



EQUAL II Fase - Azione 3

Asse imprenditorialità
Sviluppo dell'economia sociale
IT-S2-MDL-834

Presentazione

Il progetto di scambio e diffusione delle esperienze realizzate nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Equal II fase, ci ha condotto con Mo.Re.S. ad ipotizzare un percorso articolato in più fasi:

- Condivisione, di linguaggio ed esperienze, per dare visibilità alle dimensioni e alle priorità individuate dai due sistemi analizzati, la cooperazione sociale e la pubblica amministrazione, tema affrontato nel capitolo sui concetti chiave e in quello sulle esperienze realizzate, sia sul fronte delle metodologie di intervento per l'introduzione di strumenti di rendicontazione sociale (capitolo 2), sia su quello dei rapporti tra pubblica amministrazione e privato sociale (capitolo 3);
- sensibilizzazione generale sul tema della Responsabilità Sociale, come avrete modo di approfondire nei capitoli dedicati alla nostra Campagna di comunicazione e alle interviste/focus group realizzati dai partner;
- confronto e scambio con una platea più ampia di interlocutori privilegiati, il Seminario di Gorizia, occasione per promuovere la partecipazione nella valutazione dei risultati, nel prefigurare nuovi scenari, nel lancio di nuove iniziative a sostegno dell'economia sociale.

I componenti della cordata Mo.Re.S., rappresentanti di organizzazioni datoriali del movimento cooperativo, di singole cooperative e consorzi, sociali e non, di enti di formazione, consulenza e ricerca afferenti al terzo settore e alla pubblica amministrazione, di Società di certificazione, di Enti locali e Aziende sanitarie, hanno avviato lo scambio sulla Responsabilità Sociale d'Impresa cercando, in primo luogo, di trovare un linguaggio comune per poter pervenire a comuni proposizioni.

Il primo risultato del confronto ha dato origine ad una proposta di Campagna di Comunicazione che si propone prioritariamente di sollecitare tra gli operatori del settore e la collettività riflessioni sul tema delle Responsabilità sociali.

La rivisitazione dei concetti e delle dimensioni chiave ha attivato un confronto interno/esterno alle singole Partnership di Sviluppo con l'intento di mettere in evidenza gli ambiti che per la cooperazione sociale sono fondamentali e sui quali invita gli altri portatori di interesse ad interagire.

Con un approccio squisitamente *bottom up*, intendiamo condividere le riflessioni e le valutazioni ritenute prioritarie tra chi opera direttamente sul campo, con coloro che intervengono per il rafforzamento del sistema della cooperazione, specificatamente in quella sociale, e che mirano ad un miglioramento qualitativo delle relazioni tra il privato sociale e la Pubblica Amministrazione.

La prospettiva potrebbe includere quella di individuare nel processo di redazione del Bilancio Sociale un *collante metodologico* per leggere e valutare gli impatti dei singoli componenti della rete dei servizi territoriali integrati e del suo insieme. Promuovere analisi comparative per individuare quei fattori di successo replicabili o quelle criticità che hanno trovato determinate soluzioni in determinati contesti, aiuterebbe il dialogo, qualificandolo con l'informazione e maggiore conoscenza.

In teoria, tale passaggio sarebbe indispensabile per procedere consapevolmente nella programmazione e nell'implementazione di nuove strategie e politiche attente ai bisogni emergenti, cercando da un lato di conferire, ma dall'altro, anche di attribuirsi come economia sociale, un ruolo attivo nella governance, e non solo ruolo di natura creativa e/o innovativa.

Altro elemento sostanziale che emerge dalle esperienze di Mo.Re.S. è la necessità di sostenere le aziende nell'inevitabile rischio di appesantimento (e rigidità) della struttura tecnico-contabile, accompagnando le cooperative nella crescita professionale del proprio capitale umano. Il rafforzamento del terzo settore non può prescindere dalla formazione continua del management aziendale, che è chiamato a rispondere a crescenti richieste di trasparenza nella sua informativa sociale, attraverso un complesso articolato di strumenti contabili ed extra contabili, sostenuti da una pluralità di certificazioni esterne e di processi di accreditamento.

Con questo contributo la cordata Mo.Re.S. intende dare visibilità ad una serie di esperienze, realizzate in diverse aree del paese e che hanno avuto, come comune denominatore, la Responsabilità Sociale d'Impresa e la Responsabilità di Impresa Cooperativa¹.

Le Partnership di Sviluppo hanno realizzato ricerche e interventi per la sperimentazione di Modelli di Riclassificazione a valore aggiunto sociale, processi di redazione del bilancio sociale, in cooperative sociali e nelle Aziende sanitarie siciliane, in Assessorati di Enti Locali, così come hanno promosso Protocolli e Accordi indirizzati al miglioramento delle relazioni tra enti pubblici e privato sociale.

Negli Allegati, che troverete nel CD Rom, è raccolta la documentazione correlata alle esperienze realizzate e degli Accordi promossi e siglati nei rispettivi progetti regionali.

Gli Atti del presente convegno saranno registrati e pubblicati prossimamente in un secondo CD Rom, e tutta la documentazione sarà pubblicata sul sito www.progettomores.com.

Elisabetta Cannova
Per la cordata Mo.Re.S.

Ringraziamenti

Il volume è stato redatto e curato dalle Partnership di Sviluppo di Mo.Re.S.:

- *Impresa Sociale e Sviluppo Locale* - Elisabetta Cannova e Maria Concetta Rizzo della cooperativa Speha Fresia
- *Iso.New* – Atonia Barillari project leader per la Provincia di Gorizia e Fabrizio Valencic co-project leader, Sergio Quaglia della cooperativa Pares
- *Osmosi* – Mirco Fontana, Daniela Casale, Susanna Casellato di Irecoop Veneto e Simone Brunello di Confcooperative Federsolidarietà Veneto
- *Helios* – Fabrizio Russo, Antonio Sciacchitano, Rossella Li Mandri e Vincenzo Petracca del Collegio Universitario Arces
- *Couveuse* – Carmine Federico, Elisa De Nardo e Francesco Marsico del Consorzio Promidea
- *Centri Risorse per le Imprese Sociali* – Antonio Cocco e Anna Rita Zichella di Euromediterranea e Brigida Celentano del Consorzio C.S.
- *Cultura dei diritti per Strategie di Qualità Sociale* – Luca Sorrentino, Maria Vittoria Musella, Maria Nocerino, Teresa Attademo e Vito Gurrado del Consorzio CLESS
- *L'impresa giusta* – Nicola Scapicchio e Alceste Russo di Abruzzo Sviluppo
- *Customer and People satisfaction* – Lucia Todisco e Stefania Di Gabriele di Legacoop Servizi Abruzzo
- *Reti.Qu.A.L.* – Diego Dutto per l'ATI RetiQuAL – Centro di Iniziativa per l'Europa Piemonte
- *Per l'impresa sociale* – Paolo Tanese del Consorzio ELPENDÙ

Ha curato l'organizzazione editoriale:

- *Risorse Socio Rurali Sostenibili in Agricoltura* – Barbara Di Rubbo e Maria Luisa Callisto del CIPAT Campania.

Ringraziamo, inoltre, tutti coloro che interverranno alla Tavola rotonda e al dibattito, che hanno avuto la pazienza di leggere il documento e che vorranno apportare il loro prezioso contributo al completamento di questa pubblicazione.

¹ M. P. Salani, La cooperazione come best practice di RSI, in "L'orientamento responsabile – Approcci e prassi di Responsabilità d'Impresa – Le esperienze del Progetto Equal-Abruzzo: L'impresa Giusta", CCIAA di Pescara, 2007.

La cordata Mo.Re.S è composta da 12 Partenariati di Sviluppo che copre le regioni:

Abruzzo



www.impresagiusta.it



CUSTOMER & PEOPLE SATISFACTION
Qualità dei Servizi e Buoni Occupatori nell'Impresa Sociale

www.equalcps.it

Campania



www.dq.cless.it



Risorse Socio Rurali
Sostenibili in Agricoltura

www.equalrisorsa.it

Sicilia



www.imso.it



www.progettohelios.org

Basilicata



www.equalcris.org

Calabria



www.couveuse.it

Friuli Venezia Giulia



www.isonew.it

Piemonte



www.retiqual.it

Puglia

PER L'IMPRESA
SOCIALE

www.elpendu.it

Veneto



www.equalosmosi.org

INDICE

CAPITOLO I

Ricognizione interna: i Concetti Chiave secondo Mo.Re.S.

CAPITOLO II

Responsabilità sociale d'impresa e suoi strumenti

Documento di rendicontazione: il Bilancio sociale

Strumenti di rilevazione e misurazione: Customer Satisfaction

Processo di Rendicontazione Sociale: Orientamento al documento

Processo di Rendicontazione Sociale: Orientamento al processo

Aspettative e percezioni degli attori sociali

La sensibilizzazione sulla Responsabilità Sociale: La Campagna di Comunicazione promossa da Mo.Re.S.

Sintesi delle Esperienze di Rendicontazione Sociale

CAPITOLO III

Responsabilità Sociale ed evoluzione dei rapporti amministrativi tra pubblica amministrazione ed impresa sociale

Le politiche di selezione dei soggetti di offerta: l'esperienza della regione Campania

Affidamento dei servizi alle cooperative sociali nella regione Veneto

Riflessioni e proposte per l'evoluzione dei rapporti amministrativi tra pubbliche amministrazioni e cooperative sociali di tipo "B" nella regione Piemonte

I contratti di acquisto di beni e servizi da cooperative di tipo "B" nella regione Friuli Venezia Giulia

ALLEGATI²

² Gli Allegati sono pubblicati nel CD rom incluso.

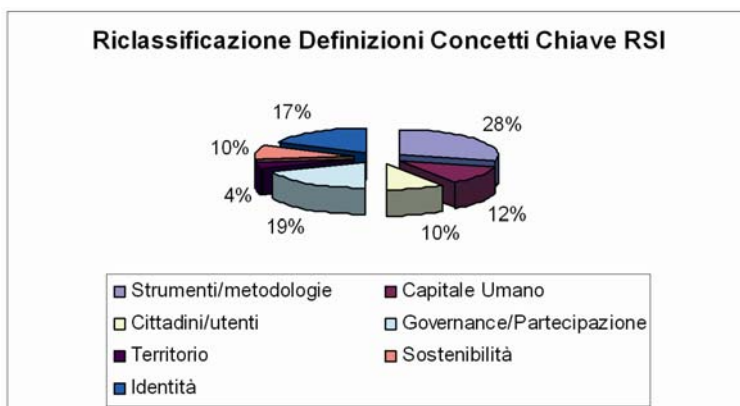
CAPITOLO I

Ricognizione interna: I Concetti Chiave secondo Mo.Re.S.

Le prime fasi del progetto sono state dedicate ad uno scambio sui significati della RSI e sulla loro contestualizzazione nelle rispettive realtà rappresentate dai 12 Parteneriati di Sviluppo Equal II fase.

Inizialmente, ci siamo dati il compito di definire 5 dimensioni chiave, fornendo una descrizione della definizione data ed un esempio.

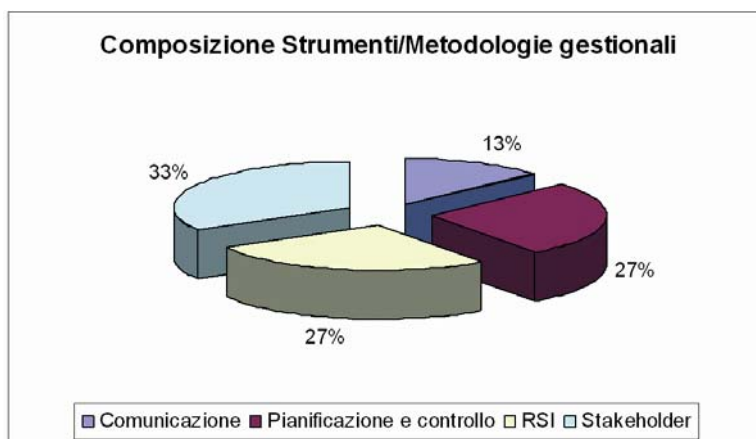
Questo primo esercizio ci rende la seguente rappresentazione:



Su un totale di 52 definizioni, il 28% fa riferimento agli strumenti e alle metodologie afferenti la RSI, il 19% ruotano sul concetto di governance/partecipazione, il 17% su aspetti identitari, seguono al 12% i riferimenti al capitale umano, e al 10% quelli collegati al cittadino/utente e alla sostenibilità. Il 4% rappresenta la dimensione della territorialità specificamente intesa, in quanto tale dimensione spesso è intrecciata sia ai temi della sostenibilità, sia ai temi della governance.

L'attenzione prioritaria data alla definizione delle metodologie e degli strumenti, identifica una serie di pratiche manageriali nell'ambito della RSI, del coinvolgimento degli stakeholder, della pianificazione e controllo, della comunicazione.

Si compone al suo interno come segue:



Volendo pervenire ad un confronto più approfondito, partendo dalle dimensioni/definizioni precedentemente individuate, abbiamo ritenuto utile interrogarci rispetto alle Politiche necessarie per promuovere i valori correlati e su quali Attività e Strumenti fossero coerenti per rispondere aziendalmente alle dimensioni di RSI considerate chiave.

In ultimo, abbiamo individuato, per ogni dimensione, esempi di indicatori per fornire un ventaglio di elementi misurabili e rilevabili.

Tra gli **strumenti/metodologie** sono state incluse le definizioni, che trovate ampiamente affrontate nei capitoli successivi, sul Bilancio e la Rendicontazione Sociale, ma l'ambito che indubbiamente ha ricevuto maggiori attenzioni è quello relativo al ruolo, all'identificazione, al coinvolgimento attivo degli stakeholder, sia come metodologia di intervento (33% tra gli strumenti/metodologie), sia in termini di individuazione più puntuale di due specifiche tipologie di stakeholder (22% tra capitale umano e cittadini/utenti).

Infatti, anche se è vero che nelle descrizioni vengono individuati gli stakeholder come "Individui, gruppi, organizzazioni che hanno con l'azienda relazioni significative capaci di influenzarla e di esserne influenzati", o si indichi la necessità di disporre di una "mappatura dei portatori di interesse e di condividere indicatori mirati per ciascuno di loro", nessuna evidenza il ruolo degli Enti Erogatori, gli effettivi committenti dei servizi e stakeholder prioritari.

Il loro ruolo però assume priorità nella dimensione governance/partecipazione, che rappresenta la dimensione qualitativa maggiormente richiamata (19%).

Nel qualificare il concetto di **governance** si è posta attenzione sulle modalità con cui l'impresa attua, al suo interno, i processi di partecipazione dei lavoratori e, nella dimensione esterna, la partecipazione al dialogo con il contesto istituzionale più ampio. Il sistema di governance influenza direttamente la funzione e le modalità operative/lavorative dell'impresa sociale.

L'orientamento nei confronti dei destinatari e del capitale umano, comunque presente anche in questa dimensione, viene un po' equilibrata dalla rilevazione dell'importanza del fattore "radicamento territoriale" e dello scambio con le altre componenti il sistema dei servizi integrati e le comunità locali.

Essere attori attivi nei processi di governance consente all'impresa di orientare meglio la propria azione stimolatrice delle politiche socio-economiche del territorio di riferimento.

I termini più ricorrenti in questa categoria sono:

- Politiche
- Normative
- Istituzioni
- Territorio
- Democrazia
- Partecipazione – dialogo sociale
- Programmazione partecipata
- Portatori di interessi
- Condivisione.

Le **politiche** indicate per il raggiungimento di tali obiettivi sono:

- Valorizzazione delle risorse locali e realizzazione di azioni volte al miglioramento della vita della comunità
- Collaborazione con le altre realtà cooperative del territorio
- Programmazione negoziata
- Politica partecipativa per l'empowerment delle persone
- I protagonisti della produzione sono altresì i beneficiari della produzione, l'impresa produce ricchezza anche in termini di relazione di rete
- Offerta ai soci di una rete di relazioni e di opportunità personali
- Condivisione con altri soggetti istituzionali e non, la responsabilità di sviluppo di una comunità locale
- Facilitare percorsi di responsabilità diffusa tra i soci rispetto alle scelte strategiche

- Possibilità di una relazione strutturata con i portatori di interessi esterni
- Promuovere e facilitare la comunicazione interna/esterna
- Assicurare la trasparenza delle informazioni e dei processi decisionali
- Considerare le ricadute delle decisioni dell'azienda sul territorio e considerare le implicazioni delle decisioni locali sulla sostenibilità dell'impresa.

Le **pratiche** (Attività/Strumenti) ritenute più importanti per realizzare le predette politiche e gli esempi di indicatori individuati sono:

ATTIVITÀ - STRUMENTI	INDICATORI
Rapporti di lavoro con i fornitori locali, Analisi dei bisogni, ATI e Consorzi, Partecipazione ai gruppi di lavoro organizzati da Enti Pubblici	% di ordini ai fornitori locali % di bisogni soddisfatti N. e tipologie di progetti realizzati in ATI/Consorzi, N. e tipologie di incontri con gli Enti Pubblici
Grado di coinvolgimento dei soci lavoratori nei processi decisionali aziendali, Grado di coinvolgimento degli utenti / beneficiari / clienti nei processi decisionali aziendali, Integrazione e accesso al mercato del lavoro	Rapporto tra adunanze assembleari e incontri di CdA Incontri di programmazione, pianificazione e verifica delle strategie produttive aziendali
Sistema di relazione chiusi/aperti tra luogo della produzione e riferimento territoriale di mercato, Partecipazione a reti formali e informali presenti nel territorio di riferimento	Rapporto tra prodotti, in termini di beni e servizi, distribuiti sul territorio di produzione rispetto e quelli distribuiti in luoghi diversi Tipologia di rapporto con la P.A., altri soggetti del terzo settore e associazioni di rappresentanza dei cittadini e utenti
Diffusione della conoscenza di un sistema di cooperazione sociale (impresa sociale) in rete; Partecipazione delle imprese sociali ai luoghi di programmazione sociale ed economica locale	N. collaborazioni tra impresa sociale del territorio: opportunità di convenzioni di mercato/turismo, credito, acquisti, etc. Corsi formazione/qualifica condivisi tra imprese sociali N. progetti di impresa sociale nei Piani di Zona Partenariati pubblico/privati strutturati N. inserimenti svantaggiati non in imprese sociali
Strutturazione di strumenti partecipativi dei soci; Strutturazione dei rapporti con gli stakeholder non soci	Gruppi di lavoro fissi N. Soci volontari - N. Soci sovventori - N. Soci fruitori Accordi formalizzati Forme stabili di collaborazione
Opportunità di interazione e scambio tra gli shareholder (soci); Coinvolgimento attivo di stakeholder esterni: tavoli di co-progettazione e concertazione, attivazioni di reti, valutazioni congiunte, etc	Tipologia e N. di occasioni di incontro con i soci lavoratori - Presenza dei soci alle riunioni - Tipologia e n. di comunicazioni formali tra soci e coop e viceversa - Particolari canali di comunicazione attivati: intranet, forum, archivi - Tipologia e N. degli stakeholder individuati - Tipologia e N. di occasioni di incontro - Tipologia e N. degli stakeholder coinvolti - N. e tipologia di tavoli di coalizioni territoriali (reti formali e non)

Processo di rendicontazione sociale; Organizzazione di momenti di presentazione dei bilanci sociali; Processi strutturati di confronto con gli stakeholder per l'individuazione di indicatori per la misurazione delle performance aziendali	N. di stakeholder individuati; Grado di partecipazione N. di incontri realizzati Composizione del Consiglio di Amministrazione e dell'Assemblea dei soci
Partecipazione a tavoli di concertazione locali e processi di programmazione locale; azioni in cordata con gli altri attori locali	Tipologia e N. di occasioni di incontro Tipologia e N. di stakeholder coinvolti Tipologia e N. di collaborazioni formali e informali.
Attività di promozione della consapevolezza degli utenti/fruitori/clienti	Tipologia e N. di eventi di coinvolgimento del territorio/comunità Strumenti di comunicazione attivati con territorio/comunità N. e tipologia di tavoli di concertazione territoriali (reti formali e non) N. eventi attuati - N. persone coinvolte

Rispetto al concetto di *identità*, con un peso del 17%, sono state le PS rappresentanti la cooperazione sociale ad evidenziare maggiormente questa dimensione, legata ai principi della democrazia e della mutualità.

Anche la coerenza, la trasparenza e il come si agisce nel perseguimento dei propri fini sono emersi dal versante cooperazione, mentre da quello di un ente pubblico, l'identità è quella che ti attribuiscono gli altri, e quindi l'accento si sposta al concetto di Reputazione sociale: "Il consumo e la produzione di capitale sociale è strettamente legato alla reputazione di cui gode l'impresa sociale e che la legittima ad operare nel proprio territorio. E' fondamentale per strutturare sia le relazioni di servizio con gli utenti, sia le modalità di organizzazione e gestione che facilitano, ad esempio, la partecipazione a titolo remunerato o volontario."

In sintesi, ogni impresa, sociale o profit che sia, ha degli obblighi, non solo di natura legale, ma anche di natura etica nei confronti della società in cui opera, primi fra tutti i suoi dipendenti e i clienti.

I termini più ricorrenti per definire questo concetto sono:

- Democrazia
- Reputazione sociale
- Mutualità
- Trasparenza
- Obblighi di natura morale/comportamento etico
- Coerenza
- Comunicazione interna/esterna
- Impatto dell'agire sociale
- Rendicontazione sociale
- Dimensione economica

Le *politiche* per promuovere tali obiettivi sono:

- Miglioramento continuo delle condizioni economiche dei soci e tutela del socio
- Creare le condizioni per migliorare la qualità del lavoro e della vita negli ambienti di lavoro
- Trasmissione dei valori e della mission aziendale per renderla compatibile e condivisibile con le aspettative di coloro che partecipano ai processi produttivi
- Superamento delle previsioni normative e degli obblighi morali e promozione di politiche di scelta e non di obbligatorietà
- Misurazione del processo gestionale e verifica della sua coerenza interna/esterna
- Valorizzazione del processo gestionale e dei risultati.

Le *pratiche* (Attività/Strumenti) ritenute più importanti per realizzare le predette politiche e gli esempi di indicatori individuati sono:

ATTIVITÀ - STRUMENTI	INDICATORI
Ristorno cooperativo, Analisi del clima aziendale, Rispetto delle norme vigenti in materia di sicurezza e igiene, Rispetto CCNL e tutela previdenziale, sanitaria e assicurativa	N. e tipologia di benefici rivolti ai soci Livello di soddisfazione dei soci % di incidenti sul lavoro
Assemblea, <i>House organ</i> , Bilancio sociale preventivo e consuntivo, Partecipazione dell'utenza ad organi/tavoli	N. partecipanti - N. incontri
Carta dei servizi, Codici di autodisciplina, Contratti aziendali, Contributi ad iniziative sociali	Presenza della carta dei servizi - Presenza di codici di autodisciplina - Presenza di contratti aziendali - Adozione del modello elaborato da altre realtà - N. di riconoscimenti ricevuti
Pianificazione strategica partecipata, Monitoraggio costante dei bisogni dei lavoratori ed acquisizione delle indicazioni provenienti da parte dei collaboratori, Incentivazione, Informazione e diffusione sul valore aggiunto che la politica aziendale produce nel territorio, Pianificazione dell'ammortamento dei costi prodotti al fine di non scaricare sul contesto esterno costi di natura ambientali, Adesione e sponsorizzazione di iniziative di utilità sociale	Grado di soddisfazione del lavoratore - Bassi tassi di assenteismo - Partecipazione ai momenti di discussione collettiva e ai follow-up - Grado di conoscenza e di approvazione dell'impresa da parte delle comunità locali, dei principali interlocutori e degli opinion leader - Certificazioni di qualità e ambientali - N. di iniziative sponsorizzate o sostenute
Programmazione condivisa; Esplicitazione e diffusione di esiti concreti di sviluppo	Programma annuale approvato; Indicatori socio economici rapportati ad altre modalità di inclusione lavorativa
Piano di produzione/erogazione dei prodotti/servizi; Flussi organizzativi; Piani delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie; Piano della promozione; Piano di consultazione dei Portatori d'Interesse interni; Albero delle attività; Equità dei prezzi; Accessibilità dei servizi; Personalizzazione dei servizi; Customer satisfaction; Stakeholder satisfaction	Utilizzo di piani di produzione/servizio - Trasparenza e chiarezza dei flussi organizzativi: tipologia e N. di strumenti - Utilizzo di piani per le RU, tecnologiche e finanziarie - Utilizzo di piani per la promozione - Come e quando avviene la condivisione con gli stakeholder interni - Tipologia di prodotto/servizio - Dimensioni economico-finanziarie (fatturato, N. e tipologia di prestazioni professionali, fornitori terzi, indebitamento etc.) - Rapporto prezzi praticati/prezzi di mercato - N. convenzioni stipulate con organizzazione di tutela - Presenza/assenza di barriere (fisiche, culturali, etc.) - N. e tipologia di convenzioni stipulate con EEPP - N. e tipologia di convenzioni stipulate con privati; Iniziative di customer satisfaction intraprese e risultati ottenuti - Iniziative di stakeholder satisfaction intraprese e risultati ottenuti

Le due dimensioni successive, reciprocamente con un peso del 12% e 10%, riguardano le due principali categorie di stakeholder evidenziati dal gruppo: il capitale umano delle organizzazioni e il cittadino/utente.

