, l'attuazione e il monitoraggio degli stessi.

Il Contesto normativo entro cui si svolge la procedura è il D.lgs 163/2006 (codice appalti). Ai sensi dell'art. 57 comma 5 lettera b) del 163 il servizio può essere rinnovato, con procedura negoziata, per un max di 3 anni oltre ai primi 2, purché sia inserito nella programmazione pluriennale cioè nel Piano Regolatore Sociale. Il bando è.

### **PRINCIPALI REQUISITI**

#### **a) Requisiti ordine generale**

- Iscrizione CCIAA
- Iscrizione agli albi/registri previsti dalla normativa (regionali/provinciali/prefettizi)
- Rispetto del CCNL di categoria

#### **b) Requisiti capacità tecnica e organizzativa**

- Almeno 40 unità di personale impegnate nel 2011 (anno precedente) in servizi di assistenza disabili nelle scuole (esperienza pregressa personale dimensione quantitativa)
- Nei 3 anni scolastici precedenti prestazione di servizi analoghi nelle scuole e con disabili (esperienza pregressa dell'organizzazione)

#### **c) Requisiti capacità economica e finanziaria**

- Fatturato globale non inferiore al doppio della base d'appalto (nei 3 esercizi precedenti)
- Fatturato (nei 3 esercizi precedenti) su servizi di assistenza minori disabili non inferiore all'importo di base d'appalto

#### **d) Requisiti offerta tecnica in possesso dell'organismo**

- Struttura organizzativa

- Misure stabilizzazione personale precario (ultimi 3 anni)
- Aggiornamento personale che opera per AEC
- Esperienze innovative in ambito AEC
- Eventuale disponibilità ad apertura sede operativa c/o municipio
- Eventuale iscrizione al RUC

**e) Requisiti offerta tecnica in possesso del personale che opera nell'organismo**

- Presentazione almeno 56 curricula di operatori AEC
- Elenco nominativi con anzianità di mansione, curricula titolo studio, esperienza formativa e professionale, disponibilità ad operare per as di riferimento
- Elenco figure di coordinamento, curricula esperienze professionali acquisite nel coordinamento
- Dichiarazione misure di stabilizzazione personale e contenimento tour-over

**f) Proposta progettuale (di massima perché il progetto definitivo sarà frutto della co-progettazione)**

- Analisi problemi e risorse attivabili
- Contenuti del servizio (con specifiche rete, personale impiegato, modalità assistenza ecc.)
- Modello di progetto socio-educativo e proposta di modalità di co-progettazione
- Eventuali risorse aggiuntive (finanziarie)
- Piano attività formazione e supervisione

**Schema 2. Sintesi dell'esperienza AEC del Municipio XVI (Comune di Roma)**

	Formalizzazione del processo di contrattualizzazione
	La procedura amministrativa utilizzata per selezionare il fornitore rientra nell'ambito normativo regolato dal codice degli appalti. I requisiti richiesti ai candidati sono chiaramente formulati. Trattandosi di un'esperienza di co-progettazione, ovviamente, l'attenzione è stata focalizzata maggiormente sulla valutazione dei requisiti dell'organizzazione (esperienza, personale ecc.) piuttosto che sulla proposta progettuale. Non sono indicati punteggi.
Interazione nell'attuazione dei servizi	L'attuazione dell'intervento avviene alla luce di una costante interazione tra gli attori chiave (municipio, scuole del territorio e ASL di competenza) che nel tavolo di coprogettazione trovano un'utile strumento di confronto e dialogo. Il municipio svolge, infine, controllo e monitoraggio attraverso proprio personale che all'interno del tavolo di coprogettazione è dedicato a queste funzioni.

**7.2 Municipio VI del Comune di Roma, bando per progetti nell'area Minori.**

I progetti dell'area minori messi a bando riguardano nello specifico: tutela giuridica del minore, centro per la famiglia, educatori di strada per adolescenti, centro diurno polivalente, affidamento familiare. Il bando (anno 2012) è rivolto ai soli soggetti accreditati cioè agli Organismi iscritti al RUC cittadino per l'area minori.