Con la **centralità del capitale umano** si è posta attenzione e si sottolinea l'importanza delle persone che costituiscono le organizzazioni e lo sforzo delle imprese a creare ed offrire le migliori condizioni di lavoro alle risorse umane. Per cui i soci, i lavoratori, i volontari non sono solo i "destinatari" del buon cooperare, ma sono la risorsa principale attraverso la quale è possibile agire il concetto di cooperazione e promuoverlo presso i principali interlocutori dell'impresa. A tal fine, le risorse umane coinvolte nell'agire imprenditoriale devono poter partecipare attivamente ai processi decisionali e operativi dell'azienda. Pertanto, le risorse umane che costituiscono l'impresa sono il suo più importante capitale.

I termini più ricorrenti in questa categoria sono:

- Lavoro/occupazione
- Ruolo dei lavoratori
- Valorizzazione capitale umano

Per agire la centralità del capitale umano si condividono alcune **politiche** finalizzate al raggiungimento di tale obiettivo:

- Gestione partecipata
- Valorizzazione risorse umane
- Stimolare un buon clima lavorativo
- Sicurezza nei luoghi di lavoro
- Investimenti in capitale umano
- Promozione cultura legalità.

Le **pratiche** (Attività/Strumenti) ritenute più importanti per realizzare le predette politiche e gli esempi di indicatori individuati sono:

ATTIVITÀ - STRUMENTI	INDICATORI
Analisi del clima aziendale, Formazione, Riconoscimento CCNL, Incontri formali ed informali, Conciliazione tempi vita/lavoro, Condivisione e partecipazione	N. corsi proposti/realizzati N. partecipanti agli incontri N. e tipologia di contratti stipulati, tasso di turnover Flessibilità orario di lavoro
Qualità intrinseca del lavoro, Qualifiche, Apprendimento permanente e avanzamento di carriera, Parità tra i sessi, Tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, Organizzazione del lavoro e armonizzazione di vita lavorativa e sfera privata, Dialogo sociale e partecipazione dei lavoratori, Diversificazione e non discriminazione, Prestazioni lavorative complessive	Rapporto tra contratti a tempo indeterminato e contratto a termine Rapporto tra occupazione femminile e maschile Rapporto tra occupazione “svantaggiata” e “normodotata”
Egua retribuzione; Dispositivi per la sicurezza sul lavoro integrativi; Pari opportunità di genere e provenienza; Garanzie di copertura per i periodi di non lavoro, per i lavoratori precari; Incentivi e benefit; Conciliazione tempi vita/lavoro; Piani di crescita professionale; Formazione continua; Riunioni interne; Occasioni di incontro informali e ludico-ricreative; Piani di reclutamento nuovo personale; Piani di adesione nuovi soci; Piani di reclutamento volontari; Dispositivi per la sicurezza di terzi a fronte del nostro lavoro	Reddito medio per lavoratore/trice - Tipologia e n. dei dispositivi integrativi utilizzati per la sicurezza sul lavoro - Distribuzione lavoratori/trici per genere, provenienza e retribuzione - Avanzamenti di carriera - Fondi rischi e altre forme assicurative integrative - Flessibilità di orario e organizzativa - N. congedi parentali a lavoratori e lavoratrici - N. permessi per studio individuale - N. percorsi formativi attivati - N. partecipanti formazione - N. di Piani professionali - N. e partecipanti a riunioni interne - Tipologia e N. di incontri informali - N. e partecipanti a incontri informali - Processi di reclutamento (personale e volontari) - Turnover lavoratori/trici - Processo di adesione nuovi soci - Turnover soci - Sezioni soci - Strumenti di comunicazione attivati - Tipologia e n. dei dispositivi adottati – Garantire informazioni per genere
Promozione e attivazione di formazione (oltre a quella obbligatoria per legge o per contratto) con diverse modalità, dalla tipica interazione d’aula, ai lavori in team, ai processi a distanza e con diversi materiali di supporto.	N. di ore di formazione Grado di apprendimento di competenze specifiche e trasversali; Partecipazione a seminari, convegni, workshop

Con la seconda tipologia di stakeholder è stata sottolineata l'importanza dei *cittadini/utenti*. I destinatari sono sia gli utenti a cui sono erogati i servizi, sia i cittadini che potenzialmente potrebbero usufruirne. E' necessario che l'impresa sappia rilevare e monitorare l'evolversi dei bisogni delle persone e soprattutto comprendere che essi sono i principali interlocutori dell'impresa sociale.

I termini più ricorrenti in questa categoria sono:

- Cittadini/utenti
- Soddisfazione cittadini/utenti
- Bisogni cittadini/utenti
- Qualità dei servizi

Per valorizzare al meglio tali concetti si condividono alcune *politiche* coerenti al raggiungimento di tali obiettivi:

- Erogazione di servizi di qualità
- Attenzione alla soddisfazione dei bisogni degli utenti
- Benessere organizzativo
- Trasparenza dell'informazione e reputazione sociale
- Rapporto equo qualità/prezzo
- Favorire le comunicazioni e le relazioni esterne.

Le **pratiche** (Attività/Strumenti) ritenute più importanti per realizzare le predette politiche e gli esempi di indicatori individuati sono:

ATTIVITÀ - STRUMENTI	INDICATORI
Definizione delle politiche di soddisfazione dei clienti	N. bisogni soddisfatti/N. bisogni rilevati N. interventi realizzati/N. interventi richiesti Presenza di servizi dedicati (URP, sportelli informazioni, numeri verdi etc.) e relativi risultati (N. contatti ricevuti/N. risposte fornite) N. e tipologia di clienti/fruitori
Mappatura degli stakeholder Interviste, questionari, focus group, analisi qualitativa	N. e tipologia di stakeholder Incontri realizzati con singoli o gruppi di portatori d'interesse Report qualitativi da parte degli stakeholder Questionari/Interviste
Monitoraggio equità dei prezzi	Rapporto prezzi praticati/prezzi di mercato Tipologia di servizi aggiuntivi prestati per facilitare l'accesso ai servizi primari
Analisi dei bisogni	Bisogni soddisfatti/bisogni rilevati
Controllo della qualità	Servizi di controllo qualità alla clientela Presenza o meno di certificazioni di qualità Presenza o meno di certificazioni di accreditamento
Verifica dei materiali dei sub fornitori	N. e tipologia di fornitori Tipologia e frequenza contatti Tipologia e frequenza controlli Fornitori locali / totale fornitori
Opportunità di interazione e scambio tra gli stakeholder interni	N. e tipologia di condivisione sui servizi (progettazione, programmazione, realizzazione, monitoraggio e controllo di gestione)
Bilancio sociale, con particolare riferimento alla sezione Relazione sociale	Esigenze del territorio/prestazioni erogabili dall'azienda Grado di soddisfazione del destinatario del servizio

Le altre categorie concettuali attraverso le quali si esprime la Responsabilità Sociale d'Impresa secondo le elaborazioni di Mo.Re.S. riguardano i concetti di sviluppo sostenibile e territorio.

Sul tema dello **sviluppo sostenibile** la cordata Mo.Re.S. ha individuato un ambito specifico sulla valutazione dell'impatto ambientale, sociale e culturale delle azioni che una impresa sociale produce; nello specifico, si sottolinea l'importanza delle ricadute ambientali, dell'uso/riuso delle risorse e del miglioramento nella qualità della vita che si determina nei lavoratori e nella comunità di riferimento. Infatti, la dimensione della sostenibilità è intesa in senso ampio, considerando, ad esempio, anche la RSI dei fornitori bancari.

I termini più ricorrenti per definire questo concetto sono:

- Sostenibilità
- Sensibilità ambientalista
- Impatto ambientale, sociale e culturale

Le *politiche* indicate per il raggiungimento di tali obiettivi sono:

- Promuovere la qualità del lavoro
- Gestione responsabile
- Investimento continuo
- Valutazione impatto sociale e culturale
- Valutazione impatto ambientale
- Gestione responsabile delle materie prime e delle risorse comuni
- Destinazione utile d'esercizio ai fondi di riserva indivisibili ed investimento continuo nella cooperativa
- Condivisione delle decisioni strategiche della cooperativa
- Condivisione dei beni della produzione della cooperativa.

Le **pratiche** (Attività/Strumenti) ritenute più importanti per realizzare le predette politiche e gli esempi di indicatori individuati sono:

ATTIVITÀ - STRUMENTI	INDICATORI
Partecipazione a coalizioni territoriali (reti)	Tipologie di reti: enti partecipanti, lavori intrapresi, atti/decisioni N. e tipologia di progetti attivati
Pianificazione strategica partecipata	Incontri di agenda 21 N. e tipologie di iniziative
Pianificazione economica	Quota di utili destinata ai fondi Capitali investiti Incremento capitale sociale
Utilizzo fonti rinnovabili, dispositivi per il risparmio energetico/idrico e raccolta differenziata rifiuti sostanze di facile smaltimento	N. e tipologia di dispositivi per una gestione responsabile delle risorse ambientali (risparmio energetico/idrico) Procedure attivate di raccolta differenziata
Capitalizzazione	Quota di utili destinata ai fondi Capitali investiti Flussi capitale sociale Quota di utili destinata ai fondi
Pianificazione della sicurezza ed igiene sul lavoro	N. iniziative e dispositivi integrativi introdotti per l'igiene e la sicurezza sul lavoro Totale ore infortuni sul lavoro
Rendicontazione sociale a preventivo e a consuntivo	% di processi di rendicontazione sociale implementati
Utilizzo di finanza etica	N. e tipologia di rapporti con istituti di credito eticamente corretti (Flussi, Rapporto di indebitamento da terzi)

Con il **concetto di territorialità** si è inteso quel sistema di azioni che permette ad una impresa sociale o ad un ente territoriale di stabilire relazioni interdipendenti con la comunità locale nella quale opera. Consolidare questo radicamento consente di strutturare modalità di programmazione partecipata come precedentemente evidenziato nella dimensione governance/partecipazione. Questa dimensione è strettamente correlata anche a quella precedente di sostenibilità e di riferimento al territorio come bacino di utenza potenziale.

I termini più ricorrenti per definire questa categoria sono:

- Radicamento con la comunità locale
- Sostegno alla comunità
- Promozione capitale sociale
- Cittadinanza di impresa
- Partnership territoriale

Le **politiche** indicate per il raggiungimento di tali obiettivi sono:

- Valorizzazione delle risorse locali
- Azioni volte al miglioramento della vita della comunità
- Collaborazione con le altre realtà cooperative del territorio
- Politiche di finanziamento di iniziative ambientali, dell'infanzia, dell'handicap.

Le **pratiche** (Attività/Strumenti) ritenute più importanti per realizzare le predette politiche e gli esempi di indicatori individuati sono:

ATTIVITÀ - STRUMENTI	INDICATORI
Creazioni di ATI e consorzi	N. e tipologie di progetti realizzati in ATI/consorzi
Partecipazione a gruppi di lavoro organizzati da EEPP	N. e tipologie di incontri con gli enti pubblici
Sistema di relazione chiusi/aperti tra luogo della produzione e riferimento territoriale di mercato	% di occupazione indotta
Partecipazione a reti formali e informali presenti nel territorio di riferimento	N. e tipologie di iniziative N. di partecipanti alla rete
Partecipazione a progetti di solidarietà sociale Finanziamenti a scuole, giornali, missioni umanitarie	N. e tipologie di iniziative intraprese % Investimenti Donazioni/Sponsorizzazioni
Rapporti di lavoro con i fornitori locali	% di ordini ai fornitori locali Rapporto tra prodotti, in termini di beni e servizi, distribuiti sul territorio di produzione rispetto a quelli distribuiti in luoghi diversi

Altra dimensione evidenziata tra gli strumenti e le metodologie è quella relativa alla produzione di **valore aggiunto**: è insito nei valori costitutivi della cooperazione di contribuire allo sviluppo personale di ciascun socio e di quanti interagiscono con l'impresa. Inoltre, il valore di una impresa responsabile è commisurato anche alle sue componenti intangibili relative alla dimensione sociale ed ambientale delle proprie attività, che significa andare oltre la mera soddisfazione degli obblighi giuridici. In tal senso, la RSI è sempre una scelta volontaria dell'impresa, per contro, se imposta da un vincolo esterno, essa rischia di perdere efficacia nei processi di empowerment delle singole entità, ma anche del sistema.

Non si sottovaluta l'importanza di pervenire a sistemi di riclassificazione dei bilanci (d'esercizio/sociali) che consentano una quantificazione della distribuzione del valore aggiunto tra i differenti stakeholder, metodologie che consentono letture comparative, spaziali e temporali, ma che rappresentano una visione parziale della complessità dell'agire aziendale responsabile.

Pertanto, il valore dell'impresa si esprime sui livelli individuali, sociali, economici e comunitari.

I termini più ricorrenti per definire questo concetto sono:

- Valore sociale
- Volontarietà
- Valutazione

Le **politiche** per promuovere tali obiettivi sono:

- Redistribuzione della ricchezza prodotta come strategia di base dell'impresa
- Remunerazione degli stakeholder interni
- Remunerazione degli stakeholder esterni
- Utilità sociale prodotta
- Superamento delle previsioni normative e degli obblighi morali
- Percezione dei soci del valore specifico della partecipazione alla specifica impresa sociale
- Conoscenza e valorizzazione di uno specifico modello di cooperazione sociale in relazione al suo agire nella comunità locale.

Le *pratiche* (Attività/Strumenti) ritenute più importanti per realizzare le predette politiche e gli esempi di indicatori individuati sono:

ATTIVITÀ - STRUMENTI	INDICATORI
Controllo della gestione da parte degli organi societari, Codice etico, Carta dei servizi, Regolamento interno,	Tipologia e N. di incontri con i soci N. e tipologia comunicazioni formali ed informali, N. e tipologia comunicazioni formali ed informali % di presenza agli incontri
Bilancio sociale	Indicatori economico-finanziari: spese sostenute/prestazioni e benefici Indicatori extra contabili di valutazione delle caratteristiche strutturali e organizzative del sistema Indicatori di processo e di risultato
Bilancio sociale	Obiettivi prefissati/obiettivi realizzati Gradi di conoscenza delle caratteristiche aziendali e dei servizi offerti da parte degli stakeholder di riferimento

In sintesi, anche se alcuni degli indicatori sono facilmente attribuibili ad una categoria/dimensione o ad un'altra, essi rappresentano abbastanza chiaramente il livello di approfondimento informativo/valutativo attivabile attraverso la rendicontazione sociale. Ciò che preoccupa è l'appesantimento della funzione tecnico-contabile, che dovrebbe già disporre di un adeguato sistema informativo societario, da integrare con la dinamica informativa/comunicativa attivata dai processi proposti per l'introduzione di questa pratica nella gestione delle cooperative sociali e delle Pubbliche Amministrazioni.

CAPITOLO II

Responsabilità sociale d'impresa e suoi strumenti

Il concetto di responsabilità sociale di impresa (RSI) si è notevolmente evoluto nel tempo. Se nei primi anni settanta, infatti, un'azienda poteva ritenersi "responsabile" per il semplice fatto di pagare le tasse, rispettare le leggi e creare valore per i suoi azionisti e per i suoi dipendenti, adesso si richiede alle aziende non solo di garantire i risultati economici, ma anche di rendere conto di "come" quei risultati sono ottenuti; un "come" che fa riferimento non solo al rispetto delle leggi, ma soprattutto al rispetto di altri valori che chiamiamo etici. Si può pertanto, affermare, che il concetto di responsabilità sociale e quello di etica sono strettamente legati fra loro. In sintesi, quando l'economia (la gestione aziendale) si coniuga con l'etica (valori comportamentali: attenzione all'ambiente, ai diritti umani, alla filantropia e solidarietà, alla sicurezza sul lavoro etc.) ci troviamo di fronte a quel nuovo paradigma concettuale che è allo stesso tempo gestionale, organizzativo, culturale e, naturalmente, sociale: la *responsabilità sociale dell'impresa*. Il concetto della RSI si fonda, quindi, sull'interiorizzazione dell'etica nel business e sul superamento del profitto come unica finalità imprenditoriale.

Al concetto di RSI non corrisponde ancora un'univoca definizione "ufficiale"; tutti i concetti espressi sembrano, tuttavia, ruotare attorno ad una logica comune che risponde ai criteri del cosiddetto "triplice approccio" (TBL – Triple Bottom Line): per valutare le prestazioni globali di una impresa si fa riferimento all'insieme degli **aspetti economici**, di **tutela dell'ambiente** e di **contributo sociale**.

Ciò è espresso a chiare lettere anche dalla Comunità Europea che definisce, nel Libro Verde del 2001, la RSI come "l'integrazione *volontaria* delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali (Business) e nei loro rapporti con le parti interessate (stakeholder)"; in tale ottica, l'oggetto della RSI può essere inteso come l'impatto delle attività aziendali sugli stakeholder e sull'intero sistema socio-ambientale in cui l'azienda è inserita e con il quale detiene un rapporto di relazione biunivoca.

Nel Libro Verde la CE sostiene la volontarietà dell'orientamento delle imprese alla RSI; ci si chiede, quindi, cosa potrebbe spingere le imprese ad adottare qualcosa che non è richiesto per norma. La risposta è molto semplice: indagini di mercato hanno dimostrato che i consumatori sono disposti a pagare, a parità di qualità, fino al 30% in più se quel prodotto garantisce anche altri valori (rispetto dell'ambiente, sicurezza e condizioni di lavoro, diritti umani, campagne di solidarietà sociale etc.), ciò implica che quando si compra un prodotto con esso si comprano anche i valori che ci stanno dietro o dentro; l'acquisto diventa, quindi un voto alle imprese.

Secondo tale logica, l'orientarsi al concetto di responsabilità sociale serve a gestire il consenso, che si trasforma in fatturato e quindi in utili e, di conseguenza, in ricchezza economica. Essere socialmente responsabili conviene: serve a vendere di più, sia azioni che prodotti. Ci sono dati che dimostrano come le aziende che si sono orientate alla RSI registrano performance aziendali migliori delle altre imprese, e questo anche in cicli di congiuntura negativa, confermando il fatto che la RSI è un elemento positivo della gestione, una "strategia di ascolto del mercato" che consente di anticipare la gestione delle criticità legate a situazioni di crisi e contraccolpi dei mercati³.

È possibile arrivare alla responsabilità sociale con l'aiuto di differenti strumenti⁴ i quali, da una parte consentono di alimentare il flusso informativo utile per la gestione ed il processo della RSI, d'altra sono utili alla gestione "tradizionale" dell'impresa in tutte le sue sfaccettature e valenze

³ Si veda L. Hinna in "L'Orientamento Responsabile- approcci e prassi di responsabilità sociale d'impresa " Le esperienze di L'impresa Giusta IT-G2-ABR-066;

⁴ Si veda L. Circi in "L'Orientamento Responsabile- approcci e prassi di responsabilità sociale d'impresa " Le esperienze di L'impresa Giusta IT-G2-ABR-066;

interne, oltre a quelle di governance, di management, di comunicazione e di marketing, organizzative e tecniche, gestione delle risorse umane e della qualità.

È possibile pensare agli strumenti in modo distinto a seconda che siano offerti dal mercato (strumenti esterni), che l'azienda può decidere di adottare o di non accettare; o che siano adottati all'interno della stessa su propria iniziativa (strumenti interni); e infine che siano proposti dal mercato ma che l'azienda adotta al suo interno come se fosse uno standard al quale allinearsi (strumenti di "cerniera")⁵. Tra gli standard esterni e interni esiste poi una differenziazione di base: i primi permettono principalmente un riconoscimento pubblico da spendere sul mercato ed aumentare così la visibilità ed il consenso da parte degli *stakeholder*; i secondi, invece, sono strumenti che fanno parte di un processo aziendale di orientamento alla RSI tutto interno e non tutti sono visibili dagli *stakeholder*.

I possibili "strumenti esterni" di promozione e gestione della responsabilità e della rendicontazione sociale sono:

- etichette sociali: SA8000; AA1000
- premi per il sociale
- codici di condotta e linee guida etiche
- investimenti socialmente responsabili
- iniziative multi-stakeholder
- CSR *toolkits*
- linee guida e modelli per la rendicontazione sociale.

Gli strumenti interni rappresentano l'insieme degli atteggiamenti messi in atto spontaneamente dall'impresa; possono essere classificati in tre categorie:

- Strumenti strategici:
 - Mission statement
 - Manifesto dei valori
 - Codice etico
- Strumenti operativi di relazione:
 - Relazioni, dialogo e coinvolgimento con gli stakeholder
 - Documento di rendicontazione: Bilancio/Relazione sociale
- Strumenti operativi di supporto:
 - Sistema informativo
 - Strumenti di rilevazione e misurazione
 - Training al personale su RSI
 - Gestione del patrimonio intellettuale
 - Utilizzo di altri standard di qualità
- Strumenti accessori:
 - Social audit e social rating
 - Individuazione di iniziative di responsabilità sociale

La gradualità nell'orientamento alla RSI è un elemento importante: si può partire con uno strumento, poi se ne introduce un altro, poi un altro ancora, ma vi è la necessità di coordinamento tra gli strumenti utilizzati allo scopo di governare il processo gestionale sottostante, di consentire l'alimentazione del flusso informativo utile alla gestione della RSI ed al suo processo di rendicontazione, ma anche utile alla gestione "tradizionale" dell'impresa in tutte le sue sfaccettature e valenze interne.

⁵ Sono definiti "strumenti di cerniera" perché sono proposti dal mercato ma prevedono caratteristiche o requisiti che devono essere implementati all'interno dell'organizzazione.

Documento di rendicontazione: il Bilancio sociale

Il primo strumento operativo di relazione a cui si fa riferimento è quello che si definisce relazione o rapporto sociale. Il documento, a seconda della tipologia di rendicontazione, può assumere attributi diversi: sociale, socio-ambientale, di sostenibilità, di missione⁶ etc.; ed è uno strumento di trasparenza della gestione orientata alla RSI. La sua funzione principale è appunto rendicontare ai propri *stakeholder* le attività ed i risultati raggiunti dalla propria gestione imprenditoriale, ma può essere considerato anche uno strumento di dialogo oltre che di informazione.

Il *bilancio sociale* può essere orientato al documento oppure al processo a seconda di quale approccio si preferisce: il primo tipo di bilancio sociale ha un'impostazione standard, fissa, di tipo contabile, che focalizza l'attenzione sulla definizione dei principi e dei procedimenti strumentali a redigere il report finale; il secondo tipo, invece, segue un approccio meno rigido in cui il documento finale di relazione è solo l'ultima fase di un lungo processo di interiorizzazione e riorientamento dell'azienda e di creazione di una relazione con gli stakeholder.

Le aziende che iniziano ad orientarsi verso la RSI spesso partono dall'approccio al documento; solo in una fase successiva, quando si è avviato effettivamente l'orientamento alla RSI e si è creata una relazione strutturata con i propri *stakeholder*, esse passano all'approccio orientato al processo in cui il documento è solamente la fase finale di un lungo processo di interiorizzazione e riorientamento dell'azienda verso la gestione responsabile.

Altre volte, invece, può accadere che le aziende tendano ad utilizzare modelli orientati al documento anche dopo una fase iniziale, cambiando di anno in anno solo le cifre del *report*. In questo caso, non interiorizzando realmente l'orientamento alla RSI nel processo aziendale, tali organizzazioni rimangono immobili perdendo tutta la valenza di miglioramento continuo insito nel processo.

Approccio al Bilancio Sociale	Principali Modelli
Enfasi al documento	IBS GBS ABI/IBS FEDERCASSE CSR-SC del Ministero del Welfare italiano SERS
Enfasi al processo	COPENHAGEN CHARTER AccountAbility 1000 GRI SocialMetrica Comunità & Impresa ABI 2006

⁶ Il documento è rapporto/bilancio sociale nelle strutture *profit* e serve a gestire la RSI; rapporto/bilancio di missione in quelle *non profit* e aiuta la gestione della legittimazione sociale; infine, rapporto/bilancio di ricaduta sociale nelle pubbliche amministrazioni in cui favorisce l'*accountability* sociale.

Strumenti di rilevazione e misurazione: Customer Satisfaction

La misurazione della customer satisfaction, ossia del grado di soddisfazione dei clienti/utenti, è un tema che riscuote crescente interesse in diversi settori, siano essi attinenti il *profit* che il *non profit* e la P.A. Il grado di soddisfazione del cliente/utente costituisce, infatti, uno degli indicatori più efficaci per il futuro di un'impresa in quanto un cliente/utente soddisfatto è un cliente fedele che, in quanto tale, assicurerà in futuro un *cash-flow* continuo.

Il concetto di customer satisfaction può essere allargato anche a quei "soggetti" non esclusivamente attenti al controvalore economico di un rapporto di scambio: in questo caso si parla di People e di Citizen Satisfaction⁷.

La *people satisfaction*, o soddisfazione del cliente interno, fornisce dati sulla struttura organizzativa, sui rapporti che vi sono, sulle attività che si possono implementare per cercare di migliorarla e rappresenta il punto di partenza per intraprendere nuove procedure ed adottare nuovi programmi. In sostanza, consentendo di valutare la situazione attuale all'interno dell'organizzazione, la *people satisfaction* è un valido strumento per individuare le possibili strategie migliorative e, quindi, per attivare, là dove necessario, il cambiamento dell'organizzazione.

Le applicazioni della customer satisfaction alla P.A. introducono il concetto della *citizen satisfaction*, la quale fornisce dati sul grado di soddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche.

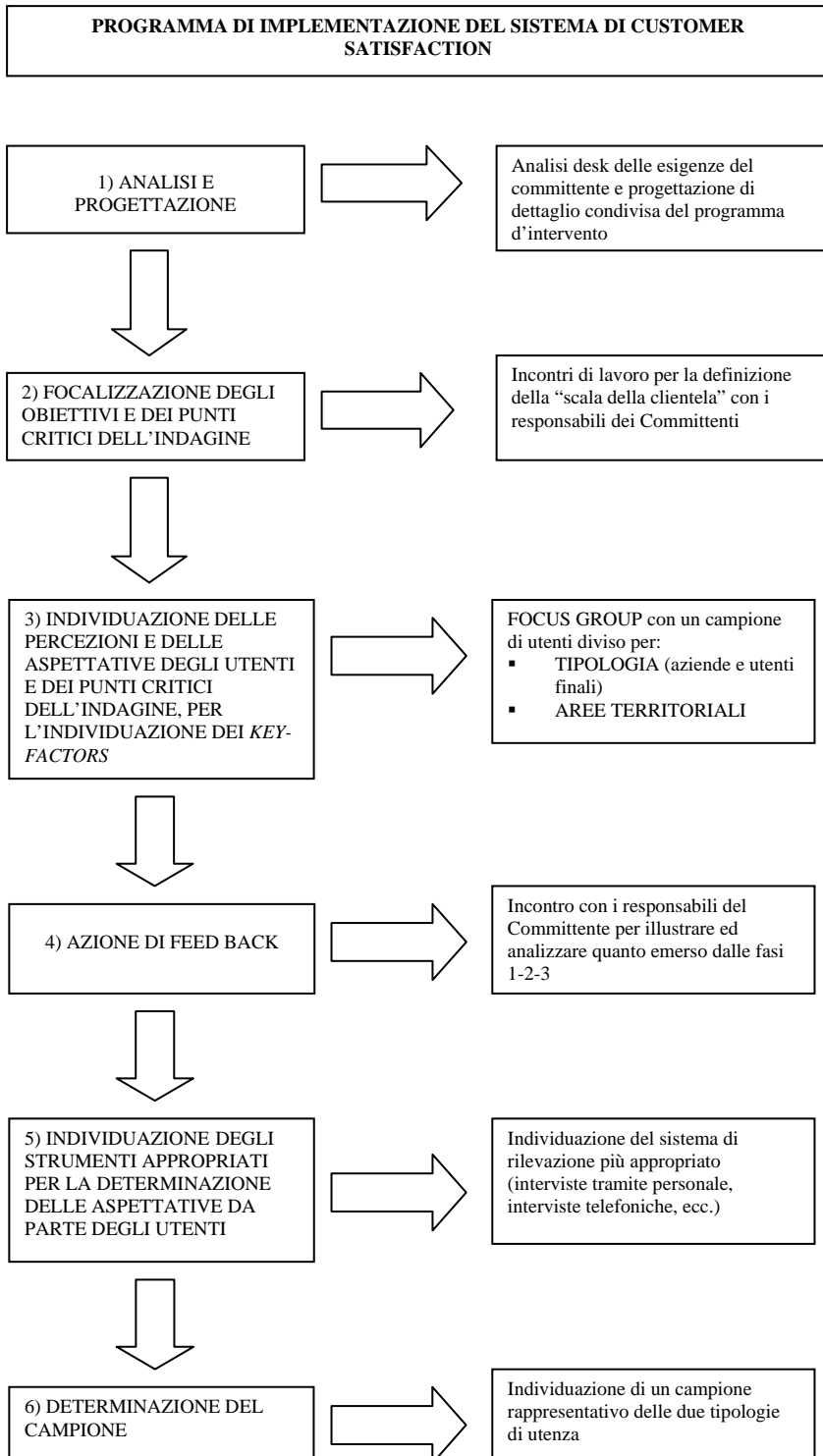
Le indagini sul grado di soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici servono ad ascoltare e comprendere a fondo i bisogni che il cittadino-cliente esprime, porre attenzione costante al suo giudizio, sviluppare e migliorare la capacità di dialogo e di relazione tra chi eroga il servizio e chi lo riceve. Rilevare la *customer satisfaction* consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, aiutandole a relazionarsi con i cittadini, a conoscere e comprendere sempre meglio i bisogni dei destinatari ultimi delle proprie attività ed a riprogettare, di conseguenza, sia le politiche pubbliche che il sistema di erogazione dei servizi.

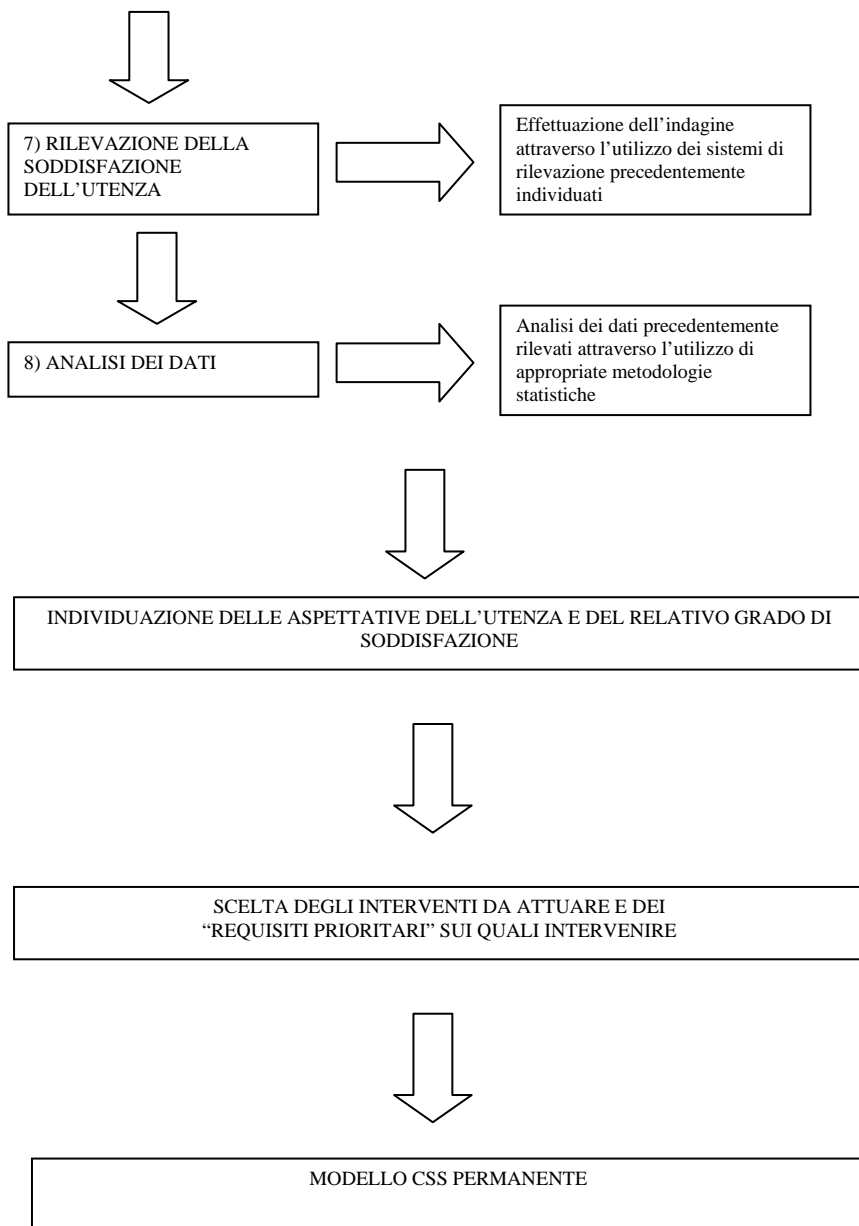
Considerando le diverse fattispecie di utenza che si possono presentare nelle aziende, od anche nella Pubblica Amministrazione, è di complessa, se non impossibile, definizione l'indicazione di un modello che possa essere universalmente adottato. Ad ogni modo, è, invece, possibile tracciare un processo che si può seguire e che può essere applicato alle più svariate tipologie di utenza.

Nel *flow-chart* che segue è illustrato l'intero percorso che solitamente si segue in un processo di misurazione della Soddisfazione del cliente, dell'utente, del lavoratore e del cittadino.

⁷ Si veda N. Scapicchio in "L'Orientamento Responsabile- approcci e prassi di responsabilità sociale d'impresa" "Le esperienze di L'impresa Giusta IT-G2-ABR-066.

Figura 1: Processo di misurazione della Customer Satisfaction





Processo di Rendicontazione Sociale: Orientamento al documento

Premessa

La Partnership di Sviluppo siciliana IT-G2-SIC-172 ha realizzato il progetto “HELIOS – *Sviluppo di un modello di rendicontazione sociale per le Ausl siciliane*” ispirandosi al modello di Bilancio sociale del GBS, acronimo di “**Gruppo di studio per la statuizione dei principi di redazione del Bilancio Sociale**”. Il gruppo è nato nel 1997 per fornire una guida ben definita su obiettivi e procedure di redazione del documento **Bilancio Sociale**.

L’obiettivo della ricerca effettuata mirava alla stesura di un documento che accogliesse non “*dati e indicatori bilancianti, così come richiamato dalla tecnica contabile*”, ma di sintesi e di redazione periodica, e redatto in base a principi e procedure forniti chiaramente, ai quali è necessario attenersi per assicurare validità e valore allo stesso.

Le **linee guida** del documento ne descrivono le parti e i contenuti che necessariamente lo devono costituire. Inoltre, insistono volutamente sulle finalità del documento, perché questo non diventi mera propaganda aziendale, ma costituisca strumento di **valutazione oggettiva e trasparente**, e canale aperto di dialogo tra l’azienda e i beneficiari intermedi e finali del prodotto/servizio erogato. Questi ultimi possono essere identificati in quei soggetti a qualunque titolo coinvolti negli interessi dell’azienda, dalle risorse interne ai fornitori e fruitori del servizio, e sono comunemente definiti con il termine inglese *stakeholder*. Essi hanno il diritto/dovere di conoscere tutto ciò che riguarda le attività dell’azienda e il suo impatto sul territorio di riferimento, e sono chiamati a interagire con l’azienda, per contribuire attivamente alla sua crescita e al miglioramento continuo della qualità reale e percepita dei prodotti o dei servizi offerti.

Struttura del documento

L’articolazione del documento ricalca lo standard previsto appositamente dal GBS per il settore pubblico, con le seguenti sezioni:

- *identità*: vi vengono descritti lo scenario e il contesto di riferimento in cui opera l’azienda, il contesto epidemiologico di riferimento, il sistema di governance e l’assetto organizzativo, i principi e i valori che ispirano missione, obiettivi e comportamenti, le strategie e le politiche dell’AUSL; tale sezione è utile in particolare per chiarire il modo in cui l’azienda si articola sul territorio, e tiene conto sia delle caratteristiche tipiche dell’azienda sia di quelle tipiche del contesto di azione. Tale sezione andrà poi messa in stretta relazione con quella relativa alla relazione sociale, per comprendere come l’azienda ha sfruttato le sue potenzialità per il miglioramento della qualità della vita degli stakeholder di riferimento.
- *prospetti di determinazione e riparto del valore aggiunto globale*, che evidenziano la contrapposizione articolata dei componenti positivi e negativi della gestione di esercizio, provenienti direttamente dal sistema di contabilità economico-patrimoniale dell’Azienda e da adeguati sistemi di raccordo e di conciliazione;
- *relazione sociale*, cioè la valutazione dei risultati raggiunti per ogni categoria di stakeholder;
- *obiettivi di miglioramento* per il successivo esercizio, fondati sui risultati esposti nel Bilancio Sociale, in aggiunta a commenti, valutazioni e giudizi sui risultati conseguiti nel corso dell’esercizio considerato.

La sezione della relazione sociale deve consentire alle diverse categorie di stakeholder di valutare i risultati raggiunti dall’azienda e gli impatti generati sul territorio e sul benessere della collettività di riferimento nel perseguimento della propria missione. La relazione sociale deve, pertanto, contenere:

- la specificazione, in ordine di priorità, delle aree d’intervento e degli stakeholder interessati, che per il settore pubblico prevedono una serie di categorie che comprendono vari soggetti, dalla collettività ai fornitori, fino agli operatori interni ed esterni all’azienda.
- la descrizione quantitativa e qualitativa dei risultati raggiunti e delle risorse impegnate rispetto alle diverse aree di intervento e categorie di stakeholder, in relazione agli obiettivi definiti. In

questa sezione vengono utilizzati vari tipi di indicatori: di attività (volumi erogati, risorse utilizzate, prestazioni rese etc.); di efficienza/produttività (risorse impiegate rispetto a beni e servizi prodotti); di efficacia (risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati).

- le modalità di realizzazione e l'esito delle attività di coinvolgimento e partecipazione degli stakeholder nei processi di valutazione, rendicontazione e programmazione sociale dell'azienda.

La PS del progetto HELIOS ha dunque voluto fornire una risposta a un'esigenza specifica delle ASL, che hanno come finalità l'erogazione di servizi per il cittadino legati ai livelli essenziali di assistenza previsti dal Piano Sanitario Nazionale.

In quanto strumento di ***misurazione delle performance aziendali***, e di valutazione delle risposte che l'azienda riesce a fornire ai bisogni espressi del territorio, il bilancio sociale riesce a fornire una risposta mirata sulle esigenze reali dell'utenza di riferimento, e garantisce l'ottimizzazione di tali risorse, evitando inutili dispersioni, o interventi non rispondenti ai reali bisogni. Il rispetto di questo principio di adeguatezza delle prestazioni viene sottolineato dallo stesso Piano Sanitario Nazionale, nell'ottica di un'offerta più razionale e meno razionata del servizio sanitario.

Il documento in questione consente di valutare dunque l'appropriatezza della gestione dell'azienda, e di modificarne l'indirizzo, per ottimizzare il rapporto efficienza del servizio/efficacia delle prestazioni.

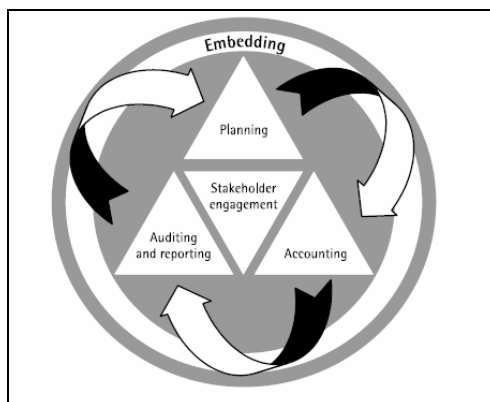
Anche come strumento di ***comunicazione esterna*** il bilancio sociale diviene fondamentale per le ASL, dando voce agli stessi fruitori di un servizio che tocca in prima persona l'aspetto più intimamente umano di ognuno, nel momento in cui si ha più necessità di essere compresi e gestiti con la massima attenzione possibile. Oggi peraltro l'atteggiamento dell'utenza è radicalmente cambiato e si orienta verso la volontà di contare in qualche modo in un processo che la vede coinvolta così da vicino.

Anche la ***comunicazione interna*** che il bilancio promuove ha un suo riscontro diretto sulla qualità delle attività: una maggiore consapevolezza della mission dell'azienda e del ruolo che ogni operatore svolge al suo interno per perseguirla stimola fortemente la motivazione. L'articolazione complessa delle ASL è invece spesso causa di incomprensioni su "chi deve fare cosa", con una ricaduta negativa sulla qualità reale e percepita delle performance. Lo scambio di buone prassi diviene dunque fondamentale per la crescita dell'azienda, e contribuisce alla creazione di un'ottica di sistema, in cui ogni elemento diviene funzionale al tutto.

Basandosi sul modello proposto dal GBS, la PS ha introdotto alcune modifiche al documento, funzionali alle esigenze delle Aziende sanitarie.

Dal punto di vista dell'ASL, il Bilancio Sociale offre l'opportunità di manifestare l'adozione di una politica "socialmente responsabile", garantendo una ***comunicazione trasparente*** nei confronti dell'utenza di riferimento, nell'ottica della creazione di un clima di fiducia e di interscambio costruttivo con i destinatari finali del servizio.

Le fasi dell'implementazione del documento sono state 4, come riassunto nel seguente grafico:



Grazie a questa metodologia di implementazione, il documento redatto consentirà il monitoraggio e la valutazione delle performance delle aziende sanitarie siciliane e del loro impatto sociale sul territorio di riferimento, nell'ottica di un progressivo miglioramento della qualità reale e percepita dei servizi erogati al cittadino.

Destinatari del progetto sono:

- Gli **operatori interni alle AUSL**, che attraverso la partecipazione attiva al processo di rendicontazione:
 - acquisiranno competenze finalizzate alla gestione di un sistema di rendicontazione sociale, per un'efficace attività di rilevazione e monitoraggio dei dati relativi alle performance aziendali;
 - acquisiranno maggiore consapevolezza circa la strategia, la mission e i valori etici di riferimento delle organizzazioni di appartenenza;
 - acquisiranno un atteggiamento teso a studiare appropriate azioni correttive e di miglioramento;
 - miglioreranno il loro grado di percezione del ruolo svolto all'interno dell'azienda, e di partecipazione verso gli obiettivi istituzionali, dettati da mission e valori di riferimento, svolgendo un ruolo più attivo nella definizione della catena del valore alla base dell'azienda.
- I **beneficiari finali**, ed in particolare quelle categorie di utenti svantaggiati su cui HELIOS è focalizzato, **disabili, tossicodipendenti ed extracomunitari**, che:
 - aumenteranno la loro **fiducia** nei confronti dell'organizzazione;
 - sapranno gestire e **prevenire** possibili **conflitti**;
 - daranno voce ai propri **bisogni**, tramite l'istituzione di appositi focus group, per il miglioramento delle relazioni e la definizione di linee guida più rispondenti alle loro esigenze.

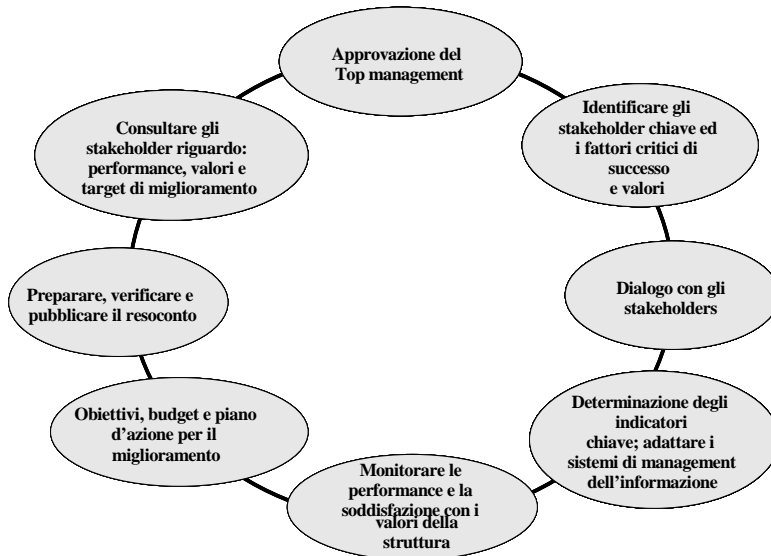
Il Bilancio Sociale anche nelle aziende sanitarie vuole dunque contribuire a diffondere **atteggiamenti socialmente responsabili**, per attivare processi di **miglioramento dei servizi**, attraverso una loro più puntuale **misurabilità**, e incrementare l'integrazione dei Dipartimenti delle Dipendenze Patologiche, di Salute Mentale e di Riabilitazione con i servizi sociali e del privato sociale, per creare una nuova dimensione di rete sistemica.

L'attenzione rivolta alla sua redazione è data anche dalla **nota metodologica** da inserire nel documento, che indica lo standard e i principi adottati per la sua redazione, così come la lettera introduttiva a firma del Direttore Generale della AUSL, in cui il documento viene presentato nelle sue finalità, che devono essere coerenti con la politica socialmente responsabile adottata dall'azienda.

Processo di Rendicontazione Sociale: Orientamento al processo

Le due PS abruzzesi - “L’impresa giusta” e “Customer & People Satisfaction” - con la PS siciliana - “Impresa sociale e sviluppo locale” – si sono avvalse, nei loro progetti Equal – Azione 2, di un importante impianto teorico per la redazione sociale: *The Copenhagen Charter*.

The Copenhagen Charter



Fonte: traduzione Linee guida “*The Copenhagen Charter*”

La scelta di tale modello è stata dettata dalla condivisione di due dimensioni fondamentali per la formazione di un bilancio sociale: il processo e la relationship con gli stakeholder.

La Copenhagen Charter, infatti, ha lo scopo di delineare gli aspetti ed i principi più importanti per gestire il processo di rendicontazione sociale rispetto ai *portatori di interessi* interni ed esterni all’impresa e può essere definita come un **processo**:

- *circolare*, nel senso che si accompagna ai cicli gestionali dell’impresa (*profit e non profit*) che la realizza;
- *non auto-referenziale*, nel senso che implica il coinvolgimento degli *stakeholder*.

Il processo di rendicontazione sociale implementato dalle tre PS su citate si fonda su **4 macrofasi** principali ognuna delle quali si articola in diverse fasi:

1. Ricognizione e Pianificazione:

- a. Approvazione del Top management
- b. Creazione del gruppo di lavoro
- c. Costruzione/Validazione Catena di Senso
- d. Identificazione degli stakeholder chiave
- e. Definizione degli elementi di fondo

2. Stesura del documento di rendicontazione

- a. Dialogo con gli stakeholder
- b. Costruzione della filigrana e definizione del portafoglio indicatori
- c. Stesura del documento di rendicontazione

3. Revisione sociale

4. Pubblicazione

- a. Definizione dei canali di comunicazione
- b. Consultazione degli stakeholder

Di seguito descriviamo le fasi principali di tale processo di rendicontazione sociale.

Approvazione del Top Management	La decisione di implementare un processo di rendicontazione sociale deve essere posta ai massimi livelli aziendali in quanto, l'impegno e la reale convinzione del top management, sono vitali sia per avviare sia per sostenere il processo di <i>stakeholder relationship</i> . A tal fine è necessario che il top management abbia una piena consapevolezza dei costi, in termini di tempo e di risorse, richiesti dal processo e metta in conto anche qualche modifica organizzativa.
Creazione del gruppo di lavoro	Il progetto va affidato ad un apposito gruppo di lavoro che deve essere ispirato ad una rappresentatività trasversale dell'azienda ed i cui componenti devono essere scelti sulla base delle competenze.
Costruzione/Validazione Catena di Senso	La catena di senso è costituita dalla missione, dagli obiettivi strategici, dall'assetto organizzativo, dalle risorse, dagli interventi, dai risultati e dagli effetti da questi generati. Riflettere sulla propria catena di senso consente quindi di valutare l'idoneità delle proprie scelte, a partire dalla Missione, e la coerenza delle proprie strategie e azioni rispetto a questa e rispetto ai valori che dovrebbero ispirare scelte e operatività aziendale.
Identificazione degli Stakeholder chiave	La fase d'identificazione degli stakeholder ha un duplice obiettivo: fotografare l'universo di tutti i portatori d'interesse dell'azienda, portando alla luce anche quei soggetti che spesso, in quanto non direttamente coinvolti nelle attività aziendali, non vengono presi in considerazione; definire gli stakeholder chiave, ossia, rilevare quali soggetti hanno un maggiore impatto sull'attività dell'azienda in termini d'interesse o d'influenza.
Definizione elementi di fondo	Il gruppo di lavoro dovrà sistematizzare gli elementi identitari e le aree di bisogno individuate, evidenziando le criticità e definendo un assetto informativo di base, ossia i nuclei di informazioni fondamentali In questa fase dovrà essere formalizzata la finalità e la strategia di rendicontazione sociale, definiti i tempi di realizzazione e il target audience di riferimento.