**PRINCIPALI REQUISITI**

**a) Requisiti di ammissione**

- Iscrizione al RUC per l'area minori
- No condizioni di esclusione art. 38 D.lgs 163/06
- Capacità di contrarre con PA
- Rispetto del CCNL di categoria in regola con pagamento contributi previdenziali e assicurativi personale

- In regola con disciplina sulla sicurezza dei posti di lavoro
- Assumersi obblighi di tracciabilità flussi finanziari
- Iscrizione agli albi/registri previsti dalla normativa (regionali/provinciali/prefettizi)
- Iscrizione CCIA

**b) Requisiti organizzativi (esperienza)**

- Curriculum organismo (max 20 punti)
- Esperienza pregressa dell'organizzazione in servizi simili (max 10 punti)
- Esperienza maturata con i target di riferimento (minori, genitorialità) (max 8 punti)

**c) Requisiti organizzativi (rete territoriale)**

- Integrazione e partecipazione territoriale nella realizzazione del progetto (max 10 punti)
- Qualità della rete a supporto del progetto (max 5 punti)
- Modalità di interazione con ente locale ed altri soggetti pubblici coinvolti (max 5 punti)

**d) Requisiti organizzativi (monitoraggio e valutazione)**

- Adeguatezza dei sistemi di gestione, monitoraggio ed autovalutazione (max 15 punti)
- Modalità organizzative ed articolazione del servizio (max 8 punti)
- Metodo di raccolta ed elaborazione dati e stima dell'efficacia (max 7 punti)

**e) Requisiti organizzativi (Personale)**

- Competenze e professionalità degli Operatori che si prevede di utilizzare nel progetto (max 25 punti)
- Competenza nello specifico ambito d'intervento (max 10 punti)
- Esperienza professionale acquisita (max 10 punti)
- Esperienza di lavoro in equipe (max 5 punti)

**f) Vincoli su personale**

- Potrà essere previsto l'impiego di volontari con funzioni di supporto ma non sostitutive.
- L'Organismo affidatario dovrà individuare un Responsabile del Servizio con funzioni di coordinamento e di collegamento con il Municipio.

**g) Altro**

- Rispondenza agli obiettivi, alle metodologie e ai destinatari dell'intervento (max 30 punti)
- Rispondenza alle finalità del progetto (max 5 punti)
- Appropriatezza degli obiettivi rispetto allo specifico target (max 5 punti)
- Analisi del contesto territoriale e bisogni rilevati (max 5 punti)
- Metodologia di riferimento (max 5 punti)
- Valutazione sintetica generale del progetto (max 10 punti)
- Coerenza e congruenza delle voci di spesa in relazione agli obiettivi ed alle finalità dichiarate (max 10 punti)
- Coerenza fra contenuti del progetto e struttura del piano economico (max 5 punti)
- Congruità delle principali voci di spesa (max 5 punti)

**Schema 3. Sintesi dell'esperienza area minori del Municipio VI (Comune di Roma)**

	Formalizzazione del processo di contrattualizzazione
	La procedura amministrativa utilizzata per selezionare il fornitore rientra nell'ambito normativo regolato dal codice degli appalti. I requisiti richiesti ai candidati sono numerosi, piuttosto stringenti e costruiti in modo trasparente attraverso la previa esplicitazione dei punteggi.
Interazione nell'attuazione dei servizi	Nell'attuazione dell'intervento il municipio ha contatti con il fornitore soprattutto di carattere formale. Le funzioni di monitoraggio e controllo avvengono attraverso schede-check compilate mensilmente e dalla garanzie, verificate in sede di selezione del fornitore, del possesso di adeguati sistemi e strumenti di monitoraggio e valutazione.



### **7.3 Fondazione Territori Sociali Alta Val d'Elsa (FTSA). Affidamento della gestione di una residenza sanitaria a carattere assistenziale.**

La Fondazione gestisce i servizi sociali per conto dei Comuni dell'Alta Val d'Elsa, Casole d'Elsa, Colle di Val d'Elsa, Poggibonsi, Radicondoli e San Gimignano. Costituita nel 2006 rappresenta l'unica esperienza italiana di fondazione pubblica che opera nel settore dei servizi sociali. Essa si occupa di gestire per conto dei Comuni citati tutti i servizi dell'area sociale rivolti a: la famiglia; gli anziani, i diversamente abili, i minori, persone dipendenti da sostanze e persone con problemi psichiatrici. L'attività della fondazione si svolge in stretta integrazione con l'Azienda USL 7 di Siena. Alcuni dei servizi prestati sono selezionati con procedure di evidenza pubblica. Il caso di studio si è concentrato sull'affidamento della gestione di una residenza sanitaria a carattere assistenziale. Il bando di gara è stato emanato nell'anno 2009.

Il contesto normativo è dato dal D.lgs 163/2006 e l'appalto ha durata di tre anni, più tre di eventuale rinnovo. Qualora durante la gestione del servizio la fondazione dovesse verificare la necessità di integrare la gestione stessa con ulteriori prestazioni ed attività di natura complementare, potrà affidare le stesse, con atto formale, alla impresa sociale aggiudicataria, alle condizioni offerte in sede di gara, nel rispetto dell'art. 57 del D.Lgs. n. 163/2006.

#### **PRINCIPALI REQUISITI**

##### **a) Requisiti ordine generale**

- fornire la dichiarazione in merito all'assenza delle cause di esclusione previste dall'art. 38 del D. lgs 163/2006;
- fornire le dichiarazioni in merito alla normativa di cui alla Legge. n. 383/2001 in materia di piani individuali di emersione;
- non trovarsi nella cause di esclusione di cui all'art. 41 del D. Leg.vo n. 198/2006 – Codice in materia di pari opportunità;
- non trovarsi nella cause di esclusione di cui all'art. 44 del D. Leg.vo n. 286/1998 – Testo Unico delle disposizioni sull'immigrazione;
- non trovarsi nella cause di esclusione di cui all'art 36 bis della Legge n. 248/2006 – Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero;
- di essere in possesso dei requisiti di idoneità tecnico – professionale di cui all'art. 16 della L.R.T. n. 38/07 e successive modifiche e integrazioni e dall'art. 26 del D. Lgs. N. 81/2008;
- di non trovarsi in alcuna delle cause di esclusione dalla partecipazione alle gare di appalto previste dagli articoli 34 e seguenti del D. Lgs. n. 163/2006.

##### **b) Impegni**

- la coerenza tra la gestione dei servizi e le normative inerenti il settore di appartenenza del soggetto e il proprio oggetto sociale;
- l'impegno all'applicazione di retribuzioni agli operatori individuati che siano equivalenti o migliorative del CCNL delle cooperative sociali;
- di osservare le norme sulla sicurezza dei luoghi di lavoro (Dlgs. n. 81/08) nonché il rispetto di tutti gli adempimenti di legge nei confronti dei lavoratori dipendenti o soci
- di accettare integralmente ed incondizionatamente tutte le condizioni stabilite nel bando, nel progetto-disciplinare e nel capitolato speciale di appalto e relativi allegati
- che la determinazione dei costi a base del servizio di cui si tratta tiene conto correttamente del costo del lavoro con riferimento ai contratti collettivi di categoria e dei relativi accordi integrativi in vigore nel tempo e nella località ove si svolge il servizio

- di aver preso conoscenza di tutte le condizioni generali e particolari che possono influire sull'offerta e di obbligarsi ad eseguire il servizio al prezzo offerto riconosciuto come remunerativo e compensativo
- di impegnarsi in caso di aggiudicazione, a garantire l'esecuzione del servizio nei tempi e con le modalità previsti dal capitolato speciale di appalto
- di essere consapevole che, qualora fosse accertata la non veridicità del contenuto delle dichiarazioni rese il concorrente sarà escluso dalla presente gara per la quale le dichiarazioni sono state rilasciate o, nel caso risultasse aggiudicatario provvisorio, decadrà dalla aggiudicazione medesima
- di aver preso visione dell'informativa di cui al Dlgs. n. 196/2003
- dichiarazione in merito al tempo di validità dell'offerta di cui al successivo art. 12;

**d) Requisiti di idoneità professionale**

- iscrizione nel registro delle imprese presso la competente C.C.I.A.A. per l'attività oggetto della presente gara;
- iscrizione all'Albo delle Cooperative Sociali della Regione dove l'Impresa Sociale ha la sede legale
- per le ONLUS: iscrizione all'anagrafe unica delle ONLUS presso il Ministero delle Finanze ai sensi dell'art. 11 del D.lgs. n. 460/97.