Dialogo con gli Stakeholder	<p>E' una delle fasi fondative di un processo di rendicontazione sociale, in quanto la sua assenza preclude l'efficacia del processo stesso. Coinvolgere gli stakeholder consente di includere nel processo decisionale valori e aspettative, di concertare scelte politiche, di definire insieme le informazioni e gli indicatori rilevanti, uscendo così dall'autoreferenzialità.</p> <p>La decisione di aprire un dialogo con gli stakeholder deve essere preceduta dalla scelta degli stakeholder chiave, dei soggetti rappresentanti delle categorie individuate e quindi della scelta dei canali attraverso i quali comunicare.</p> <p>Questa fase è difficilmente riscontrabile se la cultura della rendicontazione non è stata da tempo assimilata all'interno dell'impresa.</p>
Costruzione filigrana e definizione portafoglio indicatori	<p>In questa fase si individuano i "fenomeni" rilevanti, che si vogliono osservare, raccontare e misurare, rispetto ad una categoria di stakeholder e di attività. Essi sono, ovviamente, da misurare, gestire e descrivere attraverso una serie di specifici indicatori di performance.</p> <p>La definizione di un portafoglio di indicatori consente di misurare e monitorare la performance aziendale e gli effetti che questa produce sulla collettività – territorio di riferimento.</p>
Stesura del documento di rendicontazione	<p>Si delinea la struttura del futuro documento e si definisce la logica di riclassificazione delle informazioni e dei risultati (per stakeholder, per attività, per aree di bisogno...) tenendo presente che è lo stakeholder il soggetto principale, destinatario e allo stesso tempo "motore" del documento.</p> <p>Questa fase termina nell'elaborazione di una prima bozza, da sottoporre all'attenzione e all'approvazione degli organi decisionali, per poi essere portata a forma definitiva da coloro che si occuperanno della comunicazione e della pubblicazione.</p>
Revisione sociale	<p>La revisione sociale, importantissima perché consente all'azienda di uscire dall'autoreferenzialità, consiste nel far giudicare, da un soggetto terzo, l'operato della struttura rispetto al processo di rendicontazione adottato.</p>
Definizione dei canali di comunicazione	<p>Finalità di questa fase è quella di rendere efficace la rendicontazione attraverso una valida comunicazione, tenendo presente che ogni tipologia di stakeholder esprime dei bisogni diversi sia in termini di contenuti di informazione sia in termini di canali di comunicazione.</p>
Consultazione degli stakeholder	<p>Vengono chieste agli stakeholder informazioni sulla qualità e comprensibilità del bilancio sociale, sulla qualità e soddisfazione del rapporto che è stato tenuto durante l'anno e sulle performance realizzate, nonché sulla coerenza tra missioni e valori dichiarati e fatti conseguiti.</p> <p>Per ottenere tali informazioni dagli stakeholder possono essere utilizzati diversi strumenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ si possono identificare degli "opinion leader" nell'ambito delle varie categorie di stakeholder e promuovere interviste, questionari e/o incontri di gruppo; ▪ si possono allegare al bilancio sociale dei questionari aventi per oggetto la raccolta di giudizi sul bilancio e/o sul rapporto con gli stakeholder; ▪ si può avviare una ricerca campionando le varie categorie di stakeholder e procedendo poi con interviste guidate o con l'invio di questionari ▪ si possono proporre dei focus group; ▪ si può lasciare aperto un apposito spazio sul sito o sul portale per raccogliere suggerimenti e spunti per il miglioramento. <p>Questa fase di feedback consentirà all'Alta Direzione di far tesoro dei suggerimenti per migliorare le sue performance, in funzione di ciò che viene richiesto dall'assemblea degli stakeholder, e per impostare al meglio il ciclo successivo di rendicontazione sociale.</p>

Aspettative e percezioni degli attori sociali

Premessa

Nella prospettiva di Mo.Re.S di consolidamento delle reti integrate territoriali e di rafforzamento della cultura della Responsabilità Sociale d'Impresa si è inteso procedere ad una ricognizione tesa ad individuare in maniera rappresentativa il **livello di aspettativa** che alcune categorie di soggetti pongono in rapporto alla Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) e al tipo di contributi informativi necessari, a loro parere, per esternalizzare la propria RSI.

Gli attori individuati appartengono a tre categorie: **istituzioni** - referenti della pubblica amministrazione, **associazioni** - soggetti provenienti dal mondo delle associazioni di rappresentanza dei cittadini e **imprese sociali** - referenti di imprese sociali cooperative.

Lo strumento scelto per la nostra analisi è stata l'*intervista* breve, strutturata in tre domande a risposta aperta, cui il soggetto è stato chiamato a rispondere in tempi relativamente brevi. Le tracce, che inizialmente erano state pensate come spunti per focus group collettivi sono state rielaborate in forma di domande e sono state sottoposte nel corso di un'intervista faccia a faccia o, quando non è stato possibile farlo, telefonicamente o via mail.

Le interviste hanno consentito di realizzare uno **studio di repertorio**, che non vuole in alcun modo trarre conclusioni esaustive, ma piuttosto determinare il livello conoscitivo degli strumenti necessari per esternalizzare la propria RSI, allo scopo di "sensibilizzare" i soggetti intervistati alla cultura della RSI.

Analisi dei risultati

L'indagine ha raggiunto complessivamente **51** persone provenienti dal mondo delle istituzioni, dall'associazionismo di rappresentanza e dalle cooperative sociali di un campione di quattro regioni italiane: **Veneto, Basilicata, Campania e Sicilia**.

1. Quale tra le modalità comunicative della responsabilità sociale delle imprese ritiene sia quella più corrispondente alla necessità valutativa della qualità sociale (bilancio sociale, certificazione di qualità sociale es. SA8000, social audit, accreditamento, etc.)?

La maggior parte degli intervistati ritiene che lo strumento più adatto a comunicare la qualità e la responsabilità sociali di un'impresa è il suo **bilancio sociale**. Una percentuale minore sostiene invece che sia la **certificazione di qualità sociale** (ad esempio SA8000) lo strumento più corrispondente alla necessità valutativa della qualità sociale di un'impresa; segue infine l'**accreditamento**.

Il bilancio sociale è la risposta più frequente tra i nostri intervistati, presumibilmente perché si tratta, anche, dello strumento più conosciuto e utilizzato soprattutto da parte delle cooperative sociali, che devono fare i conti con una difficoltà intrinseca alla loro mission che emerge abbastanza spesso nel corso delle interviste: esprimere il valore aggiunto del proprio lavoro. Questa la risposta rappresentativa fornita da un referente delle cooperative sociali di Napoli: *Il bilancio sociale, se fatto bene, credo possa essere uno strumento fondamentale per determinare la qualità sociale di un'impresa. Quanto alla certificazione di qualità sociale, ammetto di avere delle riserve, soprattutto nella misura in cui utilizza criteri troppo vicini ai modelli organizzativi e produttivi del mondo profit, trascurando quello che è invece l'elemento caratterizzante delle imprese sociali: il suo valore aggiunto. Effettivamente risulta complicato quantificare il valore aggiunto intrinseco nel lavoro svolto dalle cooperative sociali, lo vediamo anche noi dall'interno: si tratta di un aspetto difficile da misurare, mancando una visibilità e, quindi, verificabilità diretta degli effetti dei nostri interventi sul territorio.*

Per quanto il bilancio sociale sia considerato, se realizzato in maniera corretta, lo strumento comunicativo più valido, non poche riserve vengono espresse rispetto alla sua effettiva capacità di individuare la qualità sociale di un'impresa. Significativa a tal proposito la risposta di un rappresentante delle associazioni di cittadini della Campania: *Certamente lo strumento più diffuso e attualmente ritenuto più efficace è il Bilancio Sociale che, tuttavia, appare sempre di più*

necessario, ma non sufficiente a garantire la percezione del livello di impegno e responsabilità sociale. Sarebbe utile integrare la redazione del Bilancio Sociale con altre attività, come adozione di politiche verso la comunità e il territorio, dialogo visibile con gli stakeholder, adozione di codici etici di comportamento, pubblicità a valore sociale sponsorizzazioni.

In altre parole, molti intervistati sostengono che **il bilancio sociale debba essere affiancato e integrato con altri strumenti, per così dire, più “forti”**, in prima istanza **la certificazione di qualità sociale**. *Da un punto di vista puramente “teorico”, sicuramente il bilancio sociale è molto valido, si tratta di uno strumento di recente uso in Italia. Ma da un punto di vista “pratico”, ritengo che lo strumento più rappresentativo sia la certificazione sociale, sostiene il rappresentante di una cooperativa sociale di Napoli.*

Ritengo il bilancio sociale lo strumento che meglio racconta l’agire sociale nel suo insieme e che consente di attivare un processo di rilettura più complessivo rivolto sia agli aspetti organizzativi interni che alla comunicazione esterna è l’opinione di un referente di una cooperativa sociale siciliana.

Del resto, anche la **certificazione di qualità sociale** spesso si rivela necessaria ma non sufficiente. *Il bilancio sociale è senz’altro uno strumento utile, più della certificazione di qualità, che se non è fatta in un certo modo, rischia di diventare solo una operazione di facciata, incapace di cogliere veramente il senso della qualità sociale e della RSI di un’impresa è la considerazione a tal proposito di un referente della pubblica amministrazione campano, così come l’**accreditamento** (Ritengo che l’accreditamento meriti, da parte degli enti territoriali preposti, un ripensamento generale che modifichi sostanzialmente i criteri di valutazione. Essere accreditati non dà alcuna certezza di RSI sostiene un referente di una cooperativa sociale lucana).*

In altri termini, si sente più in generale il bisogno di nuovi strumenti che, in particolare per quanto riguarda le imprese sociali, siano in grado di ricondurre univocamente alla qualità e alla responsabilità sociale dell’impresa.

Su questo punto **non emerge una significativa differenza tra le regioni** prese in considerazione: quasi tutti i soggetti che abbiamo ascoltato, soprattutto appartenenti al settore della cooperazione sociale, riconoscono nel bilancio sociale la modalità più opportuna per comunicare la responsabilità sociale delle imprese. Solo in alcuni casi, in particolare per i referenti della pubblica amministrazione della Sicilia, si nota una sostanziale disinformazione rispetto alle modalità comunicative della RSI. La maggioranza delle persone intervistate per questo settore, infatti, non solo non conosce il bilancio sociale, ma la pratica della responsabilità sociale in sé è un concetto che soltanto da poco sta entrando a far parte della realtà istituzionale. Vengono usati gli strumenti più classici di comunicazione con l’utenza di riferimento, come la carta dei servizi. L’accreditamento, invece, è una delle pratiche più conosciute. Tuttavia, le stesse persone intervistate si dichiarano tendenzialmente disponibili a conoscere e sperimentare nuove pratiche e modalità comunicative come il bilancio sociale.

2. Quali sono le informazioni più importanti da ritrovare nei vari strumenti comunicativi per evidenziare la responsabilità sociale di un’impresa?

Su questa domanda, c’è una convergenza nell’attribuire un’importanza sostanziale agli **indicatori** quantitativi e qualitativi nell’evidenziare la responsabilità sociale di un’impresa. Con il termine “indicatori” si intende fare riferimento a tutta una serie di elementi: descrizione delle attività, servizi, progetti, interventi realizzati, ma anche metodologie, corrispondenza tra obiettivi e risultati, tra bisogni del territorio e benefici ottenuti nel contesto locale. Elementi che, **soprattutto per le cooperative sociali non devono mancare in uno strumento comunicativo**, quale può essere un bilancio sociale.

Tra le persone intervistate, inoltre, molte ritengono che la prima informazione utile da ritrovare in uno strumento capace di comunicare la responsabilità sociale di un’impresa, sia la **qualità**, intesa come qualità sociale, ambientale, collettiva. In questo contesto, vengono inquadrate tutte quelle misure di *responsabilità interna*, ad esempio il rispetto del contratto di lavoro, l’inclusione

lavorativa all'interno dell'impresa di soggetti svantaggiati (disabili, donne, immigrati, ecc) che ha un peso decisivo per alcuni dei soggetti intervistati nel manifestare la propria responsabilità sociale d'impresa. *Le imprese sociali sono responsabili per definizione ma è importante che i propri portatori di interessi siano a conoscenza e siano coinvolti in tutte le fasi della vita sociale. Coinvolgere, favorendo una partecipazione democratica e attiva, e mostrare le varie fasi di questo coinvolgimento credo possano essere i vessilli più validi da poter ergere a distintivo della propria impresa* dichiara un rappresentante di una cooperativa sociale lucana.

L'altro aspetto riguarda la *responsabilità esterna*, ad esempio la partecipazione dell'impresa ad iniziative con scopi benefici o il rispetto delle regole in materia di impatto ambientale. A tal proposito molto significativo l'intervento di un referente della pubblica amministrazione campana: *bisogna distinguere tra responsabilità interna ed esterna. Per la prima, bisogna guardare all'attenzione che l'impresa rivolge al personale (pari opportunità in azienda, soluzioni ad hoc per agevolare le donne, ad esempio, con un part-time, orizzontale o verticale, importanza che viene data alla responsabilità familiare, ecc), che è il vero specchio della RSI, al di là delle trovate pubblicitarie, legate al particolare momento. Per la seconda, è importante determinare la continuità delle attività legate alla RSI e la capacità di essere coerente con le esigenze del territorio, anche ad esempio attraverso iniziative di impatto ambientale.*

Per buona parte degli intervistati, per determinare se un'impresa è più o meno dotata di responsabilità sociale, un bilancio sociale o qualsiasi altro strumento comunicativo deve informare, sui suoi **valori** fondanti: mission, obiettivi futuri, indirizzi strategici, partecipazione che un'impresa è capace di creare sul territorio, mappa degli stakeholder o portatori di interessi. Anche in questo caso, come abbiamo visto per gli indicatori, sono soprattutto le cooperative sociali a trovare indispensabili le informazioni sulla corrispondenza tra mission e obiettivi raggiunti sul territorio.

Questa tendenza è sostanzialmente confermata passando da una regione all'altra: la maggioranza delle persone ascoltate sostiene che siano soprattutto gli indicatori di qualità a fare la differenza. Indipendentemente dalla collocazione geografica, inoltre, questa tendenza è particolarmente forte tra le cooperative sociali, che pure sono molto attente alla mission e all'identità che caratterizzano un'impresa.

3. Quale livello di diffusione deve avere lo strumento individuato per comunicare la propria responsabilità sociale (alla collettività tutta, ai soli stakeholder individuati dall'impresa...)

Per quanto riguarda la terza, nonché ultima domanda, la maggior parte degli intervistati ritiene che ci si debba rivolgere a **tutti**, stakeholder individuati dall'impresa e collettività. Per una piccola parte degli intervistati, la destinazione della comunicazione deve essere rappresentata solo dalla **collettività** di riferimento; infine, una piccolissima percentuale degli intervistati sostiene che lo strumento comunicativo debba rivolgersi soltanto ed esclusivamente agli **stakeholder**, ovvero i portatori di interessi privilegiati.

Anche se **quasi tutti gli intervistati concordano nell'affermare l'importanza di una comunicazione ad ampio raggio**, molti sottolineano la necessità che la strategia comunicativa abbia delle differenziazioni a seconda del target e degli obiettivi che si vogliono raggiungere. *Se fossero individuati in modo preciso gli stakeholder, i committenti, i testimoni privilegiati, si potrebbe pensare a una comunicazione su due livelli: una comunicazione di primo livello, più professionale, con modalità più complesse che si rivolge agli addetti ai lavori e ai referenti istituzionali; una comunicazione di secondo livello, con modalità più semplici, che si rivolge alla collettività, perché anche i cittadini siano in grado di capire il lavoro che c'è dietro e la complessa organizzazione di un'impresa sociale, che non è gestita da persone che sono lì per caso, bensì da personale altamente qualificato, nel pieno rispetto della RSI* sostiene un rappresentante della pubblica amministrazione campana.

Non credo in una strategia comunicativa di promozione generica, che si rivolge indiscriminatamente a tutti, ad esempio, attraverso un convegno o iniziative del genere. Va

differenziata la comunicazione a seconda del target cui ci si rivolge: occorre pensare a una diffusione specifica che si rivolge ai destinatari, una agli stakeholder, una a chi voglia ricercare informazioni sulle attività di RSI dell'impresa dichiara un altro referente istituzionale della Campania.

Ancora una volta, **viene confermata la tendenza generale nelle varie regioni** prese in esame. Gli intervistati ritengono opportuno diffondere lo strumento innanzitutto agli stakeholder individuati e poi al maggior numero possibile di cittadini. Per le pubbliche amministrazioni della Sicilia, ad esempio, è certamente importante che la comunicazione delle pratiche di responsabilità sociale sia fatta conoscere agli stakeholder esterni di riferimento dell'azienda in particolare a quelli istituzionali incaricati di valutare le performance dell'azienda stessa. Da questo punto di vista, poco considerati come stakeholder esterni sono i destinatari del servizio. Nel corso dell'intervista viene però chiarito quanto sia fondamentale raggiungere anche l'utenza con tutti gli strumenti informativi possibili (cartacei o informatici) per "chiudere il cerchio" della responsabilità sociale. Si possono rintracciare, poi, delle consonanze rispetto all'universo di appartenenza degli intervistati che, come abbiamo già visto, interessano soprattutto il mondo della cooperazione sociale. In altre parole, le tendenze che abbiamo riscontrato in generale si rispecchiano perfettamente nell'analisi particolare del settore specifico di appartenenza dei soggetti intervistati, all'interno del quale le risposte fornite dai soggetti intervistati si distribuiscono in maniera più o meno omogenea.

Tra i rappresentanti della *pubblica amministrazione* (17), il **bilancio sociale** è lo strumento comunicativo ritenuto più valido a pari merito della certificazione di qualità. Le informazioni che questi strumenti comunicativi devono contenere riguardano in maniera prioritaria quelli che abbiamo chiamato **indicatori** e **qualità** di un'impresa. Infine, questi strumenti si devono rivolgere in misura maggiore a **tutti**, testimoni privilegiati e collettività.

Per quanto riguarda il mondo delle *associazioni di rappresentanza dei cittadini* (5), troviamo più o meno le stesse tendenze: più decisamente orientate verso il **bilancio sociale**, le associazioni ritengono che esso debba far luce anzitutto sugli **indicatori** quantitativi e qualitativi e la comunicazione debba essere fatta a tappeto, rivolgendosi a **tutti**.

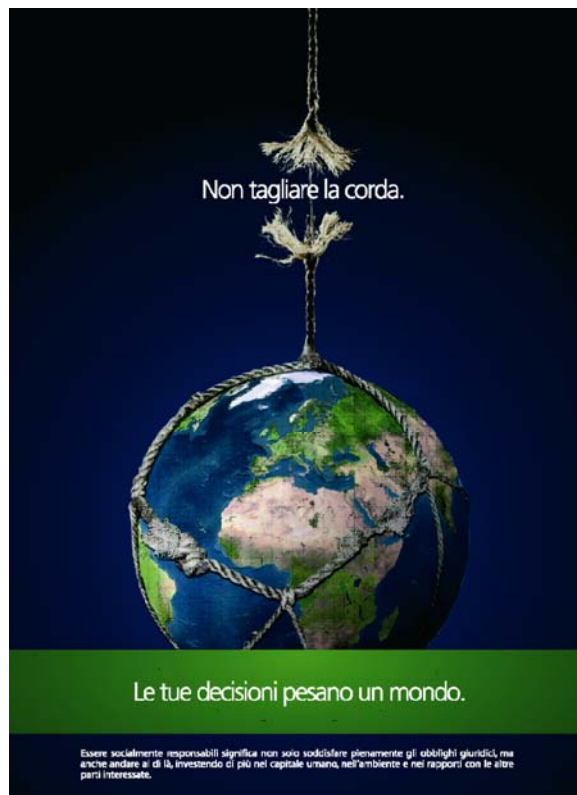
Le tendenze diventano sempre più incisive, analizzando, infine, l'andamento delle risposte fornite dai referenti dell'universo delle *cooperative sociali* (29). Le cooperative sociali, tra cui la maggior parte ha redatto già un **bilancio sociale** negli anni passati, lo ritengono non solo più vicino e capace di cogliere il valore aggiunto di un'impresa sociale, al di là dei tecnicismi delle procedure di certificazione o accreditamento, ma considerano anche il bilancio sociale lo strumento comunicativo più adatto a evidenziare la qualità e la responsabilità sociale d'impresa. Senza dubbio, un bilancio sociale deve raccontare il valore aggiunto, ma soprattutto mettere in risalto il livello della qualità del lavoro e, più in generale, degli **indicatori** su cui si attesta l'impresa sociale. Infine, è assolutamente determinante per i soggetti intervistati provenienti dal mondo della cooperazione sociale che lo strumento comunicativo si rivolga a una **platea il più possibile ampia di persone**, individuando nella collettività stessa uno dei principali portatori di interessi.

La sensibilizzazione sulla Responsabilità Sociale: La Campagna di Comunicazione promossa da Mo.Re.S.

Mo.Re.S. - Modelli di Responsabilità Sociale, al fine di sensibilizzare sul tema della Responsabilità Sociale d'Impresa e coinvolgere i diversi stakeholder nel processo di conoscenza e di acquisizione delle buone prassi in materia, ha ideato una Campagna di Comunicazione, composta di quattro diversi soggetti:

Soggetto n° 1

Concept: Spesso le inadempienze che compiono le aziende nei processi produttivi creano danni alla collettività, con effetti che si ripercuotono sull'umanità e sull'intero pianeta che ci ospita. Il presente soggetto si propone di comunicare la fragilità del nostro pianeta, non solo a livello ambientale, ma anche umano. Analizzando il visual grafico, la corda che sta per cedere sottolinea la fragilità dell'intera umanità e dell'ambiente, rappresentate dal globo terrestre, a causa dello sfruttamento spregiudicato di risorse ambientali e umane necessarie alla produzione di beni e servizi. L'headline posizionata sul frammento rimasto di corda - Non tagliare la corda - rafforza il concetto di responsabilità e ci pone dalla parte del "responsabile" del degrado sociale che stiamo provocando e subendo, mentre la chiusura dell'headline - Le tue decisioni pesano un mondo - invita a meditare, a fare scelte responsabili al fine di non aggravare le problematiche esistenti e soprattutto cercare di riparare nel migliore dei modi i danni causati fino ad ora.



Soggetto n° 2

Concept: In molti casi le condizioni lavorative offerte dalle aziende ai lavoratori creano danno ai singoli individui che operano per la produzione di beni e servizi. Il presente soggetto si propone di comunicare in modo forte, attraverso un'immagine di grosso impatto emotivo, le pessime condizioni in cui spesso i lavoratori sono costretti ad operare. Osservando il visual grafico, la sagoma rappresentata a terra vuole indicare la fossilizzazione e l'isolamento che molti lavoratori subiscono sui posti di lavoro. Non sono da trascurare nemmeno gli orari insostenibili che spesso si è costretti a fare per rispettare le aspettative del datore di lavoro, trascurando ogni regola che consente di organizzare la giornata lavorativa in modo ottimale al fine di non creare danno all'individuo che presta servizio. Gli oggetti posizionati intorno la sagoma indicano i corpi del reato in chiave ironica, in modo da sdrammatizzare l'impatto emotivo che potrebbe creare l'immagine stessa sull'osservatore.

L'headline proposta pone una domanda a risposta multipla e invita a riflettere sulle proprie condizioni - Lavorare per vivere - o - Vivere per lavorare - ovviamente la crocetta cade sulla prima alternativa invitando a seguire un'unica strada. In questo caso la comunicazione del seguente soggetto può essere rivolta sia al semplice lavoratore che al manager d'impresa che deve creare le giuste condizioni lavorative in modo da non recare danno alle proprie risorse umane.



LAVORARE PER VIVERE.
 VIVERE PER LAVORARE.

Essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici, ma anche andare al di là, investendo di più nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate.



Soggetto n° 3

Concept: In molti casi delle aziende pur di far crescere il livello di produttività creano molti danni all'ambiente in cui operano che inevitabilmente si riflettono sulla qualità di vita degli stessi operatori. Il presente soggetto si propone di comunicare in modo chiaro ed immediato tali condizioni. Osservando il visual grafico, si distingue chiaramente che il concept grafico è stato ispirato al famoso videogioco degli anni 80 pacman che ben si adatta a comunicare tali concetti. Infatti il pallino grande rappresenta la realtà industriale che divora risorse umane e ambientali, senza badare ai danni che può provocare, al solo fine di accrescere la propria produttività. L'headline proposta rafforza in modo chiaro questo concetto - I profitti di qualcuno non possono ledere i diritti di nessuno -.



**I PROFITTI DI
QUALCUNO
NON POSSONO LEDERE
I DIRITTI DI
NESSUNO**

Essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici, ma anche andare al di là, investendo di più nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate.



Soggetto n° 4

Concept: In molti casi delle aziende pur di far crescere il livello di produttività creano molti danni all'ambiente in cui operano che inevitabilmente si riflettono sulla qualità di vita degli stessi operatori. Il presente soggetto si propone di comunicare in modo chiaro ed immediato tali condizioni sotto una veste ironica. Osservando il visual grafico, si vedono chiaramente due segnali stradali usati abitualmente per indicare lavori in corso. Il primo a sinistra non ha subito variazioni grafiche ma accompagnato al secondo assume un carattere egoista, infatti spala il terreno verso l'altro segnale senza badare ai danni e i disagi che crea all'omino racchiuso dall'altra parte. Ed è proprio nel secondo segnale che l'omino prende vita e cerca di sfuggire a tale sopruso stando aggrappato alla parte alta della tabella. L'headline proposta rafforza in modo chiaro questo concetto - I profitti di qualcuno non possono ledere i diritti di nessuno -.



Sintesi delle Esperienze di Responsabilità Sociale

Gli strumenti e le azioni che un'organizzazione può utilizzare e mettere in atto per raccontare il proprio modo di essere socialmente responsabile sono diversi, così come l'avvicinarsi delle organizzazioni, siano esse pubbliche o private, al tema della Responsabilità Sociale si realizza attraverso percorsi di cambiamento ed innovazione gradualmente, che si diversificano a seconda di variabili quali: natura giuridica, dimensione, settore di appartenenza, posizione geografica, tipologia di target di riferimento, etc.

Tutto ciò ha fatto sì che le esperienze sino ad oggi maturate abbiano prodotto molti differenti modelli, in quanto il processo di "rappresentazione sociale" di un soggetto non può prescindere dal dato soggettivo, quindi dal retroterra, dall'essere stesso del soggetto che intende rappresentarsi.

Taluni altri modelli hanno, ovviamente, cercato di oggettivizzare il processo di rappresentazione, perdendo però l'essenza del soggetto e quindi hanno spesso prodotto solo un ennesimo "bilancio sociale", non molto diverso da quello che annualmente si deposita alla Camera di Commercio.

L'analisi effettuata, da Mo.Re.S, non ha però il fine di dare risposte a tali importanti considerazioni, ma semplicemente di analizzare le pratiche sperimentate nei diversi progetti Equal facenti parte della cordata, con l'intento di porre l'attenzione sulle modalità ed i processi di attuazione, nonché sugli aspetti positivi e le criticità riscontrate nel percorso di implementazione, al fine di favorire per quanto possibile un'azione di mainstreaming sia all'interno, che all'esterno della cordata.

Diverse sono state, quindi, le ragioni che hanno spinto ad inserire nel presente documento una sezione dedicata all'illustrazione dei buoni esempi:

- l'importanza di favorire la circolazione delle informazioni volte a diffondere la cultura della Responsabilità Sociale di Impresa;
- il dovere di restituire alle singole realtà locali e all'intero contesto nazionale informazioni sui processi avviati e gli esiti ottenuti, attraverso la realizzazione degli interventi previsti dai singoli progetti;
- la consapevolezza che tali sperimentazioni finalizzate a diffondere la cultura della Responsabilità Sociale di impresa, si inseriscano sia a livello locale sia a livello nazionale in una cornice di alta sperimentabilità per il contributo innovativo di cui sono portatrici.

Infatti è proprio a partire da queste considerazioni che è nata la necessità di documentare e descrivere le sperimentazioni attuate sia dalle organizzazioni del Terzo Settore sia dalle amministrazioni pubbliche, creando, in questo modo, un'occasione per fermarsi a riflettere sui dati raccolti, fare sintesi interpretative e valutare l'efficacia delle attività svolte al fine di segnalare le azioni utili a produrre i cambiamenti auspicati, e quelle da trasferire e mettere a sistema.

Il progetto di ricerca

Per descrivere le buone prassi individuate, è stata elaborata una scheda di rilevamento strutturata che permettesse ai partner impegnati direttamente nella sperimentazione di raccontare l'esperienza. E' stata, dunque, definita, una griglia di lettura, che mettesse in evidenza gli aspetti ritenuti più rilevanti ai fini di una riproducibilità della esperienza stessa, in tal senso sono stati individuati quattro diversi gruppi di item, ciascuno finalizzato ad indagare una diversa dimensione ritenuta significativa:

1) LA MOTIVAZIONE

Finalizzata alla contestualizzazione dell'esperienza, quindi comprendere le motivazioni che hanno mosso i partner, nonché il contesto socio-economico all'interno del quale tali motivazioni sono maturate.

- Contesto di riferimento
- Obiettivi specifici

2) IL PROCESSO

Finalizzato a definire il percorso attuato, con indicazione di eventuali particolari fattori che sono risultati importanti al fine della buona riuscita dell'esperienza:

- Descrizione attività
- Percorso
- Sistema di relazioni attivato
- Risorse e Strumenti impiegati

3) GLI ESITI

Finalizzato ad individuare elementi diretti ad evidenziare i risultati, l'out come, i punti essenziali per l'esperienza fatta:

- Risultati e ricaduta sul contesto

4) L'AUTOVALUTAZIONE

Finalizzata ad indurre i partner ad effettuare una auto-valutazione dell'esperienza per comprenderne l'innovatività e la riproducibilità delle esperienze, al fine di individuare gli "elementi di base" per l'attuazione di una concreta azione di mainstreaming:

- Aspetti innovativi
- Punti di forza e punti di debolezza
- Riproducibilità/Trasferibilità.

La griglia è stata somministrata a tutte le Partnership di Sviluppo aderenti alla cordata Mo.Re.S che hanno realizzato, nell'ambito del proprio progetto azioni sul tema della Responsabilità Sociale di Impresa.

In particolare la griglia è stata compilata da:

Titolo Progetto	Codice PS	Regione
L'impresa giusta	IT G2 ABR 066	Abruzzo
Customer & People Satisfaction	IT G2 ABR 054	Abruzzo
Il Bilancio sociale della Provincia di Pescara		Abruzzo
Isonew	IT G2 FRI 006	Friuli Venezia Giulia
Retiquil	IT G2 PIE 059	Piemonte
Helios	IT G2 SIC 172	Sicilia
Impresa Sociale & Sviluppo Locale	IT G2 SIC 066	Sicilia

L'alto livello di strutturazione della scheda di rilevazione ha consentito un'analisi comparata delle diverse sperimentazioni effettuate, nel tentativo di raccontare storie ed esperienze di responsabilità sociale, cogliendone tratti comuni e singole specificità.

Le esperienze in breve*

L'impresa giusta (IT G2 ABR 066)

Il progetto ha teso contribuire a stimolare il senso di responsabilità sociale di impresa, ed in particolare delle imprese sociali, con specifico riferimento all'organizzazione del lavoro, alla società dell'informazione, al gender mainstreaming, all'integrazione sociale e allo sviluppo sostenibile.

L'intento specifico è:

- estendere la cultura della RSI alle cooperative sociali di tipo A, individuando e testando specifici indicatori di performance e modelli operativi.

Customer & People Satisfaction (IT G2 ABR 054)

Il progetto ha teso promuovere e implementare modelli organizzativi moderni per lo sviluppo di aziende no profit customer oriented, che adeguino la propria organizzazione alle esigenze dell'utenza.

L'intento specifico è:

- dotare le organizzazioni del Terzo Settore di conoscenze e strumenti operativi per attuare una rilevazione sistematica dei fabbisogni ed una misurazione della people e della customer satisfaction.

Il percorso di Bilancio sociale della Provincia di Pescara

L'esperienza è nata dalla necessità dell'Amministrazione Pubblica di dare evidenza del valore sociale creato sul territorio. Il percorso intrapreso ha visto la Pubblica Amministrazione seguire un percorso di redazione del bilancio sociale, durante il quale è stato possibile apprendere nozioni e strumenti per attuare una condotta socialmente responsabile.

Reti.Qu.A.L. (IT G2 PIE 059)

Il progetto mira a valorizzare le realtà del Terzo Settore, in particolare le cooperative sociali di tipo B, attraverso la realizzazione di un percorso di riclassificazione del valore aggiunto, quale parte integrante del bilancio sociale. L'intento specifico è:

- far comprendere le diverse fasi del processo di rendicontazione sociale necessario per "rendere conto" delle azioni svolte e del valore aggiunto creato sul territorio, attraverso l'applicazione di strumenti operativi.

Equal Iso.New (IT G2 FRI 006)

Il progetto mira a promuovere la cultura delle Responsabilità sociale d'impresa, attraverso azioni specifiche di formazione e consulenza sul tema del Bilancio Sociale, che vedono coinvolte le Province, gli altri soggetti pubblici e la Cooperazione Sociale.

L'intento specifico è:

- promuovere la conoscenza nella Pubblica Amministrazione del valore sociale aggiunto della cooperazione sociale
- dotare la Pubblica Amministrazione di strumenti condivisi di valutazione della RSI della cooperazione sociale
- sviluppare nella cooperazione sociale adeguate competenze teorico-pratiche in tema di RSI

Sviluppo di un modello di Rendicontazione sociale per le A.U.S.L. (IT G2 SIC 172)

Il progetto mira a migliorare il rapporto tra le aziende sanitarie e il territorio/utenza, a partire dal miglioramento della qualità del servizio. Lo strumento utilizzato è il bilancio sociale. Alcune ASL siciliane, aiutate da uno staff di consulenti esperti, hanno sperimentato il percorso di redazione del bilancio sociale, scoprendo l'importanza della rete e dell'attività di monitoraggio e valutazione delle attività svolte.

Impresa Sociale e Sviluppo Locale (IT-G2-SIC-066)

Tra gli interventi sperimentati con il progetto Equal, è in corso di realizzazione un percorso di introduzione del bilancio sociale presso l'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Bagheria, componente della Partnership di Sviluppo locale.

** Il dettaglio dei progetti è consultabile nella sezione Allegati, 5.1 Esperienze di Rendicontazione Sociale*

Per comprendere l'analisi delle esperienze è sicuramente necessario tener conto, il diverso stato dell'arte delle singole sperimentazioni al momento della rilevazione, in quanto ciò ha di fatto favorito differenti tipologie di narrazione, alcune più fedeli alla griglia, altre meno, incidendo quindi di fatto sul risultato finale.

Nello specifico abbiamo, quindi, alcune schede più orientate a descrivere le metodologie e i contenuti trattati, altre più orientate verso una prospettiva di trasferimento del modello, altre ancora più concentrate sull'auto-valutazione dei risultati conseguiti, alcune, infine, più centrate sulle diverse attività previste dall'intero progetto.

Il risultato è stata una raccolta composita ed articolata di esperienze, che sicuramente porta più di uno stimolo utile alla riflessione, e fornisce diversi spunti per la diffusione e la sensibilizzazione al tema della RSI, sia in termini di contenuti sia di metodologie.

L'elevato grado di standardizzazione dei processi applicati e degli strumenti utilizzati rendono tali sperimentazioni trasferibili e replicabili in altri territori e contesti economici e rappresentano un'occasione di arricchimento di quella "cassetta degli attrezzi" a disposizione di amministratori e tecnici.

Dalla illustrazione delle esperienze, effettuata nei paragrafi precedenti, si è cercato in primo luogo di costruire una prima matrice che permettesse la "rendicontazione" delle esperienze attraverso l'individuazione di denominatori comuni.

La tabella riassuntiva ci palesa visivamente, ed in maniera immediata una serie di punti di contatto tra le diverse esperienze.

Partendo dall'aspetto principale di ogni sperimentazione, il prodotto finale, si può notare come tutti i progetti, a prescindere dalle motivazioni alla base dell'azione, hanno teso verso la realizzazione di un "modello"; ciò ad indicare probabilmente la fase "costituente" che il sistema di Responsabilità sociale sta vivendo, nel nostro paese, soprattutto in riferimento alla Cooperazione sociale.

Di fatto si nota come gli unici due progetti che, pur prevedendola, non parlano esplicitamente di modellizzazione, siano quelli che hanno come beneficiario l'ente pubblico (Provincia, Asl).

Beneficiari	Motivazione	Mezzo	Prodotto	Elementi caratterizzanti
Cooperazione sociale A e B	Stimolare il senso di responsabilità Sociale	Estendere e facilitare l'utilizzo degli strumenti della RSI	Modello di rendicontazione sociale applicabile alla cooperativa sociale	Rete Formazione
Cooperazione sociale A e B	Rafforzare l'economia sociale	Qualità del servizio e del lavoro	Modello di Customer people satisfaction	Rete Formazione
EELL	Orientare la PA alla cultura della rendicontazione sociale	Sperimentazione di un modello di rendicontazione sociale	Primo bilancio sociale	Rete (Stakeholder)
Cooperazione sociale B	Raccontare il reale valore aggiunto della cooperazione sociale.	Sperimentazione di un modello di bilancio sociale	Modello di bilancio sociale volto a determinare il valore aggiunto	Rete Università
ASL	Migliorare la qualità del servizio sanitario	Dialogo con i cittadini	Bilancio sociale	Rete
Cooperazione sociale A e B	Innovazione legislativa	Formazione e modello su misura di bilancio sociale	Modello di Bilancio sociale	Rete

Di fatto il Terzo settore, con l'introduzione della nuova normativa in materia di Impresa sociale, che prevede la obbligatorietà della redazione del "Bilancio sociale", è probabilmente il settore più in fermento e desideroso di definire un modello, quanto meno perché vuole evitare di vedersene attribuire uno preso in maniera pedissequa dai vari standard internazionali fino ad oggi elaborati, che malamente si sposano con la nostra realtà di cooperazione sociale. Da qui forse la voglia di ricercare, in maniera conscia o inconscia, un nuovo modello capace di "rendicontare il lavoro svolto".

Diverso è, invece, per gli enti pubblici, i quali, scerviti da problemi di tale tipo, si cimentano in prime sperimentazioni dirette a migliorare la comunicazione con i cittadini/utenti, puntando sul miglioramento della qualità dei servizi e individuando la cultura della rendicontazione sociale, quale mezzo attraverso il quale portare i propri operatori ad innalzare lo standard qualitativo del proprio lavoro.

Soffermandoci sulle motivazioni, tutti i progetti diretti alla Cooperazione sociale, di fatto tendono ad un obiettivo generale che è quello del rafforzamento della stessa sul mercato, come? Attraverso la presentazione del "conto" delle attività svolte e quindi del valore aggiunto creato.

Sicuramente la Rendicontazione sociale è lo strumento principe per dialogare con l'esterno, e forse anche l'occasione per attuare azioni di marketing verso il grande pubblico, capaci di far comprendere quanto il Terzo settore oggi occupi spazi del nostro mondo e quanti sono i servizi nella nostra quotidianità svolti da tali imprese; per dirlo con altre parole, facendo comprendere al grande pubblico il proprio valore aggiunto. Non diverse le motivazioni della PA: dialogo e comunicazione del lavoro svolto e dei risultati raggiunti, risultato che non può non passare attraverso un sistema di misurazione delle proprie performance, quindi attraverso un sistema capace di indirizzare la propria azione verso un innalzamento della qualità. Di seguito si illustrano i fattori comuni di criticità e di successo, interni ed esterni, da tenere in debita considerazione nel caso in cui si voglia sperimentare una delle buone pratiche illustrate nei paragrafi precedenti:



Tra i punti di forza un elemento sicuramente da considerare è la "Rete", tutti i progetti ne evidenziano la presenza, tutti i progetti ne evidenziano l'importanza. L'apertura verso l'esterno delle organizzazioni che vogliono intraprendere un percorso di responsabilità sociale è essenziale e indispensabile. La presenza di una rete a cui fare riferimento quindi è sicuramente un elemento facilitatore per l'attuazione del processo e ancor più per la buona riuscita dello stesso.

A questa si affianca il gruppo di specialisti: si nota, infatti, che la maggior parte dei progetti hanno previsto la formazione di un gruppo ad hoc di professionisti, alcuni la formazione, o forse meglio parlare di sensibilizzazione, degli stessi beneficiari finali. Da evidenziare che, dove questa non era

prevista, è presente in partnership o nei gruppi di lavoro l'Università o società di consulenza specializzate, ciò ad evidenziare il livello alto delle sperimentazioni ed, al contempo, il livello alto di professionalità necessario. Sui punti di debolezza si segnalano i soliti endemici problemi che si riscontrano in ogni azione diretta al monitoraggio di un'attività: la mancanza di un sistema continuo di rilevazione dei dati, nonché la tipica diffidenza ad ogni forma di valutazione qualitativa. L'analisi condotta ci permette di arrivare a delle prime considerazioni in termini di ostacoli e di possibili soluzioni da attuare.

OSTACOLI	SOLUZIONI
Presenza di imprese di piccole dimensioni, molto più attente all'erogazione del servizio che alla valutazione del servizio stesso in un'ottica di miglioramento	Incentivo a organizzare imprese dimensionalmente più efficaci ed efficienti, anche attraverso la fusione e/o l'incorporazione con il tutoraggio di imprese più evolute
Il territorio nel suo complesso non è ancora pronto ad investire sulla qualità dei servizi resi e acquisiti	Sviluppare azioni finalizzate a far convergere il sistema delle imprese (fornitori) con il sistema della P.A. (committenti)
La P.A. impegnata nei suoi affari istituzionali, non presta adeguata attenzione al tema della RSI	Spiegare in che misura l'attivazione di un processo di rendicontazione possa influire sul benessere dell'organizzazione stessa e su quello degli stakeholder, primi fra tutti i cittadini
Diffusa diffidenza verso le richieste di verifica della performance aziendale	Realizzazioni di colloqui individuali e di gruppo attraverso cui sciogliere dubbi e perplessità
Sottovalutazione dell'impegno necessario a per attivare un percorso di rendicontazione sociale	Costituire un gruppo di tecnici in grado di supportare l'organizzazione nel corso di implementazione del processo di rendicontazione sociale. Agire sul senso di responsabilità che ciascuna impresa deve avere nei confronti dei terzi

Il vero valore aggiunto che tali buone pratiche hanno apportato, in particolare nei singoli territori in cui sono state sperimentate e, più in generale, al vasto ed attuale tema della Responsabilità Sociale di Impresa, consiste nel fatto che esse rappresentano:

- un'occasione di approfondimento sul tema della Responsabilità sociale di Impresa, quale elemento distintivo dell'organizzazione che permette a chi la gestisce di fare al meglio il proprio lavoro, producendo valore per sé e per la propria comunità (locale e globale);
- un'opportunità concreta di utilizzare il bilancio sociale non come strumento per costruire e divulgare informazioni, ma piuttosto come modus operandi dell'organizzazione;
- uno stimolo alla riflessione su criticità di ordine organizzativo, gestionale ed operativo interno all'organizzazione.

Concludendo, per far sì che tali esperienze siano di aiuto agli altri, si riporta un "elenco di indicazioni" per chiunque, interessato all'argomento, voglia sperimentare un percorso di Responsabilità Sociale di Impresa.

Si tratta di semplici consigli che derivano proprio dalle esperienze e "buone pratiche" sperimentate:

1. Partire dai problemi reali

Le idee sono tante, ma occorre partire dando la priorità a problemi effettivi, riscontrati, sentiti; c'è sempre il rischio delle scelte "ideologiche" o fatte per principio, per esigenze di immagine, o per secondi fini. Dietro questo tipo di interventi deve esserci un problema reale, ben definito e condiviso da tutti (dirigenti come lavoratori).

2. Se non ci credi, non farlo

A volte, anche nelle imprese e nelle organizzazioni, si seguono le mode, o si fa come l'impresa vicina. L'attivazione di percorsi di responsabilità sociale d'impresa non sono per forza onerosi o costosi, però richiedono continuità e impegno: se non c'è convinzione diffusa nella direzione, nel management, nei quadri, molto probabilmente state andando incontro ad un insuccesso e ad una inutile perdita di tempo. La cultura organizzativa, la consapevolezza non sono un optional: se nella vostra impresa i valori (quelli praticati, non solo dichiarati) sono altri, è meglio tenerne conto serenamente.

3. Vedere i vantaggi, non solo le difficoltà

Condizione per attuare percorsi complessi che apparentemente non hanno ritorni economici immediati, consiste nel soffermarsi sugli effetti positivi che tali processi hanno all'interno e all'esterno della propria organizzazione. Solo proiettandosi al risultato, le difficoltà appariranno meno onerose.

4. Giocare in modo semplice

La maggior parte delle imprese che hanno ottenuto risultati hanno sperimentato progetti semplici con obiettivi chiari e misurabili. Le piste di lavoro sono potenzialmente infinite, spesso si possono fare cose inutili o faraoniche. "Giocare semplice", partire dalle cose più facili, fare un passaggio alla volta è la cosa che ha aiutato molte organizzazioni a creare vantaggi senza correre rischi.

5. Non da soli, ma in rete

Molte delle cose che un'organizzazione socialmente responsabile può fare non dipendono solo dall'azienda, ma dal rapporto tra luogo di lavoro e territorio. La maggior parte delle soluzioni, specie per la RSI, sono in rete.

6. Niente cattedrali nel deserto

Questo punto è un po' il corollario di tutti i precedenti. Se non c'è una cultura organizzativa già attenta a questi temi, se non c'è uno stile manageriale aperto, difficilmente anche il personale vi seguirà su questa strada. Non basta un progetto o un intervento isolato per trasformare un deserto in una città. Anche se è importante partire da piccole cose e fare il primo passo, occorre che le strategie e le azioni per la responsabilità sociale d'impresa siano coerenti con la cultura della vostra organizzazione e con lo stile del management.

7. Valorizzare quello che si fa

Sicuramente ogni organizzazione agisce rifacendosi a "buone pratiche" precedentemente individuate. Strutturare o formalizzare meglio idee ed esperienze già in atto è sicuramente una garanzia di successo.

CAPITOLO III

Riflessioni e Proposte sulla Responsabilità sociale nei Rapporti Pubbliche Amministrazioni e Imprese Sociali

Premessa

Come agire il concetto di responsabilità sociale nei rapporti amministrativi tra Pubblica Amministrazione e Privato sociale?

Il rapporto Pubblica Amministrazione - Terzo Settore nei servizi alla persona si è evoluto negli ultimi anni a seguito di molteplici fattori, storici e culturali.

Anche dal punto di vista normativo ci sono state notevoli modifiche e correzioni che non contribuiscono a comporre un quadro chiaro, per l'evidente difficoltà di raccordo tra i diversi livelli (europeo, nazionale, regionale, comunale), alla luce soprattutto della riforma del Titolo V della Costituzione, dell'introduzione della Legge 8 novembre 2000 n. 328⁸, che detta "Principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali", promulgata prima della riforma costituzionale, persegue una doppia importante finalità: "da una parte rafforzare il decentramento delle politiche sociali, lasciando ai Comuni ampia facoltà di realizzare un welfare (...) tarato su specificità locali; dall'altro garantire che vi sia omogeneità nei servizi"⁹, dalla pubblicazione della Direttiva Europea 18 del 2004 e dal suo recepimento a livello nazionale attraverso il D.lgs. 163/06 (Codice Appalti).

Ai sensi del comma 4 dell'art. 1 della citata Legge 328/2000, 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.

Al 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....".

Al Terzo Settore viene riconosciuto un ruolo che va ben oltre la gestione e la progettazione dei servizi per conto della Pubblica Amministrazione.

Ai Comuni, infatti, spetta l'esercizio della programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete¹⁰, l'indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento di vari soggetti tra cui, appunto, il Terzo Settore (art. 6, comma 2, lettera a). Quest'ultimo diventa quindi un attore a pieno titolo del processo di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema integrato dei servizi.

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

⁸ La Legge 8 novembre 2000 n. 328 sarà indicata nel proseguimento del documento come Legge 328/2000.

⁹ Da "Welfare locale, una rete nel territorio", Giovanni Caprio e Giulia Pavese, Guida agli Enti Locali n. 8 del 26 febbraio 2004, Il Sole 24 ORE.

¹⁰ La rete è costituita da "soggetti pubblici e privati, che partecipano con risorse proprie e coordinano azioni e programmi per realizzare investimenti e progetti integrati. Spetta alle Regioni la determinazione degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. La costruzione di reti integrate di interventi e servizi sociali richiede l'individuazione, nei piani regionali e zonal, di apposite azioni di promozione della concertazione delle risorse umane, economiche, finanziarie. Spetta principalmente ai comuni la programmazione, la progettazione, la realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete. In particolare, essi promuovono forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria". Da Raffaello Maggiani, "Il sistema integrato dell'assistenza", Carocci Faber, Roma, 2003, pag. 207.

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 portando avanti politiche formative e interventi per l'accesso agevolato al credito e ai fondi dell'Unione Europea.

L'emanazione della direttiva CE n. 18/04 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi porta alcune interessanti disposizioni, si tratta però di un insieme di novità che devono ancora essere compiutamente sperimentate; è possibile comunque affermare che esse possono essere foriere di interessanti applicazioni anche se non bisogna sperare di individuare in esse vantaggi di eccessiva portata rispetto a quanto esse realisticamente possono dare.

Vanno in questo senso prima di tutto analizzati alcuni "Considerando" della direttiva stessa e precisamente i numero

(1) "...La presente direttiva si basa sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, in particolare sulla giurisprudenza relativa ai criteri di aggiudicazione, che chiarisce la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro in materia ambientale e sociale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano all'amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati e rispettino i principi fondamentali di cui al considerando 2."

(18) "Per l'applicazione delle disposizioni previste dalla presente direttiva e ai fini della sorveglianza, il metodo migliore per definire il settore dei servizi è quello di suddividere tali servizi in categorie corrispondenti ad alcune voci di una nomenclatura comune e di riunirli in due allegati II A e II B, a seconda del regime cui sono assoggettati. Per quanto riguarda i servizi di cui all'allegato II B, le disposizioni della presente direttiva dovrebbero far salva l'applicazione di norme comunitarie specifiche per i servizi in questione"¹¹.

(28) "L'occupazione e le condizioni di lavoro sono elementi chiave per garantire pari opportunità a tutti i cittadini e contribuiscono all'integrazione nella società. In questo

ambito i laboratori protetti ed i programmi di lavoro protetti contribuiscono efficacemente a promuovere l'integrazione o la reintegrazione dei disabili nel mercato del lavoro. Tuttavia, detti laboratori potrebbero non essere in grado di ottenere degli appalti in condizioni di concorrenza normali. Appare pertanto opportuno prevedere che gli Stati membri possano riservare la partecipazione

alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici a tali laboratori o riservare l'esecuzione degli appalti nel contesto di programmi di lavoro protetti."

Secondo questo considerata parrebbe acquisito un riconoscimento della possibilità di "riservare" procedure di affidamento alle imprese sociali.

(33) "Le condizioni di esecuzione di un appalto sono compatibili con la presente direttiva a condizione che non siano, direttamente o indirettamente, discriminatorie e siano indicate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri.

In particolare, esse possono essere finalizzate alla formazione professionale nel cantiere, alla promozione dell'occupazione delle persone con particolari difficoltà di inserimento, alla lotta contro la disoccupazione o alla tutela dell'ambiente. A titolo di esempio, si possono citare, tra gli altri, gli obblighi - applicabili all'esecuzione dell'appalto - di assumere disoccupati di lunga durata o di introdurre azioni di formazione per i disoccupati o i giovani, di rispettare in sostanza le disposizioni delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)

¹¹ Nell'allegato II B sono inseriti, tra gli altri, i seguenti servizi: alberghieri e per la ristorazione, di supporto e sussidiari per il settore trasporti, di collocamento e reperimento di personale, istruzione anche professionale, sanitari e sociali, ricreativi, culturali e sportivi.

nell'ipotesi in cui non siano state attuate nella legislazione nazionale, di assumere un numero di persone disabili superiore a quello stabilito dalla legislazione nazionale.”