**e) Requisiti di capacità economico-finanziaria**

- produrre due idonee dichiarazioni bancarie rilasciate da Istituti bancari o intermediari autorizzati ai sensi della Legge n. 385/1993.

**f) Requisiti di capacità tecnico-professionale**

- produrre l'elenco dei principali servizi prestati nel triennio 2005 - 2007 nel campo degli interventi rivolti ad anziani, con l'indicazione degli importi, della loro durata e dei committenti, sia pubblici che privati, dal quale deve risultare che l'Impresa sociale ha svolto nel corso del triennio nel settore d'intervento almeno un servizio continuativo della durata di 12 mesi con un fatturato annuo di almeno € 2.000.000,00 più IVA.

**g) Criteri di aggiudicazione**

L'affidamento del servizio avverrà in base ai criteri stabiliti dalla L. 381/91, dalla L.R.T. 87/97, dalla L.R. 38/07 e successive modifiche e integrazioni per quanto applicabile, secondo i criteri espressi dalla deliberazione del Consiglio Regionale n. 335 del 10.11.1998, e dalla delibera del Consiglio Regionale n. 199 del 31.10.2001 a favore dell'offerta più vantaggiosa valutabile in base a: 1. qualità del progetto e del servizio; 2. merito tecnico organizzativo dell'impresa; 3. prezzo

**1. QUALITÀ DEL PROGETTO E DEL SERVIZIO**

La qualità dell'offerta concerne la componente tecnico – progettuale. Il punteggio massimo attribuibile è di 35/100. Un punteggio inferiore a 21/35 comporta l'esclusione dell'offerta. All'offerta che, tra quelle presentate, consegue il punteggio più alto, purché uguale o superiore a 21/35, viene assegnato il massimo punteggio attribuibile pari a 35/100.

La valutazione della qualità dell'offerta è misurata sulla base dei seguenti indicatori:

- a) rispondenza del progetto alle caratteristiche dell'utenza, in relazione alla qualità del servizio da perseguire attraverso le seguenti fasi: - analisi dei bisogni dell'utenza; - programma di controllo della qualità rispetto agli obiettivi; - programma di gestione tecnico organizzativa complessivamente. *(Punti da 0 a 32)*
- b) sinergie, da realizzare mediante documentati accordi o collaborazione all'elaborazione del progetto, sviluppate in collaborazione con il tessuto sociale (famiglie, associazionismo, volontariato, cooperazione sociale) ispirate alla collaborazione, all'integrazione e alla messa in rete delle diverse risorse dei soggetti presenti sul territorio, allo scopo di migliorare la qualità complessiva del servizio e la soddisfazione dell'utenza *(Punti da 0 a 3)*

**2. MERITO TECNICO ORGANIZZATIVO**

Il punteggio massimo attribuibile è di 35/100. Un punteggio inferiore a 21/35 comporta l'esclusione dell'offerta. All'offerta che, tra quelle presentate, consegue il punteggio più alto, purché uguale o superiore a 21/35, viene assegnato il massimo punteggio attribuibile, pari a 35/100. Per la valutazione degli aspetti tecnico organizzativi l'Impresa sociale dovrà presentare una relazione sul livello tecnico-organizzativo, sulla qualificazione degli operatori, sull'attività di formazione, autocertificata dal rappresentante legale.