In questo considerando si evidenzia la possibilità di introdurre nei criteri di valutazione degli appalti clausole sociali che prevedano la formazione o l'inserimento lavorativo di soggetti dell'area del disagio negli appalti soprasoglia comunitaria.

(46) “Al fine di garantire la parità di trattamento, i criteri di aggiudicazione dovrebbero consentire di affrontare le offerte e di valutarle in maniera oggettiva. Se le condizioni sono soddisfatte, criteri di aggiudicazione economici e qualitativi, come quelli relativi al rispetto di requisiti ambientali, possono consentire all'amministrazione aggiudicatrice di rispondere ai bisogni della collettività pubblica interessata, quali espressi nelle specifiche dell'appalto.

Alle stesse condizioni un'amministrazione aggiudicatrice può utilizzare criteri volti a soddisfare esigenze sociali, soddisfacenti, in particolare bisogni – definiti nelle specifiche dell'appalto – propri di categorie di popolazione particolarmente svantaggiate a cui appartengono i beneficiari/utilizzatori dei lavori, forniture e servizi oggetto dell'appalto”.

E vanno poi analizzati gli articoli:

Articolo 1 co. 4

La “concessione di servizi” è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o i tale diritto accompagnato da un prezzo”¹².

Articolo 17

“Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, la presente direttiva non si applica alle concessioni di servizi definite all'articolo 1, paragrafo 4.

Articolo 21

“Gli appalti aventi per oggetto i servizi elencati nell'allegato II B è disciplinata esclusivamente dall'articolo 23 e dall'articolo 35, paragrafo 4¹³.

Articolo 19

“Gli Stati membri possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici a lavoratori 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.”

Articolo 26

“Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nel bando di gara o nel capitolato d'onori. Le condizioni di esecuzione di un appalto possono basarsi in particolare su considerazioni sociali e ambientali”.

Venendo al Codice Unico Appalti (dlg 163/06) si possono vedere gli articoli:

Articolo 2 comma 2

“Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.”

Articolo 52

“Fatte salve le norme vigenti sulle cooperative sociali e sulle imprese sociali, le stazioni appaltanti possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, in relazione a singoli appalti, o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti, a lavoratori

¹² V. anche la “Comunicazione interpretativa” della Commissione Europea “sulle concessioni nel diritto comunitario” del 12 aprile 2000.

¹³ Articolo 23: “specifiche tecniche”; articolo 35/4: “comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione o della conclusione di un accordo quadro”.

protetti nel rispetto della normativa vigente, 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.”

Articolo 69

“1. Le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, e purché siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando, o nel capitolato d'onori.

2. Dette condizioni possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali o ambientali.

3. La delibera o determina a contrarre che prevede tali condizioni particolari è comunicata all'Autorità, che si pronuncia entro trenta giorni sulla compatibilità con il diritto comunitario. Decorso tale termine, il bando può essere pubblicato e gli inviti possono essere spediti.

4. In sede di offerta gli operatori economici dichiarano di accettare le condizioni particolari, per l'ipotesi in cui risulteranno aggiudicatari.”

Riteniamo che la corretta e meditata applicazione delle procedure amministrative nei percorsi di esternalizzazioni di beni e servizi sia un aspetto estremamente concreto dell'esercizio della responsabilità sociale da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Alla luce del quadro normativo relativo ai servizi delineato in premessa, delle più recenti pronunce giurisprudenziali e autorevoli interpretazioni dottrinali, l'evidente complessità dei rapporti tra Enti Pubblici si riverbera su quelli tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore. Si è ritenuto di predisporre uno strumento per aiutare gli operatori tra l'altro a chiarire alcuni aspetti, che in quest'ambito sono “oscuri”, anche sotto il profilo terminologico.

Se ad esempio parliamo di partecipazione del privato sociale all'esercizio della funzione pubblica occorre non confondere due livelli, entrambi legati al concetto di sussidiarietà orizzontale, che devono essere tenuti distinti.

Primo livello
Partecipazione del Terzo Settore alla definizione, progettazione, realizzazione di uno o più servizi/progetti con una Pubblica Amministrazione.

Secondo livello
Partecipazione del Terzo Settore al processo di programmazione del sistema degli interventi, come attore di tale programmazione, che esprime una propria visione dei bisogni della comunità e dei servizi sociali.

La normativa sancisce questo ruolo del Terzo Settore ad entrambi i livelli, riservando tuttavia (almeno la Legge 328/2000) ancora alla Pubblica Amministrazione la “funzione pubblica” nella misura in cui questa sia intesa come titolarità del Comune nei confronti della programmazione locale dei servizi sociali.

A nostro parere si deve lavorare per far sì che si determini un cambiamento culturale che consenta alle Pubbliche Amministrazioni ed alle Imprese Sociali di comprendere le potenzialità di strumenti giuridici esistenti a livello comunitario (direttiva CE n. 18/04) e nazionale (L. 381/91, D.lgs. 163/06) e di applicarli concretamente.

A questo proposito proponiamo una linea di lavoro che conduca al recepimento di parametri sociali all'interno del concetto di offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice (come ad esempio il Codice Unico degli Appalti prevede al succitato art 2).

Gli operatori (pubblici e privati) devono acquisire consapevolezza del fatto che il percorso logico che conduce alla concretizzazione di procedure che regolano il rapporto Pubblica Amministrazione – Imprese Sociali non può avere come punto di partenza solo un ragionamento sulle procedure amministrative stesse.

La riflessione deve avere innanzi tutto ad oggetto i valori da promuovere, i bisogni cui s'intende dare risposta e gli obiettivi da raggiungere.

L'aspetto normativo/amministrativo relativo alla specifiche procedure va correttamente interpretato nel più vasto contesto dato dal principio di buona amministrazione e "letto" in modo sistematico, alla luce, cioè, delle normative di settore che non possono non caratterizzare i procedimenti coerentemente alle finalità cui tende l'azione amministrativa.

Le fasi del ragionamento possono essere esemplificate nei seguenti passaggi:

1) VALORE - Qual è il valore da promuovere? A quale problematica si vuole rispondere? Quale obiettivo ci si propone di raggiungere?
2) AMBITO - Qual è la modalità di risposta che viene privilegiata? Quale la traduzione operativa del valore di cui alla fase precedente? Che cosa fare concretamente per raggiungere l'obiettivo?
3) PROGETTAZIONE DI MASSIMA – Ragionando in maniera libera dalle norme che attualmente regolano i rapporti Pubblica Amministrazione – Impresa Sociale, qual è il processo migliore per promuovere questo valore e rispondere alla problematica? Vanno definiti attori, risorse, competenze, chi fa che cosa, come
4) QUALE FORMA DI RAPPORTO GIURIDICO – ASPETTI SOSTANZIALI DEI RAPPORTI
5) QUALE PROCEDURA AMMINISTRATIVA E RELATIVE PROBLEMATICHE

La distinzione tra le fasi 4 e 5, quindi tra gli aspetti sostanziali dei rapporti e le problematiche procedurali, è particolarmente complessa, e risulta fondamentale chiarirla.

Possiamo brevemente così illustrare la distinzione fra i due aspetti:

Aspetti sostanziali dei rapporti	Problematiche procedurali
Sono costituiti dal contenuto concreto del rapporto, cioè dall'indicazione delle reciproche obbligazioni delle parti	Sono costituite dal procedimento per l'individuazione del soggetto affidatario nel caso in cui più soggetti ambiscono (o ambirebbero, se informati del procedimento ed idonei) ad ottenere l'affidamento

Gli aspetti sostanziali riguardano il contenuto e la natura giuridica dei rapporti tra Pubblica Amministrazione ed Impresa Sociale. Può trattarsi, ad esempio, di un rapporto composto di reciproche obbligazioni concernenti l'esecuzione di un contratto di appalto di servizi, ovvero di un contratto d'opera, o ancora di un rapporto in cui la realizzazione da parte di una impresa sociale di un progetto da essa stessa predisposto costituisca la condizione per l'erogazione di interventi pubblici di sostegno anche, eventualmente, finanziario.

Sotto il profilo logico, l'attribuzione di un appropriato *nomen iuris* a un certo rapporto giuridico dovrebbe seguire alla definizione dei relativi elementi sostanziali; d'altra parte, la definizione delle procedure (eventualmente) 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 classificazione giuridica dello stesso.

Purtroppo, anche se la cosa può sembrare paradossale, nei rapporti fra Pubbliche Amministrazioni e Imprese Sociali molto spesso accade il contrario ci si preoccupa ossessivamente delle procedure

senza neppure porsi il problema della sostanza (giuridica) dei rapporti, seguendo perlopiù la logica di procedure già “collaudate” e più o meno “adattate” allo scopo. La conseguenza è che spesso si pongono in essere rapporti di basso profilo (ad esempio l'appalto di servizi), dando un minor rilievo all'aspetto dell'efficienza e della qualità complessiva del servizio erogato.

Proposte e modelli

Attingendo alle esperienze delle partnership costituenti Mo.Re.S. si propongono le seguenti riflessioni finalizzate all'introduzione di modelli di rapporti amministrativi che concretizzino un approccio agli affidamenti in un'ottica di responsabilità sociale.

Le politiche di selezione dei soggetti di offerta: l'esperienza della regione Campania Progetto Equal "Cultura dei diritti per Strategie di Qualità Sociale"

In un sistema descritto come welfare mix (in cui la gestione dei servizi è in capo anche a soggetti del privato sociale), trattare il tema della valutazione e della qualità significa porsi il problema di una efficace regolamentazione del rapporto tra enti pubblici ed enti privati a cui viene affidata la gestione di pezzi importanti del sistema di servizi locale. A prescindere dalla forma di esternalizzazione che di volta in volta viene scelta un sistema centrato sulla qualità deve servire:

- ad aumentare l'interesse e la stima sociale del grande pubblico nei confronti dei servizi alla persona
- ad incentivare la capacità di scelta e di spesa delle famiglie
- ad orientare la concorrenza tra il privato (soprattutto nel privato sociale) verso livelli di eccellenza e non soltanto verso la contrazione dei costi
- a sostenere la convenienza delle imprese a migliorare e diversificare l'offerta, coltivando un atteggiamento di ascolto costante delle esigenze dei clienti finali – i cittadini - incentivando, quindi, il miglioramento continuo.

In un contesto come quello campano l'applicazione della Legge 328/00, con la sperimentazione dei Piani di Zona, ha indotto per la prima volta ad ampia riflessione pubblica su questo tema. In questa regione si partiva da una situazione particolarmente critica, a prescindere dalla preoccupante situazione socio-economica e dalle emergenze sociali che sembrano rincorrersi di anno in anno. Infatti, la situazione istituzionale, organizzativa ed economica dei servizi sociali sconta ritardi consistenti rispetto ad altre zone del paese. Accanto a una struttura fragile di buona parte dei servizi sociali comunali, fatte le dovute eccezioni, anche il mercato delle imprese sociali e dei soggetti candidati a gestire pezzi di welfare pubblico, in Campania è ancora in una fase di maturazione e crescita convulsa. La situazione attuale del privato-sociale è caratterizzata da rilevanti diversità influenzate da numerosi fattori: dimensioni, modalità organizzative, tipologie delle prestazioni, fonti dei dati, consapevolezza dei diritti-doveri degli operatori, aspettative dei cittadini, livelli culturali, carenze operative, ecc. Le disomogeneità esistenti sono dovute a una diversificazione nelle capacità di programmare criteri di pianificazione, di allocazione delle risorse, di gestione, di organizzazione, di formazione e aggiornamento.

Il miglioramento della qualità finale dei servizi passa dunque per una crescita complessiva del sistema, per uno sviluppo organizzativo diffuso che riguarda la PA come il privato sociale.

Su questo tema la Legge 328/00 (e i successivi atti normativi) hanno offerto riferimenti abbastanza espliciti. Ai fini dell'affidamento dei servizi la legge invitava gli enti pubblici a promuovere azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa e, nello specifico, a promuovere "il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità". Le regioni erano poi invitate ad adottare specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona.

Il primo Piano Nazionale si spingeva oltre e invitava le regioni a suggerire la tipologia di appalto da promuovere perché considerata più idonea a sostenere l'obiettivo della crescita e maturazione del terzo settore. Infatti per l'affidamento dei servizi sociali, il Piano Nazionale promuoveva, ove possibile e funzionale, il ricorso all'appalto concorso, lo strumento che più di ogni altro consente la progettualità dei partecipanti e la possibilità di valutare la qualità delle prestazioni offerte e del personale che si propone di impiegare (si veda a tal riguardo il paragrafo sugli appalti all'interno del rapporto di ricerca).

Il documento più importante in materia è senz'altro l'atto di indirizzo nazionale del 2001 (poi ripreso quasi completamente nella delibera della Regione Campania), in cui, recependo le indicazioni della L. 328/00 e del Piano Nazionale, si sottolineava che, nel rapporto di esternalizzazione, la P.A. era tenuta a "privilegiare le procedure di aggiudicazione ristrette e

negoziare. Esse consentono di valutare e valorizzare diversi elementi di qualità che il Comune intende ottenere dal servizio appaltato”.

Venivano anche abbozzati alcuni indicatori (anche questi ripresi dalla delibera Campana), nell’invitare i Comuni a tener conto, nello scegliere il fornitore privato:

- delle modalità adottate dal fornitore per contenere il turn over degli operatori
- degli strumenti di qualificazione organizzativa del lavoro da questi adottati
- della conoscenza dei problemi del territorio e delle risorse della comunità
- del rispetto dei trattamenti economici previsti dalla contrattazione collettiva
- della formazione, qualificazione ed esperienza degli operatori
- dell’esperienza maturata nei settori e nei servizi di riferimento

Inoltre, l’atto di indirizzo affermava un principio importante, tanto importante quanto spesso disatteso: veniva infatti espresso con chiarezza che “i Comuni non devono procedere all’affidamento dei servizi con il metodo del massimo ribasso”.

A partire da queste indicazioni di massima, anche su questo tema la Regione Campania ha orientato la sua programmazione in coerenza con lo spirito della legge 328/00 e del corpus normativo ad essa seguito.

Il presupposto dell’iniziativa regionale, dichiarato nelle varie Linee Guida annuali che si sono succedute dal 2002, è che la qualità degli interventi è tra gli obiettivi primari che il sistema integrato di interventi e servizi sociali deve conseguire. In tal senso assume importanza strategica la fase di selezione e di valutazione delle offerte.

Ciò significa, per l’Amministrazione regionale:

- stabilire a priori adeguati requisiti necessari per la partecipazione alla selezioni
- definire criteri e indicatori relativi affidabilità del soggetto candidato rispetto alla qualità della prestazione

Nell’attuale configurazione normativa del sistema nazionale di Welfare, risultante principalmente dalla L. 328/200 e dal riordino delle competenze in materia di assistenza realizzato con la riforma del Titolo V della Costituzione, è prevista una riserva a favore degli organismi pubblici nell’attività di controllo preventivo dei requisiti strutturali dei soggetti concessionari dell’erogazione di servizi di pubblica utilità, nonché nella vigilanza sulla stessa attività di erogazione. Tale riserva è sostenuta in ragione del principio-chiave secondo cui il miglior controllore dei risultati di un’attività è chi investe in essa risorse, connessa al dato che i servizi in questione sono a prevalente finanziamento pubblico.

L’intervento pubblico, attraverso regolamentazione, con la definizione di modelli contrattuali tipici che stabiliscono a priori gli elementi rilevanti per la valutazione della qualità dei servizi, facilita il controllo e riduce i costi di transazione. La regolamentazione pubblica, inoltre, attraverso la garanzia di qualità, riduce le asimmetrie informative tra le parti, aumenta la fiducia tra gli operatori, e per questa via, può contribuire all’allargamento del mercato.

Tuttavia, l’imposizione di requisiti eccessivamente stringenti può comportare effetti distorsivi in termini di efficienza dell’offerta: se da un lato, tali requisiti sono garanzia di autodisciplina per l’impresa erogatrice del servizio, dall’altro si potrebbero creare delle rendite di posizione, che potrebbero ostacolare lo sfruttamento degli effetti benefici di una sana competizione.

L’obiettivo di questa sezione è quello di fornire un’analisi interpretativa dei criteri guida per la valutazione dei potenziali soggetti di offerta, previsti dalla delibera della Regione Campania n. 1079 del 2002 in tema di erogazione di servizi alla persona, illustrarne la *ratio* e i possibili effetti distorsivi derivanti da un’applicazione eccessivamente rigida degli stessi.

Come si vedrà, alcuni di questi indicatori fanno riferimento a caratteristiche strutturali dell’offerente, altri alle caratteristiche peculiari del progetto proposto. In via generale, data «la necessità individuare criteri e indirizzi per rendere omogeneo, uniforme e trasparente (...), il processo di affidamento di servizi su tutto il territorio regionale», la delibera dispone che i Comuni, singoli o associati, indipendentemente dallo strumento giuridico di affidamento prescelto (sia esso gara di appalto, concessione, ecc.), nel procedere alla preliminare selezione dei soggetti a

cui affidare la gestione dei servizi sociali, devono tener conto di alcuni requisiti di ammissibilità.

In particolare, nella delibera si dà rilievo a:

- fini statutarie e missioni congruenti con le attività previste dalla legge 328/2000;
- solidità economica e finanziaria;
- adeguata formazione, qualificazione ed esperienza professionale degli operatori coinvolti;
- rispetto dei contratti collettivi nazionali e correttezza delle posizioni previdenziali;
- impegno a stipulare polizze assicurative per la responsabilità civile nel corso delle attività prestate;
- esperienza nel settore di attività di tre anni nel caso di procedure d'appalto e di almeno 1 anno per le altre modalità di affidamento.

Tali requisiti di ammissibilità, nella tabella allegata alla delibera, sono tradotti in indicatori della qualità dei servizi. Tuttavia, i Comuni, singoli e associati, possono introdurre ulteriori indicatori, in relazione alle specificità dei servizi e degli interventi e alle evidenze del "Piano di Zona". I criteri individuati dalla delibera per la valutazione dell'offerta si articolano su tre piani distinti:

- qualità economica;
- qualità organizzativa;
- qualità del servizio.

In relazione alla qualità economica i Comuni sono chiamati a valutare la capacità di formulare un'offerta congruente sul piano economico-finanziario

In relazione alla qualità organizzativa, i Comuni sono chiamati a valutare l'affidabilità del soggetto rispetto alla prestazione oggetto di affidamento, intesa come capacità economico finanziaria e tecnico-organizzativa adeguata.

In relazione alla qualità del servizio, i Comuni sono chiamati a valutare il valore aggiunto della componente tecnico progettuale in termini di innovazione, accessibilità, sviluppo comunitario ecc.

A partire da queste premesse la delibera forniva ai Comuni un griglia di possibili indicatori e di "pesi" da attribuire alle tre dimensioni della qualità: nel rispetto dell'autonomia degli enti locali, e in attesa della Legge Regionale e dei regolamenti attuativi in materia, le indicazioni della Delibera 1079 rappresentano a tutt'oggi il più importante riferimento normativo regionale per i Comuni nella gestione della delicata materia dell'affidamento dei servizi.

Di seguito si riporta l'allegato A alla delibera con gli indicatori e i possibili pesi attribuiti alle diverse dimensioni della qualità.

Valori massimi attribuibili a:	Possibili indicatori della qualità dei servizi e/o interventi
<p>QUALITÀ ECONOMICA (x_1)</p> <p>$12 \leq X_1 \leq 42$</p> <p><i>deve essere attribuito un punteggio massimo compreso tra 12 e 42</i></p>	<p>Offerta economica, compartecipazione (in termini di spesa e struttura)</p>
<p>QUALITÀ ORGANIZZATIVA (X_2)</p> <p>$16 \leq X_2 \leq 46$</p> <p><i>deve essere attribuito un punteggio massimo compreso tra 16 e 46</i></p>	<p>Presenza sedi operative sul territorio dell'ambito, dotazione strumentale, capacità di contenimento del turnover degli operatori, strumenti di qualificazione organizzativa del lavoro; il curriculum delle attività svolte nell'ultimo triennio nel caso di procedure d'appalto e almeno 1 anno per altre modalità di affidamento; adeguata formazione, qualificazione ed esperienza professionale degli operatori coinvolti; capacità di attivare e collaborare con la rete dei servizi territoriali; adattabilità e flessibilità nel rispondere alla richiesta degli utenti.</p>
<p>QUALITÀ DEL SERVIZIO (X_3)</p> <p>$42 \leq X_3 \leq 72$</p> <p><i>deve essere attribuito un punteggio massimo compreso tra 42 e 72</i></p>	<p>Esperienze e attività documentate sul territorio dell'ambito; capacità di lettura dei bisogni e dei problemi sociali del territorio e delle risorse sociali della comunità, solida capacità progettuale (coerenza nella logica progettuale, chiarezza nella definizione degli obiettivi adeguatezza piano finanziario); innovatività rispetto all'accessibilità dell'offerta e alle metodologie, forme e modalità di monitoraggio e valutazione delle attività e del grado di soddisfacimento dell'utenza; capacità di apportare valore aggiuntivo a favore della comunità locale (documentata ad esempio attraverso il bilancio sociale).</p>

Ciascuno di questi tre piani si articola a sua volta, in indicatori specifici (che saranno di seguito comparativamente analizzati) a cui viene attribuito nel loro totale un punteggio variabile all'interno di un *range* prestabilito. Nella categoria *qualità economica*, a cui può essere attribuito un punteggio compreso tra 12 e 42, la delibera suggerisce di valutare la convenienza in termini di prezzo («l'offerta deve essere economica»), nonché la capacità del potenziale fornitore di compartecipare, sia in termini di spesa sia di struttura, ai costi di produzione del servizio. Il riferimento al parametro di “competitività di prezzo” risponde all'obiettivo di stimolare nei potenziali fornitori la ricerca di soluzioni produttive efficienti, in modo da contenere la spesa per l'erogazione del servizio entro limiti finanziariamente e politicamente sostenibili; il secondo criterio (la “capacità di compartecipazione al costo”) ha invece il senso di accollare al potenziale fornitore una parte del rischio di produzione, incentivando in tal modo l'assunzione di decisioni organizzative e produttive orientate all'efficienza.

Tuttavia, alla dimensione della *qualità economica* viene attribuito un punteggio relativamente più basso rispetto alle altre due dimensioni valutative: la particolare natura dei servizi di utilità sociale, caratterizzati da una offerta estremamente eterogenea sotto il profilo qualitativo e dalla estrema rilevanza che la dimensione qualitativa riveste nel determinare il grado di soddisfazione del bisogno dell'utente, rende infatti opportuno attribuire un rilievo maggiore a tale dimensione nel processo di selezione del soggetto di offerta.

La delibera attribuisce, pertanto, maggiore rilevanza a criteri di valutazione dei profili “qualitativi” dell'offerta. Al riguardo, sembra che gli estensori siano stati guidati da due idee-chiave: da un lato, individuare indicatori della qualità delle risorse (umane, tecniche e organizzative) a disposizione del potenziale fornitore; dall'altro, definire criteri in grado di orientare il processo selettivo verso organizzazioni in grado di modulare l'offerta alle particolari caratteristiche della domanda locale.

Questo secondo aspetto è di particolare rilevanza: è infatti riconosciuto unanimemente nel dibattito che una delle cause più serie della crisi del *Welfare State* è stata la tendenza delle strutture di erogazione (in quel periodo storico soprattutto di emanazione “pubblica”) a formulare risposte standardizzate a bisogni sociali che si esprimevano in forma profondamente differenziata rispetto alla dimensione territoriale. Non è quindi un caso che oggi si attribuisca alla congruenza tra caratteristiche qualitative della domanda e dell'offerta un ruolo fondamentale nel determinare l'impatto, in termini di benessere, delle politiche sociali.

In questa ottica, assume significato pregnante il fatto che, tra le articolazioni della categoria della *qualità organizzativa* venga indicato il c.d. criterio della *territorialità* del potenziale fornitore (presenza di sedi operative sul territorio dell'ambito). Ma anche altri elementi sembrano confermare l'importanza attribuita dal legislatore regionale all'idea di privilegiare organizzazioni di offerta caratterizzate da radicamento nel territorio di destinazione dei servizi. Tra le articolazioni della categoria *qualità del servizio* compare infatti, quale ulteriore criterio selettivo, un indicatore della “profondità del radicamento territoriale”: è prevista la possibilità per gli enti finanziatori di attribuire punteggi ad «operatori che abbiano già maturato esperienze e svolto attività documentate nell'ambito territoriale».

Tuttavia, occorre avvertire che attribuire un eccessivo peso ad indicatori di radicamento territoriale potrebbe avere conseguenze non del tutto chiare in termini di efficienza. E' infatti evidente che se, da un lato, il requisito del radicamento territoriale è garanzia di attenzione alle esigenze della collettività e di capacità di erogare un'offerta adeguata alle esigenze della domanda locale, dall'altro esso potrebbe avere l'effetto di limitare il dispiegarsi della concorrenza, creando una barriera all'entrata ad altri eventuali concorrenti, i quali sarebbero esclusi automaticamente dalla competizione per il semplice fatto di non avere sede sul territorio o per non avervi mai svolto attività. Inutile sottolineare il rischio della creazione di posizioni di rendita a favore di imprese locali, con l'ovvia conseguenza della riduzione della pressione disciplinatrice della concorrenza. Le implicazioni possono essere molto gravi, sia in termini di qualità dell'offerta, sia in termini di costo per l'ente finanziatore. Questa ipotesi chiarisce come una non accurata scelta dei criteri di selezione del soggetto privato erogatore può condurre, a volte, a risultati contraddittori con gli

obiettivi (elevazione della qualità / contenimento dei costi) stessi alla base della scelta del modello del *contracting-out*. Tuttavia, è evidente che il rischio di pregiudicare un efficace funzionamento del meccanismo concorrenziale è effettivo solo se la struttura dei “pesi” attribuiti ai diversi indicatori di qualità organizzativa risulta eccessivamente sbilanciato a favore degli indicatori di radicamento territoriale. Si possono quindi facilmente limitare questi effetti distorsivi mediante un adeguato bilanciamento dei “pesi” da attribuire a ciascun indicatore di qualità.