Il punteggio sarà assegnato sulla base dei seguenti indicatori:

- a) qualità professionale degli operatori effettivamente impegnati nell'organizzazione, intesa come possesso di titoli professionali ed esperienza acquisita, legati al settore d'intervento in cui si colloca l'oggetto dell'affidamento, nella prospettiva dell'ottimizzazione funzionale delle attività dello staff deputato a gestire il servizio *(Punti da 0 a 20)*
- b) piano e programma di formazione del personale, compartecipazione al piano formativo del Servizio *(Punti da 0 a 8)*
- c) modello organizzativo inteso come complesso dei tecnici che fanno parte integrante della struttura o hanno con la stessa rapporti continuativi di consulenza e come assetto organizzativo (con riguardo alle funzioni – comprese

quelle relative alle indicazioni del Dlgs. 81/08– e alle persone che vi si dedicano stabilmente) riferibile alla gestione del servizio (*Punti da 0 a 3*)

d) ruolo del coordinatore nell'interazione con le altre risorse nel rispetto degli indirizzi operativi globali (*Punti da 0 a 4*)

### 3. PREZZO

La valutazione dell'economicità dell'offerta avverrà attribuendo un punteggio a crescere in rapporto all'entità del ribasso rispetto al prezzo posto a base di gara e sino ad un massimo di 30/100. Il punteggio massimo previsto sarà attribuito rispetto ad una percentuale di ribasso del 5,5%.

#### **h) Altri indicatori da rilevare**

L'aggiudicazione definitiva, da disporsi con delibera del Direttore Generale, approverà l'aggiudicazione provvisoria dichiarata al termine delle sedute di gara.

A seguito dell'aggiudicazione provvisoria la Stazione Appaltante provvederà a verificare:

- l'idoneità professionale di cui all'art. 16 della L.R.T. n. 38/2007 e ss.mm.ii. e all'art. 26 del D. Lgs. n. 81/2008
- la regolarità contributiva e assicurativa ai sensi dell'art. 17 della L.R.T. n. 38/2007 e ss.mm.ii. attraverso l'acquisizione del D.U.R.C. riferito alla data di presentazione dell'offerta ad eccezione delle ipotesi in cui lo stesso sia già stato incluso nella documentazione amministrativa.

L'efficacia dell'aggiudicazione definitiva risulterà comunque sottoposta alla condizione dell'esito positivo delle verifiche sulla documentazione e sulle dichiarazioni rilasciate in sede di gara.

#### **Schema 4. Sintesi dell'esperienza residenza sanitaria a carattere assistenziale (Fondazione Territori Sociali dell'Alta Val d'Elsa)**

	Formalizzazione del processo di contrattualizzazione
	La procedura amministrativa utilizzata per selezionare il fornitore rientra nell'ambito normativo regolato dal codice degli appalti. I requisiti richiesti ai candidati sono numerosi, chiaramente formulati e costruiti in modo trasparente attraverso la previa esplicitazione dei punteggi.
Interazione nell'attuazione dei servizi	Il ruolo svolto dalla Fondazione nell'attuazione dell'intervento è molto legato alla funzione ricoperta di gestione <i>tout-court</i> dei servizi sociali del territorio. Controllo e monitoraggio vengono effettuati anche attraverso documenti formali che il fornitore deve far pervenire alla Fondazione ma soprattutto grazie allo scambio e al rapporto costante tra operatori e personale della Fondazione e del fornitore.

### **8. Conclusioni: definizione di un possibile modello di analisi**

Sebbene sulla base di soli tre casi di studio non sia possibile la verifica di alcun modello di analisi, resta comunque l'opportunità di definire un'ipotesi di classificazione. L'ipotesi sintetizzata nella seguente tabella (Schema 5.) raccoglie e sistematizza le direttrici di analisi

ideate per il *paper*: il livello di formalizzazione del processo di contrattualizzazione e il livello d'interazione nell'attuazione dei servizi.

**Schema 5. Ipotesi di classificazione delle esperienze di *outsourcing***

		Livello di formalizzazione del processo di contrattualizzazione	
		+	-
Livello d'interazione nell'attuazione dei servizi	+	++ Modello della qualità sostenibile	+- Modello della qualità funzionale
	-	-+ Modello burocratico-formale	-- Modello dell'informalità adattiva

Dall'incrocio delle due dimensioni nasce uno spazio ideale articolato in modelli teorici (definiti idealtipi) che descrivono possibili modalità di azione (del soggetto pubblico) nel segmento delle politiche di *welfare* costituito dai servizi sociali.