Per quanto concerne gli indicatori di *qualità organizzativa*, l’allegato alla Delibera Regionale n. 1079/2002 fa poi riferimento alla «adeguata formazione, qualificazione ed esperienza professionale» degli operatori coinvolti nell’erogazione del servizio ed al «contenimento del *turnover*».

Mentre il primo parametro è un indicatore *diretto* della qualità del personale, il secondo ne è una spia indiretta. E’ noto infatti che bassi tassi di *turnover* sono normalmente associati a elevati ritmi di investimento in capitale umano specifico, data l’elevata probabilità di appropriazione dei rendimenti dell’investimento garantita dalla continuità nel tempo del rapporto di lavoro. D’altro canto, quanto più stabile è il rapporto di lavoro, maggiore sarà la probabilità che il lavoratore, non preoccupato della precarietà della sua occupazione, partecipi attivamente al perseguimento degli obiettivi dell’impresa, dedicando maggiore impegno all’acquisizione delle abilità necessarie all’espletamento delle sue funzioni. Molto spesso, inoltre, si tratta di attività nelle quali assume particolare rilevanza il *learning by doing*, il che determina una stretta correlazione tra lo stock di competenze del personale in organico e la continuità nel tempo del rapporto di lavoro¹⁴.

E’ tuttavia evidente che l’attribuzione al criterio del *turnover rate* di un peso eccessivo, rispetto ai parametri di valutazione dell’effettiva formazione, qualificazione ed esperienza professionale del personale in organico, potrebbe determinare gravi distorsioni del comportamento delle organizzazioni di offerta. Ad esempio, regolamenti di aggiudicazione delle gare che attribuissero un peso eccessivo al requisito del contenimento del turnover potrebbero indurre le imprese a non sostituire lavoratori di cui si siano verificate le scarse attitudini o le limitate competenze. Ancora

¹⁴ Con riferimento alle modalità di applicazione concreta del criterio del “turn-over” nel processo di selezione dei soggetti di offerta, nella letteratura sull’argomento viene generalmente adottato il *job turn-over rate* (JTR), calcolato nel modo seguente:

$$JTR = \frac{H + F}{N}$$

dove H (*hirings*) sono le assunzioni effettuate ed F (*firings*) i rapporti di lavoro cessati in un certo intervallo temporale di riferimento, mentre N sono i lavoratori in organico all’inizio del periodo di riferimento. Tuttavia, se l’adozione del criterio del “turn-over” nel processo di selezione dei soggetti di offerta è finalizzato a incentivare le imprese a limitare il fenomeno di “distruzione” di competenze connesso all’interruzione dei rapporti di lavoro, potrebbe risultare più idoneo a misurare tale fenomeno l’indicatore:

$$\theta = \frac{F}{N}$$

Un altro indicatore adeguato a misurare l’attitudine dell’impresa potenziale affidataria del servizio alla conservazione ed all’accumulazione di capitale umano è la *durata media* del rapporto di lavoro. Indicando con d_{ij} la durata (in mesi) del rapporto di lavoro del generico lavoratore j con l’impresa i , la durata media sarà:

$$d_i = \frac{d_{i1} + d_{i2} + \dots + d_{in}}{N}$$

una volta, un saggio bilanciamento dei “pesi” appare la strategia più adatta per eliminare gli effetti distorsivi del comportamento degli operatori.

E’ inoltre importante valutare l’adozione di determinati parametri selettivi sempre avendo riguardo alle caratteristiche tecnologiche e organizzative dello specifico servizio oggetto della fornitura, tenendo presente che indicatori che “catturano” molto bene la qualità del personale in un certo contesto tecnologico e organizzativo possono fornire segnali assolutamente fuorvianti in un contesto tecnologico e organizzativo in accentuato mutamento. Si pensi al caso di una organizzazione di offerta che impieghi, in grande maggioranza, personale altamente specializzato, e si immagini che, a seguito dell’adozione di una nuova tecnologia molto più semplice, le funzioni lavorative possano essere facilmente svolte da personale con livelli di qualificazione molto più bassi, e quindi molto meno costoso. Una ristrutturazione di questo tipo, evidentemente *efficiency improving*, verrebbe evidentemente disincentivata da regolamenti di aggiudicazione delle gare che attribuissero un elevato peso sia alla qualifica professionale dei lavoratori, sia al tasso di *turnover*.

Affidamento dei servizi alle cooperative sociali nella regione Veneto Progetto Equal “Osmosi”

Affidamento dei servizi: brevi note riassuntive della DGR 4189/2007

a cura di

dr. Simone Brunello

coordinatore regionale

Confcooperative Federsolidarietà Veneto

A seguire una presentazione dell’Atto di Indirizzo di detta DGR (Allegato A) che ha reso operativa la L.R. 23/2006 “Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale”.

L’intento di questo excursus è quello di consentire una sistematizzazione semplificata della nuova disciplina che favorisce gli affidamenti diretti dei servizi alle cooperative sociali in modo da consentire - seguendo comunque l’ordine espositivo della circolare regionale - una lettura facilitata della complessa normativa che tiene conto di tutta la legislazione in materia di pubblici appalti e di affidamenti di servizi alla persona.

L’AFFIDAMENTO DIRETTO NELLA LR 23/2006

La Legge Regionale n. 23 del 3 novembre 2006 disciplina al Capo IV l’affidamento dei servizi alla persona: sei articoli in cui si prevedono modalità di esternalizzazione dei servizi a favore delle cooperative sociali e dei loro consorzi e collegate procedure; inoltre vengono disciplinati i criteri di valutazione e questioni attinenti alla durata, ai corrispettivi e alle modalità di valutazione dei contratti. In particolare:

Art. 10: Affidamento dei servizi e convenzioni

Art. 11: Concessione della titolarità dei servizi e accordi procedurali

Art. 12: Criteri di valutazione per la scelta del contraente

Art. 13: Riserva di partecipazione alle procedure di aggiudicazione.

Art. 14: Durata e corrispettivi

Art. 15: Verifica dei contratti

Nel Capo IV si rinvia a successivo provvedimento della Giunta Regionale la disciplina specifica degli istituti previsti.

Il legislatore regionale ha quindi provveduto con la Delibera della Giunta Regionale n. 4189 del 18 dicembre 2007 a dare attuazione operativa a quanto disposto con la LR 23/2007.

PREMESSE PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI

I soggetti

- *Affidante* (ossia chi esternalizza il servizio): gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società a partecipazione pubblica operanti nella regione.
- *Affidatario* (ossia chi gestirà il servizio): le cooperative sociali di tipo A, le cooperative sociali di tipo B ed i loro consorzi (nonché le cooperative sociali ad oggetto plurimo) iscritte all’Albo Regionale. A beneficiare delle stesse modalità di affidamento sono anche le equivalenti imprese sociali che hanno ottenuto formale qualifica ai sensi del decreto legislativo 155/2006.

L’oggetto

Sono oggetto di affidamento per le cooperative di tipo A:

- i servizi in materia socio-sanitaria e educativa (vds. art.1 L.381/1991);
- i servizi alla persona (nella più ampia accezione specificata dal DPCM 30 marzo 2001 applicativo della L 328/2000)

Sono oggetto di affidamento per le cooperative di tipo B:

- la fornitura di beni e servizi (vds. art. 5 L. 381/1991);
- l’esecuzione di lavori (in conformità alla vigente normativa degli appalti).

I beneficiari

Le procedure agevolate di affidamento dei servizi vengono poste in essere per favorire interventi a vantaggio dei seguenti beneficiari (vd. art. 3 LR 23/2006):

- *persone svantaggiate* (di cui all'art. 4 L. 381/1991 e successive modificazioni): disabili, malati psichiatrici, persone affette da dipendenza, minori in difficoltà familiare, detenuti;
- *persone deboli* (di cui al Regolamento CE n. 2204/2002): persone che versano in situazioni di fragilità sociale, che faticano ad entrare nel mercato del lavoro.

PROCEDURE PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI

Procedure ordinarie previste dalla normativa degli appalti

Il Codice degli Appalti (D. Lgs. 163/2006) prevede le seguenti procedure ordinarie per l'affidamento (non diretto) di lavori, servizi o forniture (artt. 54 ss):

- *procedura aperta*: nella quale ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta;
- *procedura ristretta*: nella quale ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui soltanto gli operatori economici invitati dalle amministrazioni possono presentare un'offerta;
- *procedura negoziata*: nella quale le amministrazioni consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno solo o più di essi le condizioni dell'appalto;
- *dialogo competitivo*: procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità: i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte; qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare.

Codice degli appalti e norme speciali derogatorie

Il *Codice degli Appalti*, pur costituendo il quadro generale di riferimento per i contratti pubblici, prevede solo alcune regole che sono applicabili anche ai servizi alla persona (cosiddetti contratti esclusi che fanno parte dell'Allegato 2B):

- L'art. 20 stabilisce che agli appalti in materia sanitaria e di servizi sociali (nonché a quelli ricreativi, culturali e sportivi, in considerazione della specifica materia oggetto del contratto), si applicano esclusivamente disposizioni relative alla pubblicizzazione (specifiche tecniche: art 68 e post-informazioni: artt. 65 e 225).
- L'art. 27 prevede che si debbano rispettare per ogni esternalizzazione i principi generali (mentre non è applicabile ai contratti esclusi di cui stiamo parlando l'obbligo di invitare "almeno cinque concorrenti").
- L'art. 52 introduce le gare riservate a favore di laboratori protetti che impieghino al lavoro la maggioranza di lavoratori disabili.
- L'art. 2 introduce le clausole sociali che consentono di inserire nei bandi di gara criteri volti a favorire l'imprenditorialità con finalità di solidarietà sociale.
- Nessun altro riferimento è previsto dal Codice degli Appalti, in particolare a quali modalità di esternalizzazione si debbano adottare per i servizi alla persona.
- Altre fonti legislative invece individuano, prima e come premessa della LR 23/2006, *norme speciali derogatorie*:
- La L. 381/91, art. 5 prevede convenzioni dirette per le cooperative sociali di tipo B sotto soglia comunitaria; mentre sopra soglia prevede la possibilità di premiare nei bandi di gara l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate;
- La L. 328/2000 demanda alla competenza regionale il compito di adottare specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona.
- Il conseguente DPCM 30 marzo 2001 ha tra l'altro previsto: di privilegiare le procedure di aggiudicazione ristrette e negoziate; il divieto dell'affidamento dei servizi con il metodo del

massimo ribasso; che l'oggetto dell'affidamento sia l'organizzazione complessiva del servizio, con assoluta esclusione delle mere prestazioni di manodopera.

- Già in precedenza l'abrogata LR. 24/1994 sulla cooperazione sociale e la DGR applicativa sull'affidamento dei servizi n. 4517/1997 avevano previsto il convenzionamento diretto sottosoglia per le coop. tipo B e sia sotto che sopra soglia comunitaria per le coop. tipo A; mentre la DGR n. 1231/2005 ribadiva la necessità di promuovere affidamenti diretti sotto soglia per le coop. tipo B.

Procedure speciali di affidamento in deroga alla normativa degli appalti

La L.R. 23/2006 disciplina agli artt. 11 e 12 le procedure di affidamento dei servizi in deroga alla normativa degli appalti, individuando due principali modalità:

1. Attraverso contratti di natura privatistica (cioè l'appalto e le connesse forme derogatorie):
 - convenzionamento diretto.
2. Attraverso contratti di natura pubblicistica (rapporti nella sussidiarietà):
 - conferimento della titolarità del servizio tramite concessione;
 - conferimento della titolarità del servizio tramite accordi procedurali;
 - accreditamento istituzionale e accordi.

Un terzo articolo (art. 13) prevede gare riservate per cooperative sociali tipo B che non possono ottenere sopra soglia convenzionamenti diretti (limite previsto dall'art. 5 della L. 381/97); così come sopra soglia comunitaria l'Atto di Indirizzo ribadisce altre forme agevolative: l'inserimento di persone svantaggiate nelle gare d'appalto, le clausole sociali.

Quando utilizzare le procedure speciali derogatorie

Sia per quanto riguarda il convenzionamento diretto, che per i rapporti nella sussidiarietà, l'affidante utilizza queste procedure in favor iuris (derogatorie alla normativa degli appalti):

a) a fronte della richiesta da parte di una o di più cooperative sociali interessate alla gestione del servizio;

b) su propria valutazione d'ufficio, nei casi in cui intende "acquistare" un bene o un servizio all'esterno (convenzionamento diretto) o se intende condividere con la cooperativa sociale responsabilità inerenti l'esercizio di funzioni pubbliche (rapporti nella sussidiarietà);

c) per affidamenti di servizi o prestazioni caratterizzati da: organicità, completezza (comunque non riconducibili a mere prestazioni di manodopera), complessità e autonomia organizzativa.

Queste procedure speciali derogatorie non sono un obbligo giuridico ma una facoltà; è comunque auspicabile il ricorso a tali procedure da parte dell'ente pubblico per dare riscontro al particolare riconoscimento che la legislazione nazionale e regionale riconosce alla cooperazione sociale, motivando espressamente nel caso non ci si voglia avvalere di questi strumenti.

E' opportuno altresì che l'ente pubblico provveda a dotarsi di un proprio Atto di indirizzo in cui:

- dare risalto al valore sociale della cooperazione sociale, specie ai fini dell'inserimento lavorativo;
- dare riscontro così alle esigenze programmatiche delineate nei vari atti di programmazione;
- prevedere almeno il 30% delle esternalizzazioni di servizi a favore di cooperative sociali di tipo B che si impegnino ad inserire con la commessa ricevuta almeno il 20% di persone svantaggiate.

Requisiti generali preliminari per gli affidamenti derogatori

Per procedere ad affidamento alle cooperative sociali, mediante convenzionamento diretto o rapporti nella sussidiarietà, l'affidante dovrà verificare la presenza dei seguenti requisiti:

- Iscrizione all'Albo Regionale delle cooperative sociali;
- Regolarità con le norme concernenti la revisione periodica cooperativa di cui al D. Lgs. 220/2002;

- Rispetto delle norme relative ai diritti individuali e collettivi del socio lavoratore, al trattamento economico, all'osservanza delle disposizioni in materia previdenziale ed assicurativa ed alle altre normative applicabili al socio lavoratore;
- Rispetto nei confronti dei lavoratori delle normative vigenti in materia assicurativa e previdenziale, retributiva e di prestazione del lavoro.

CONVENZIONAMENTO DIRETTO

Cos'è il convenzionamento diretto

E' una procedura di affidamento dei servizi che, in deroga alla normativa degli appalti, consente di stipulare un contratto privatistico di appalto tra una pubblica amministrazione e una cooperativa sociale individuata direttamente dall'affidante.

Il convenzionamento diretto si applica nei casi in cui l'ente affidante "acquista" beni e servizi a fronte di un corrispettivo in danaro. La cooperativa sociale affidataria agisce così in nome e per conto dell'amministrazione pubblica che rimane titolare del servizio.

Limiti del convenzionamento diretto

Per quanto riguarda le cooperative sociali di tipo A, si può ricorrere all'affidamento di un servizio tramite convenzionamento diretto senza limiti, sia sotto che sopra soglia comunitaria.

Per quanto invece riguarda le cooperative sociali di tipo B, c'è il limite della soglia comunitaria (previsto dall'art. 5 L. 381/91), quindi si può dare un affidamento in convenzionamento diretto solo se l'oggetto del contratto ha importo inferiore alla soglia comunitaria.

Mentre sopra soglia per le cooperative tipo B si può utilizzare una di queste alternative:

- gara riservata (art. 13 LR. 23/2006, come in seguito specificato);
- inserimento nei bandi o capitolati di gara, fra le condizioni di esecuzione, dell'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego di persone svantaggiate;
- Inserimento di una specifica clausola sociale (art. 2, comma 2, D. Lgs. 163/2006); in particolare, nei bandi di gara per le forniture sopra soglia, attribuendo almeno il 5% del punteggio sulla qualità per la partecipazione agli appalti di cooperative sociali di tipo B o di raggruppamenti temporanei d'impresa che associno cooperative sociali di tipo B.

Procedura per il convenzionamento diretto

La procedura di affidamento di servizi e forniture mediante convenzionamento diretto dovrà avvenire nel modo seguente:

- 1) Breve indagine di mercato per conoscere il numero dei soggetti del territorio che svolgono l'attività che si intende affidare (salvo che gli stessi non siano già altrimenti individuati o se la richiesta è stata avanzata a priori da una specifica cooperativa).
- 2) Invito al soggetto individuato/interessato a presentare un progetto su come si intende gestire l'attività (secondo le modalità individuate dall'amministrazione), con annessa relazione nella quale siano specificati gli elementi oggettivi per la scelta del contraente (di cui all'art. 12 della LR 23/2006).
- 3) Se ci sono più candidature: esame dei progetti presentati e scelta del contraente.
- 4) Approvazione del provvedimento motivato di affidamento dell'incarico e di adozione del contratto secondo lo schema-tipo di convenzione allegato alla circolare.
- 5) Pubblicazione dell'avviso sui risultati della procedura di affidamento del servizio (ex art. 65 D.Lgs. 163/2006).

Si sottolinea che non esiste un numero minimo di potenziali affidatari da invitare, in quanto l'amministrazione rimane sovrana nello scegliere il contraente con cui convenzionarsi, purché risponda ai requisiti dell'articolo 12 LR. 23/2006 e fermo restando il dovere di motivare la scelta nel provvedimento di affidamento dell'incarico e di adozione della convenzione che si andrà successivamente a stipulare.

RAPPORTI NELLA SUSSIDIARIETA'

Cosa sono i rapporti nella sussidiarietà

Sono procedure mediante le quali la pubblica amministrazione e la cooperativa sociale pongono in essere accordi di collaborazione ispirati al principio di sussidiarietà (art. 118 Costituzione).

Si individuano tre strumenti procedurali che hanno natura concessoria, ossia che perfezionano contratti di tipo pubblicistico tra le parti firmatarie: 1) concessione, 2) accordo procedimentale, 3) accreditamento istituzionale.

Il rapporto concessorio di servizi, peraltro, riguarda sempre un articolato rapporto trilaterale che interessa l'amministrazione, il concessionario e gli utenti del servizio.

Limiti dei rapporti concessori

Con le procedure di affidamento tramite rapporto nella sussidiarietà non si incontrano i limiti previsti per le procedure privatistiche viste sopra: si possono infatti prevedere questi contratti sia per le cooperative sociali tipo A che tipo B, sia sotto che sopra soglia comunitaria dato che sono contratti pubblicistici aventi come oggetto non tanto il servizio da esternalizzare bensì la compartecipazione nell'esercizio della funzione pubblica.

Conferimento della titolarità del servizio mediante concessione

Caratteristiche della concessione

Mediante questa procedura, il concessionario (la cooperativa sociale) diventa sostituto della pubblica amministrazione nell'adempimento della funzione pubblica ed eroga in tale veste il pubblico servizio ad esso affidato.

E' a carico della cooperativa sociale il rischio economico d'impresa, in tutto o in parte: la sua remunerazione dipende infatti dai proventi che può trarre dalla gestione del servizio e solo in via sussidiaria dalla quota partecipativa a carico della pubblica amministrazione.

Con la concessione il rapporto di fornitura intercorre infatti direttamente tra concessionario e utente e quest'ultimo corrisponde al concessionario la tariffa eventualmente prevista per il servizio e quindi in questo caso il concessionario gestisce un pubblico servizio per conto dell'amministrazione pubblica titolare della funzione ma in nome proprio nei confronti dell'utenza.

Procedura per la concessione

Tenuto conto delle disposizioni di cui all'art. 30 del D.Lgs. 163/2006 (che ha previsto la concessione), la procedura di affidamento alle cooperative sociali mediante conferimento della titolarità del servizio in concessione può prevedere le seguenti fasi:

- 1) L'amministrazione concedente elabora (anche attraverso attività di co-progettazione) un progetto di massima del servizio con indicate le caratteristiche ritenute irrinunciabili e le linee guida per la progettazione esecutiva.
- 2) L'amministrazione procedente invita, attraverso un avviso pubblico, almeno cinque concorrenti (se sussistono sul territorio in tale numero soggetti sociali qualificati in relazione all'oggetto della concessione) a presentare un progetto esecutivo su come intendono gestire il servizio, con connessa relazione (in riferimento ai requisiti di cui all'art. 12).
- 3) Esame dei progetti esecutivi presentati ed eventuale selezione del contraente.
- 4) Adozione e pubblicazione del provvedimento motivato dell'incarico e adozione del contratto di concessione, secondo lo schema-tipo allegato alla circolare.

Conferimento della titolarità del servizio mediante accordo procedimentale

Caratteristiche dell'accordo procedimentale

E' l'accordo, previsto dall'art. 11 della L. 241/1990, concluso dalla pubblica amministrazione con le cooperative sociali interessate al fine di determinare il contenuto del provvedimento di conferimento.

Questa procedura è applicabile in situazioni in cui l'ente pubblico intende dare valore ad una rete territoriale di servizi nella quale gli enti gestori sono chiamati a partecipare, (in un'ottica di "rete multilaterale") non solo alle tradizionali attività di gestione e di offerta dei servizi, ma anche alle fasi di pianificazione, organizzazione, gestione e valutazione dei sistemi territoriali integrati di interventi e servizi alla persona: si sostanzia in tal modo il principio di sussidiarietà e la valorizzazione del ruolo della cooperazione sociale e dei soggetti del terzo settore.

Il modello si applica quindi, in primis, all'interno dei processi di pianificazione territoriale (Piano di Zona e Piani specifici di area).

E' possibile stabilire in sede di Piano di Zona un preventivo elenco generale di cooperative da interessare per questa procedura.

Procedura per l'accordo procedimentale

La procedura di evidenza pubblica per il conferimento della titolarità dei servizi attraverso lo strumento dell'accordo procedimentale (di collaborazione) prevede le seguenti fasi:

- 1) Invito ai soggetti individuati a formulare le loro proposte di collaborazione e a presentare i loro progetti, ai fini della eventuale stipula di un accordo procedimentale.
- 2) Raccolta e valutazione delle manifestazioni di interesse alla gestione dei servizi o alla erogazione degli interventi previsti dall'attività di pianificazione (nel caso in cui vi siano più dichiarazioni di interesse, viene sollecitato un possibile accordo fra i richiedenti al fine di ricondurre tali manifestazioni ad unico progetto complessivo: *accordo multilaterale*).
- 3) Nel caso in cui fallisca il tentativo di conciliazione, l'ente pubblico - dopo puntuale valutazione e confronto dei progetti presentati - sceglie il miglior progetto.
- 4) Si procede ad avviso e pubblicazione del provvedimento motivato dell'incarico e alla stipula dell'accordo procedimentale, preceduto dalla relativa determinazione a contrarre.

Accreditamento istituzionale e accordi contrattuali e gestionali

Caratteristiche degli accordi di accreditamento

Gli accordi contrattuali e gestionali conseguenti all'accreditamento istituzionale, previsti dall'art. 17 LR 22/2002, costituiscono anch'essi una procedura concessoria con cui viene regolato l'accesso di soggetti sociali (tra cui le cooperative sociali) nel sistema di gestione dei servizi territoriali alla persona. Si prevede in questo modo il riconoscimento in capo ai soggetti accreditati della compartecipazione all'esercizio della funzione pubblica sociale.

Con l'accreditamento, l'ente pubblico esercita la funzione di ente accreditante di soggetti gestori di servizi (se provvisti di determinati requisiti previsti dal sistema di accreditamento istituzionale regionale ai sensi della L.R. 22/2002).

Con tale sistema di regolazione l'utenza (che può beneficiare di "impegnative" o contributi spendibili nel sistema di offerta accreditato) esercita il diritto di scelta tra i soggetti accreditati.

L'accreditamento rappresenta la condizione per la stipula degli accordi contrattuali che consentono la remunerazione delle prestazioni offerte.

Procedura per gli accordi di accreditamento

I rapporti fra i soggetti sociali accreditati e gli enti pubblici non sono regolati da questo Atto di indirizzo, bensì verranno definiti dalla Giunta Regionale, in attuazione dell'art. 17, L.R. 22/2002.

PROCEDURA RISERVATA PER LE COOPERATIVE SOCIALI TIPO B

Caratteristiche della procedura riservata

L'art. 13 della LR. 23/2006 introduce una procedura di affidamento riservata a cooperative sociali di tipo B (o ad analoghi organismi aventi sede negli stati membri della Comunità europea); la riserva può riguardare qualsiasi appalto pubblico quale che sia il suo oggetto (acquisizione di servizi, forniture o esecuzione di lavori) o il suo valore.

Questa disposizione regionale si pone sostanzialmente in linea con quanto stabilito in materia di appalti riservati dall'art. 52 del D. Lgs. 163/2006.