È indispensabile chiarire che per ovvi motivi di opportunità i casi di studio esaminati, sono stati scelti privilegiato realtà territoriali ed esperienze di *outsourcing* "competenti e qualificate". La descrizione dei modelli che segue risulta viziata, pertanto, dalla particolare caratterizzazione dei casi, tutti nel perimetro delle cosiddette "buone pratiche". È probabile, anzi presumibile, che una verifica del modello su un numero maggiore di casi metta in risalto gli aspetti sfavorevoli presenti in tre degli idealtipi teorizzati (quelli cioè che presentano almeno un segno negativo). Infine, è corretto precisare che l'attribuzione delle esperienze all'interno dei modelli è avvenuta su base puramente qualitativa, mentre un collaudo più attento dell'ipotesi di classificazione dove necessariamente passare per l'individuazione di precise variabili che misurino le dimensioni scelte in modo rigoso e replicabile. Il carattere sperimentale del *paper* giustifica le scelte operate, finalizzate a mettere a punto un'ipotesi di classificazione da affinare successivamente.

Nel primo quadrante si colloca il modello chiamato della "qualità sostenibile". Tale idealtipo è dato dall'incrocio tra un alto livello di formalizzazione del processo di contrattualizzazione e un

altrettanto elevato grado d'interazione tra committenza e fornitori dei servizi. La sostenibilità qualitativa dei servizi è determinata sia dalla dinamicità della fase di attuazione sia dalla particolare attenzione e cura nella selezione dei fornitori. Essa costituisce una "buona pratica" di *outsourcing* realizzata sull'onda di una sussidiarietà orizzontale capace di mettere a valore da un lato il rispetto dei diritti degli utenti, garantiti da un processo di selezione rigoroso e trasparente e dall'altro, di dare vita ad una reale integrazione tra attori che appartengono a più livelli di governo. Può essere collocato in quest'area il caso di studio della Fondazione dei Territori Sociali dell'Alta Val d'Elsa. La procedura utilizzata per la selezione del fornitore risulta essere strutturata e attenta alla richiesta di un ampio pacchetto di requisiti di ordine generale, di capacità tecnica organizzativa, professionale ed economico finanziaria. Parallelamente il ruolo della Fondazione in qualità di fornitore, esso stesso, di servizi sociali agevola la comunicazione e lo scambio con gli operatori e il complesso della struttura in *outsourcing*. Accanto quindi ai classici strumenti in uso per adempiere alle funzioni di controllo e monitoraggio queste possono avvalersi di canali informali ma quotidiani di scambio che aggiornano sullo stato dell'arte in tempo quasi reale.

Nel secondo quadrante rientra il modello della "qualità funzionale". Esso si caratterizza per un basso livello di formalità del processo di contrattualizzazione associato ad un alto grado di interazione tra i contraenti in fase di attuazione. La qualità è garantita da una presenza costante e qualificante del committente orientato più ai risultati che alle procedure. Il sistema di *outsourcing* risulta funzionale e garante dei diritti degli utenti cui è assicurata una prestazione efficace ed efficiente, frutto della collaborazione intensiva tra gli attori chiave del processo. Rientra in questo ideltipo l'esperienza AEC del Municipio XVI del Comune di Roma. Il tavolo di coprogettazione utilizzato per accompagnare tutte le fasi di realizzazione del progetto AEC, rappresenta una buona pratica di partecipazione allargata. La messa in atto di un percorso di co-realizzazione degli interventi che, partendo dalla progettazione delle azioni ha accompagnato e sostenuto tutta la sua attuazione, non risente della mancanza di una struttura codificata requisiti di selezione del fornitore. Le garanzie di qualità del servizio risiedono nell'esperire una funzionalità pratica resa possibile dalla collaborazione degli attori istituzionali attivamente coinvolti nella prestazione del servizio.

Il terzo quadrante denominato “informalità adattiva” rappresenta invece una cattiva prassi a tutto tondo. Entrambe le dimensioni risultano di segno negativo. L’assenza di formalità nel processo di selezione e soprattutto la mancanza di collaborazione tra committenza e fornitori, non lascia margini alla pratica di qualsiasi forma di qualità dei servizi. Nessuno dei casi di studio rientra in questo modello. È ipotizzabile che una successiva fase di test su un numero di casi di studio significativamente più ampio, possano vedere questo modello popolato da esperienze di cosiddetto affidamento diretto. Come si ricordava nel *paper*, il sistema delle politiche sociali deve ormai fare i conti con la sistematica mancanza di risorse economiche cui consegue un processo di “destrutturazione” del *outsourcing* dei servizi. Esso si concretizza nel ricorso, sempre maggiore, a pratiche di affidamento diretto rivolte ai soggetti meno strutturati del non profit, cioè al volontariato e all’associazionismo sociale. Queste formule da molti criticate<sup>13</sup> per il generalizzato abbassamento della qualità provocato, sono imposte quasi esclusivamente dai vincoli di bilancio cui sono costrette le amministrazioni comunali.

L’ultimo quadrante accoglie il modello definito “burocratico-formale”. Rientrano in questo idealtipo esperienze altamente formalizzate in fase di contrattualizzazione ma non altrettanto titolate sotto al profilo della collaborazione tra i contraenti. In sostanza il soggetto pubblico punta molto sulla formalità e trasparenza del processo di selezione utilizzato come strumento di salvaguardia a tutela della qualità e dell’adeguatezza dei servizi. Nel processo di attuazione così come per monitoraggio e controllo, la committenza svolge un ruolo discreto che si connota per l’adozione di strumenti formali mentre elude la pratica sistematica dell’interazione diretta. Rientra in questa fattispecie l’esperienza del progetto minori del Municipio VI del Comune di Roma. Tra le esperienze selezionate è l’unica che attua due livelli di selezione dei fornitori: il primo è dato dal RUC (Registro Unico Cittadino) il registro dei soggetti accreditati messo a disposizione dei municipi dal Comune di Roma; il secondo è rappresentato dalla messa a punto di un bando dove vengono formulati, con rigore e trasparenza, requisiti sull’organizzazione che spaziano dalla rete territoriale ai vincoli sul personale. L’attuazione della prestazione è interamente in carico al fornitore cui è affidato il compito di assicurare funzioni e strumenti per il monitoraggio e la valutazione dei servizi attraverso propri sistemi di gestione, raccolta di dati e stima di efficacia. L’esperienza risulta pertanto caratterizzata da un elevato grado di formalità

---

<sup>13</sup> Cfr. V Rapporto nazionale Auser su Enti Locali e Terzo Settore. Anno 2012

che investe sia la fase di scelta del fornitore sia il rapporto tra i contraenti nell'implementazione dell'intervento. Sebbene l'interazione tra committenza e fornitori poggi solo parzialmente sulla frequenza degli scambi informali, l'*outsourcing* di questa esperienza rappresenta comunque una buona pratica legata all'elevato grado di strutturazione e formalità garantito.

## Bibliografia

Balboni E., Baroni B., Mattioni A., a cura di, *Il sistema integrato dei servizi sociali: commento alla Legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè Editore, 2007.

BAUMAN Z., *La società dell'incertezza*, IL MULINO, 2000

Bifulco L., Vitale T., *Il welfare nascosto: il mercato privato dell'assistenza in Italia e in Europa*, Roma, Carrocci, 2002

Borzaga C., Fici A., *La riforma delle società cooperative. Vincoli ed opportunità nel nuovo diritto societario*, Trento, Edizioni 31, 2004.

Campedelli M., *Una municipalità che alimenta intraprendenza sociale. Welfare Municipale come forma di governo dei problemi locali*, ANIMAZIONE SOCIALE, 2000, p. 83-88

De Leonardis O., *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Milano, Feltrinelli, 2002

Devastato G., *Oltre la crisi. Quali sfide per il Welfare dei soggetti*, MAGGIOLI EDITORE, 2012

Fazzi L., Scaglia A. *Il governo della città nella trasformazione del welfare*, Franco Angeli, Milano 2001, pag. 47

Ranci C., *Oltre il welfare state il rapporto tra ente locale e terzo settore nella trasformazione del welfare*, PROSPETTIVE SOCIALI E SANITARIE, 1999

Vecchiato T., *La verifica e la valutazione dei piani di zona*, Rivista di Servizi Sociali, FONDAZIONE ZANCAN, 1999

Vitale T., 2005, *Contrattualizzazione sociale*, in La Rivista delle Politiche Sociali, n. 1/05