Quando utilizzare la procedura riservata

L'amministrazione affidante utilizza questa modalità:

- a) a fronte della richiesta da parte di una o di più cooperative sociali interessate alla gestione del servizio;
- b) su propria valutazione d'ufficio (nei casi in cui intende "acquistare" all'esterno un bene o un servizio di un importo pari o superiore alla soglia comunitaria, non essendo consentito l'utilizzo del convenzionamento diretto);
- c) per sviluppare azioni di politica attiva del lavoro volta all'inserimento di persone svantaggiate e deboli.

Limiti della procedura riservata

Premesso che alle riserve di cui all'art. 13 della L.R. 23/2006 sono da applicarsi comunque i principi dell'evidenza pubblica, tale procedura è riservata alle cooperative sociali di tipo B (o ad analoghi organismi aventi sede negli stati membri della Comunità europea) qualora la maggioranza dei lavoratori da occupare nel servizio oggetto di appalto, sia composta da persone svantaggiate o deboli.

Nella scelta del soggetto sociale contraente, saranno privilegiate, nella determinazione del punteggio, le imprese che parteciperanno all'appalto riservato, con una maggior percentuale di persone svantaggiate e/o deboli già inserite nell'organico della propria base sociale.

DISCIPLINA COMUNE PER GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI

Criteri di valutazione

L'art. 12 della L.R. 23/2006 prevede i criteri per la scelta del soggetto sociale cui affidare i servizi o al quale conferire la titolarità degli stessi, escludendo l'applicazione del solo criterio del massimo ribasso (a vantaggio del criterio guida dell'offerta economicamente più vantaggiosa).

Se sono candidate più cooperative per l'esecuzione di lavori, la fornitura di beni, la prestazione di servizi, nella scelta del contraente per l'affidamento del servizio si valuta il progetto di gestione del servizio presentato secondo le procedure illustrate sopra e si fa riferimento ai criteri di valutazione di cui all'art. 12 della L.R. 23/2006 secondo la seguente classificazione e ponderazione:

- criteri di accesso al procedimento
- criteri soggettivi di valutazione (inerenti il soggetto affidatario): 30%
- criteri oggettivi di valutazione inerenti il progetto di gestione del servizio: 30%

Fatti salvi i casi in cui il prezzo del servizio sia predeterminato dall'Ente affidante, si propone di attribuire al fattore prezzo un peso non superiore al 40% del totale del punteggio assegnato.

Con riferimento a tali criteri di valutazione, gli enti affidanti, anche attraverso appositi regolamenti, possono elaborare ed applicare ulteriori specifici e definiti sottocriteri.

Durata e proroga

L'art. 14, comma 1, della L.R. 23/2006 prevede durata pluriennale per i contratti (al fine di garantire, attraverso la continuità del servizio, un adeguato livello qualitativo ed un efficace processo di programmazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni) e ogni scelta in senso

contrario operata dall'Ente pubblico dovrà essere appositamente motivata. Si consiglia una minima durata triennale.

Alla scadenza del contratto è possibile procedere a proroga nei casi e con le modalità previste dall'art. 23 della legge 18/4/2005, n. 62.

E' possibile altresì procedere alla ripetizione di servizi analoghi già affidati, nel rispetto dei requisiti previsti dall'art. 57, comma 5 lett. b), del D. Lgs. 163/2006.

Alla luce delle considerazioni già fatte nelle premesse in riferimento alle norme applicabili del Codice degli Appalti per i servizi di nostro interesse, il rinnovo dei contratti è ammesso esclusivamente per i contratti (aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, forniture o l'esecuzione di lavori) per i quali è previsto l'affidamento in deroga alle procedure ordinarie della contrattualistica pubblica (convenzionamento diretto) o mediante il ricorso agli istituti tipici dei rapporti nella sussidiarietà (concessione o accordo procedimentale): in queste ipotesi contrattuali nelle quali è legittimamente possibile il rinnovo, deve essere specificamente prevista nella convenzione, nel contratto o nel capitolato di oneri la facoltà per l'Ente pubblico di rinnovare il contratto, fatti salvi la verifica della permanenza, in capo alla cooperativa sociale affidataria, dei requisiti sociali e professionali richiesti al momento dell'affidamento iniziale ed il raggiungimento dei risultati attesi.

Determinazione dei corrispettivi

Ai sensi dell'art. 14, comma 2 della L.R. 23/2006 vengono determinate le voci di riferimento per la determinazione dei corrispettivi, dei prezzi e delle tariffe per i servizi alla persona e per la fornitura di beni e servizi di cui all'art. 5 della legge 381/1991 e lavori.

Nella formazione dei corrispettivi al costo del lavoro vanno aggiunti i costi relativi agli elementi materiali e strumentali, all'organizzazione complessiva e coordinata dei diversi fattori materiali, immateriali e umani che concorrono alla realizzazione del servizio.

La scelta non può avvenire semplicemente confrontando i prezzi offerti per la fornitura della merce, ma si dovrà necessariamente tener conto anche del valore aggiunto sociale.

Agli uffici regionali competenti in materia di servizi sociali spetta come Osservatorio il compito di curare la pubblicazione dei prezzi e delle tariffe praticate.

Nei contratti va inserita la clausola di revisione periodica del prezzo (per consentire anche eventuali necessari adeguamenti alla luce del rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro della cooperazione sociale).

Pagamento dei corrispettivi

Ai fini del pagamento dei corrispettivi, le prestazioni delle cooperative sociali devono essere liquidate entro massimo 60 giorni.

La Regione interviene annualmente attraverso gli strumenti finanziari messi a disposizione dei confidi per l'abbattimento dei tassi di interesse nel credito dovuti ai ritardi di pagamento.

Dopo 180 giorni dalla data di ricevimento della fattura, l'ente pubblico affidante può essere chiamato a corrispondere gli interessi moratori alla cooperativa sociale affidataria che provvederà a emettere documentata fattura per le spese sostenute in seguito a tale protratto ritardo nei pagamenti delle prestazioni effettuate.

Verifica dei contratti

L'art. 15 della L.R. 23/2006 prevede che le Pubbliche Amministrazioni affidanti adottino modalità di valutazione e verifica della qualità delle prestazioni, anche mediante il coinvolgimento diretto degli utenti e la promozione di indagini finalizzate a misurare il grado di soddisfazione dei bisogni.

In questa logica si dovrà prevedere che l'affidatario dovrà produrre a conclusione del contratto e, su richiesta dell'amministrazione (annualmente per gli affidamenti di durata pluriennale), almeno un report da cui sia possibile valutare:

- la prestazione: verificando le prestazioni erogate, attraverso gli indicatori di attività previsti da convenzione/accordo;
- il risultato: valutando la corrispondenza tra gli indicatori di miglioramento e gli standard di qualità previsti e garantiti nella Carta dei Servizi con le linee operative realmente poste in essere e gli esiti conseguiti sugli utenti.

Nella valutazione nella procedura di partecipazione alla funzione sociale pubblica (ed in particolare per le attività collegate al Piano di Zona), è necessario prevedere interventi di valutazione dei progetti e dei relativi affidamenti alle imprese sociali come supporto anche della successiva fase di pianificazione, nella logica di un processo continuo di pianificazione, gestione e valutazione. La struttura regionale competente in materia ispettiva o in materia di servizi sociali ed i Comuni possono effettuare verifiche sui servizi oggetto di affidamento e di conferimento ai sensi della LR sull'accREDITAMENTO n. 22/2002.

Riflessioni e proposte per l'evoluzione dei rapporti amministrativi tra Pubbliche Amministrazioni e Cooperative Sociali B Progetto Equal "Reti.Qual.A.L."

La L. 381/91 è il punto di partenza obbligato se si vuole parlare di strumenti per normare i rapporti tra pubblica amministrazione e cooperazione sociale di tipo B.

La sua entrata in vigore, oltre ad aver legittimato e definito le caratteristiche stesse delle cooperative di tipo B, ha esplicitamente fornito indicazioni in materia di procedure amministrative che, se applicate con sistematicità nei vari contesti territoriali, possono ancora esercitare appieno la funzione di volano per la diffusione e lo sviluppo della cooperazione sociale di tipo B.

Il suo articolo 5 è ancora ad oggi il punto di sintesi migliore sui rapporti amministrativi tra Pubblica Amministrazione e cooperazione sociale di tipo B.

Art. 5

Convenzioni.

1. Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1.

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

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

4. Per le forniture di beni o servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, il cui importo stimato al netto dell'IVA sia pari o superiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, gli enti pubblici compresi quelli economici, nonché le società di capitali a partecipazione pubblica, nei bandi di gara di appalto e nei capitolati d'onere possono inserire, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1, e con l'adozione di specifici programmi di

recupero e inserimento lavorativo. La verifica della capacità di adempiere agli obblighi suddetti, da condursi in base alla presente legge, non può intervenire nel corso delle procedure di gara e comunque prima dell'aggiudicazione dell'appalto. (1)

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

Una prima specificazione va fatta sulla definizione di soglia comunitaria per l'affidamento di beni e servizi che all'articolo 28 del Codice Unico Appalti (D.Lgs. 163/06) è indicata, per i servizi comunemente gestiti dalle cooperative B, in 211.000 euro al netto dell'imposta sul valore aggiunto (precisamente 211.129 per il periodo dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2007 secondo il conteggio biennale effettuato per definire i limiti di soglia degli appalti pubblici derivanti dall'accordo CEE-WTO-GPA espressi in euro ed in DSP (diritti speciali di prelievo) ai fini dell'applicazione della normativa europea vedasi Gazzetta Ufficiale. 2093/05).

Rispetto alle principali categorie merceologiche oggetto del lavoro della cooperazione sociale di tipo B le opportunità di convenzionamento all'interno della casistica "sottosoglia" come previste dall'art. 5 comma 1 della L. 381/91 sono decisamente vaste soprattutto se pensiamo alle esternalizzazioni di servizi realizzate da Pubbliche Amministrazioni di dimensioni medio-piccole, ed inoltre siamo lontani da un utilizzo pieno di questa possibilità da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Il comma 1 dell'articolo 5 della L. 381/91 (confermato dall'art 52 del D.Lgs. 163/06 "Fatte salve le norme vigenti sulle cooperative sociali e sulle imprese sociali") è uno strumento estremamente interessante per le cooperative sociali di tipo B in quanto prevede la possibilità, per una Pubblica Amministrazione, di andare in deroga alla disciplina in materia di contratti nel caso in cui questi siano al di sotto della soglia europea.

Le convenzioni dirette, in deroga alla normativa sui contratti (previste dal comma 1 dall'art. 5 della 381/91), sono "una prima scelta", la scelta "politicamente" più avanzata cui ricorrono le amministrazioni pubbliche.

E' questa una possibilità legittima e contemplata dalla legge, frutto di condivisione di un percorso progettuale che vede collaborare Ente locale e cooperativa sociale B per il conseguimento di obiettivi correlati all'inserimento - o reinserimento - lavorativo di persone svantaggiate, altrimenti difficilmente collocabili e occupabili.

Va inoltre ricordato che l'applicazione del comma 1 dell'art. 5 della L. 381/91 non esclude la possibilità per la pubblica amministrazione appaltante di procedere all'affidamento alla cooperativa sociale attraverso un procedimento competitivo (appalto riservato alle cooperative di tipo B).

Inoltre, andare in deroga alla disciplina in materia di contratti può anche significare il ricorso a procedure di affidamento non competitivo che valorizzino la coprogettazione e la concertazione nell'ambito di appositi tavoli cui partecipino sia pubbliche amministrazioni che cooperative di tipo B.

Per quanto concerne la casistica soprasoglia le esperienze di procedure più avanzate sono quelle che partendo dalla cosiddetta "offerta economicamente più vantaggiosa" si desumono nel vigente Codice Unico Appalti (D.Lgs. 163/06) dagli articoli:

2 comma 2

"2 Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile").

69 comma 2

"1. Le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, e purché siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando, o nel capitolato d'oneri. 2. Dette condizioni

possono attenere, in particolare, a esigenze sociali o ambientali. 3. La delibera o determina a contrarre che prevede tali condizioni particolari è comunicata all'Autorità, che si pronuncia entro trenta giorni sulla compatibilità con il diritto comunitario. Decorso tale termine, il bando può essere pubblicato e gli inviti possono essere spediti. 4. In sede di offerta gli operatori economici dichiarano di accettare le condizioni particolari, per l'ipotesi in cui risulteranno aggiudicatari").

52 (Appalti riservati)

(Art. 19 direttiva n. 18/2004 e art. 28 direttiva n. 17/2004)

“Fatte salve le norme vigenti sulle cooperative sociali e sulle imprese sociali, le stazioni appaltanti possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, in relazione a singoli appalti, o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti, a laboratori protetti nel rispetto della normativa vigente, 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.”

In quest'ultimo articolo si prefigura la possibilità di attuare procedure riservate per la partecipazione a gare soprastabile nel caso di laboratori protetti o programmi di lavoro protetti.

Va però precisato che è importante comprendere correttamente cosa si intenda a livello comunitario per “laboratori protetti” e per “programmi di lavoro protetti” in quanto la frase “riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici a laboratori protetti o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti” sembrerebbe considerare queste due definizioni come differenti.

La comprensione corretta della terminologia comunitaria è essenziale perciò quando parliamo di “lavoro protetto”, possiamo riferirci al regolamento comunitario REGOLAMENTO (CE) N. 2204/2002 DELLA COMMISSIONE del 12 dicembre 2002 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione in cui all'articolo 2 – Definizioni - si specifica:

h) «lavoro protetto», un'occupazione in uno stabilimento nel quale almeno il 50% dei dipendenti siano lavoratori disabili che non siano in grado di esercitare un'occupazione sul mercato del lavoro aperto.

Va però rilevato che il mero rinvio, al fine dell'interpretazione dell'articolo 19 della direttiva 18/04 e dell'articolo 52 del Codice degli appalti, a quanto previsto dal Regolamento comunitario in tema di aiuti di stato a favore dell'occupazione può parere semplicistico, alla luce della diversità delle fattispecie descritte nel predetto Regolamento comunitario, da un lato, e nella legge nazionale n. 381/91, dall'altro. Nel primo, infatti, la nozione di “lavoratore disabile” si contrappone a quella di “lavoratore svantaggiato”, mentre nell'ordinamento nazionale italiano la nozione di “lavoratore disabile” non si contrappone a quella di “lavoratore svantaggiato”: nella legge n. 381/1991, infatti, si individua la categoria generale dei “lavoratori svantaggiati” che ricomprende sia i lavoratori “invalidi” (sostanzialmente coincidenti con i lavoratori disabili di cui parla la normativa comunitaria), sia ulteriori lavoratori portatori di altri tipi di svantaggio sociale diversi dall'invalidità.

Orbene, questi ultimi (svantaggiati non invalidi) rappresentano nel loro complesso una categoria ben più limitata di quella descritta dal Regolamento comunitario con “svantaggiata”. Non può non discenderne che la mera trasposizione nelle categorie giuridiche italiane del concetto di disabilità previsto dalla normativa comunitaria, e la limitazione alla disabilità della possibilità di riserva offerta dalla direttiva n. 18/2004 (e dal Codice degli Appalti) appare solo apparentemente rispettosa dei principi comunitari e sostanzialmente penalizzante la posizione delle cooperative sociali di tipo B italiane; infatti, così come la logica della distinzione comunitaria disabile/svantaggiato non ricalca che nominalmente la distinzione nazionale invalido/svantaggiato diverso dall'invalido, altrettanto, la limitazione della facoltà di riserva “pensata” nel contesto comunitario è solo apparentemente trasferibile nel contesto nazionale e sostanzialmente deviante rispetto ad esso.

Si ritiene quindi ipotizzabile un'applicazione, nel contesto nazionale, della norma comunitaria che sfugga al tranello della traduzione letterale delle parole e ponga il problema della possibilità di far rientrare nel concetto di disabilità quanto meno le situazioni indicate dalla legge 381/1991 come “di svantaggio”.

Nei rapporti amministrativi la Pubblica Amministrazione dovrebbe quindi tendere a concretizzare il pieno recepimento della L. 381/91 (art. 5) ovvero affermare il valore del diritto al lavoro per tutti i cittadini attraverso procedure che adottino quanto previsto dalla direttiva europea 18/04 e ulteriormente recepito dal Codice Unico Appalti attraverso:

1. contratti di fornitura di beni e servizi sotto soglia comunitaria con cooperative sociali di tipo b ai sensi dell'art. 5, comma 1 della Legge 381/1991, in tale contesto rientrano sia le convenzioni dirette che le trattative riservate alle cooperative sociali;
2. contratti di fornitura di beni, servizi e lavori sopra soglia comunitaria con clausola sociale finalizzata all'inserimento lavorativo (intesa come il vincolo di una percentuale di inserimenti lavorativi di persone svantaggiate non inferiore al 30%);
3. contratti di fornitura di beni, servizi e lavori sopra soglia comunitaria riservati a laboratori protetti o programmi di lavoro protetto (ai sensi art 52 D.Lgs. 163/06 nell'accezione sopra descritta comprendendo quindi le cooperative B);
4. procedure di affidamento non competitivo nella casistica sotto soglia comunitaria attraverso la definizione di procedure non competitive che valorizzino la coprogettazione e la concertazione nell'ambito di appositi tavoli cui partecipino sia le pubbliche amministrazioni interessate che le cooperative di tipo B (Piani di Zona)

I contratti di acquisto di beni e servizi da cooperative di tipo "B" in Friuli Venezia Giulia Progetto Equal "ISO NEW"

A) Importi sotto soglia

Quando, nel 1991, il legislatore nazionale volle formalizzare la nascita di organismi del tutto peculiari che, pur avendo natura privatistica, condividessero con le pubbliche istituzioni la caratteristica fondamentale che caratterizza queste ultime, e cioè il perseguimento dell'interesse generale della comunità, si propose di utilizzare il modello cooperativistico creando una nuova specie di cooperative, che definì "sociali" in quanto caratterizzate non solo dall'assenza di finalità di profitto, ma anche dalla proiezione della missione sociale all'esterno della propria stessa compagine; nel nuovo modello di cooperazione sociale distinse le cooperative che avessero come peculiare missione la promozione dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate definendole come "B".

Lo stesso legislatore ritenne che tali cooperative sociali "B" potessero essere sostenute nella loro funzione *in particolare* attraverso la concessione di deroghe nei procedimenti ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e di servizi; ciò sull'evidente presupposto che la fornitura oggetto del contratto d'appalto non fosse costituita solo dal bene o dal servizio oggetto diretto di compravendita, ma anche dal servizio sociale di inserimento lavorativo – per così dire "nascosto" all'interno della fornitura – avente esso stesso un costo.

Dopo una prima fase in cui tale deroga operava senza limiti di valore, il legislatore, su sollecitazione della Comunità Europea, modificò la norma che la prevedeva, limitandone l'operatività alle forniture di beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria.

L'applicazione della norma è stata eterogenea e talvolta contraddittoria; in particolare, è spesso mancata la sistematicità che si sarebbe potuta ottenere se l'affidamento delle forniture di beni e servizi alle cooperative di tipo "B" fosse stato oggetto di accordi programmatici partecipati attraverso i quali determinare preventivamente quantità e tipologie di forniture da affidare alle cooperative di tipo "B", oltre che modalità, ove legittimo, per l'individuazione delle specifiche cooperative di volta in volta contraenti; sarebbe stato anche utile e possibile concordare le caratteristiche dei progetti di inserimento, integrandoli nella "presa in carico" complessiva degli interessati e, in definitiva, nella rete locale dei servizi.

Gli strumenti attraverso cui tali obiettivi avrebbero potuto essere raggiunti sono da tempo presenti nel quadro normativo.

L'articolo 2 "misure in materia di servizi di pubblica utilità e per il sostegno dell'occupazione e dello sviluppo", comma 203 della legge n. 662/1996 (espressamente richiamato dall'articolo 3 della legge n. 328/2000) stabilisce che gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali possono essere regolati - tra l'altro - attraverso accordi definiti di «Programmazione negoziata», come tale intendendosi la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza.

In particolare, attraverso gli strumenti di programmazione concertata, i soggetti pubblici e le Cooperative sociali operanti sul territorio possono impegnarsi reciprocamente a perseguire l'obiettivo dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate residenti nel territorio di riferimento e, in tale modo, condividere le responsabilità inerenti tale pubblica funzione.

Nello specifico nel territorio provinciale tra i principali soggetti pubblici tra i quali:

- L'azienda per i servizi Sanitari n 2 Isontina
- Il Consorzio Isontino servizi Integrati
- Il Consorzio culturale del Monfalconese

- Il Servizio sociale dei comuni dell'Ambito Basso Isontino
- Il Servizio sociale dei comuni dell'Ambito Alto Isontino
- La Direzione del Ministero della Giustizia Ufficio per l'esecuzione penale esterna di Pordenone Udine e Gorizia
- Il Comune di Monfalcone
- Il comune di Gorizia
- Il comune di Medea
- Il Comune di San Pier d'Isonzo
- Il Comune di Mossa
- La Camera di Commercio di Gorizia

Ed i soggetti privati, tra i quali:

- La Fondazione della Cassa di Risparmio di Gorizia
- Finreco
- L'Associazione Industriali della Provincia di Gorizia
- ASCOM
- IRIS Isontina
- L'Associazione Da Donna a DONNA
- L'Associazione S.O.S. ROSA
- L'Associazione URASAM
- Il Comitato provinciale di Coordinamento tra le associazioni dei disabili.

È stato stipulato e sottoscritto il 26 aprile 2005 e, successivamente integrato con l'adesione di ulteriori enti, un protocollo finalizzato a sostenere le azioni del progetto Iso New che così recita:

Art 1. I soggetti aderenti al presente protocollo d'intesa condividono la necessità del rafforzamento di uno stabile raccordo tra istituzioni pubbliche e soggetti privati per la realizzazione di un sistema a rete qualificato in grado di rispondere ai bisogni delle persone disabili e delle persone svantaggiate a rischio di emarginazione e delle aziende in modo efficiente ed efficace al fine di perseguire l'obiettivo del rafforzamento e dello sviluppo, nel territorio provinciale, dell'impresa sociale e, nello specifico, della cooperazione sociale quale soggetto strategico per la promozione dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate nel raccordo con il sistema dei Soggetti e servizi pubblici da un lato, e con il Settore del privato sociale e produttivo dall'altro, e di raggiungere un significativo incremento del livello quantitativo e qualitativo dell'occupazione delle persone svantaggiate nel territorio provinciale.

Le parti convengono che il progetto ISO NEW Imprese sociali dell'Isontino e network per il Welfare presentato ai sensi dell'Iniziativa Comunitaria Equal a valere sull'asse 2 Imprenditorialità misura 2.2 Rafforzare l'economia sociale (terzo settore) nelle direzioni della sostenibilità e della qualità delle imprese e dei servizi del quale è capofila la Provincia di Gorizia è strumento ed opportunità di rilevante importanza strategica per il perseguimento degli obiettivi comuni ai soggetti aderenti, ne condividono le finalità gli obiettivi e le specifiche azioni nello stesso indicate.

Il progetto ISO NEW è stato concretamente attivato in una serie complessa di interventi e le cooperative sociali isontine si sono impegnate nelle varie e diverse azioni che lo stesso prevede sia sul versante della qualificazione e rafforzamento della cooperazione sociale, che su quello della tutela ed implementazione del ruolo del socio lavoratore, che, infine, su quello della definizione e consolidamento di un sistema stabile di inserimento lavorativo delle fasce svantaggiate all'interno dei centri per l'impiego gestiti dalla provincia di Gorizia.

E' pertanto ora necessario prevedere l'impegno da parte degli enti pubblici a riservare alle Cooperative Sociali di tipo "B" aderenti al progetto Equal in parola una quota dei propri appalti in specifiche e concrete modalità, nell'ambito del quadro generale di accordo precedentemente delineato.

L'uso degli strumenti di programmazione concertata di cui al comma 203 dell'articolo 2 della legge n. 662/1996, espressamente previsto dalla legge n. 328/2000, ancorché non espressamente richiamato dalla legislazione regionale, è da intendersi applicabile nella regione Friuli Venezia Giulia non solo in virtù della portata generale della norma nazionale (L. n. 662/96), ma anche del richiamo ripetutamente operato dalla normativa regionale del Friuli Venezia Giulia ai principi ed agli strumenti della legge n. 328/2000.

Nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, invero, la specifica normativa regionale afferente al sistema delle autonomie locali, al procedimento amministrativo ed al sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali (in particolare, le leggi regionali nn. 1/2006, 7/2000 e 6/2006) offre molteplici e rilevanti affermazioni a supporto non solo della legittimità, ma addirittura della promozione dell'utilizzo nei rapporti fra gli Enti Locali e le cooperative sociali di tipo "B" di strumenti concertativi anche ove si tratti di utilizzare lo strumento dell'appalto della fornitura di beni e di servizi quale fattore di collaborazione con tali soggetti nell'esercizio della funzione sociale di inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Ulteriore indirizzo normativo di riferimento è costituito dalla chiara norma contenuta nella legge n. 381/1991 ed espressamente fatta salva dal Codice degli Appalti, che stabilisce che le P.A. nell'affidare a cooperative sociali di tipo B appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria possono operare *in deroga alla normativa in tema di contratti della P.A. e non semplicemente in deroga alla specifica normativa concernente le procedure di gara d'appalto* (che appartiene alla più generale normativa in tema di contratti della P.A. ma non ne esaurisce certo i contenuti); in altre parole, la norma eccezionale contenuta nella legge n. 381/1991, confermata dal nuovo Codice degli Appalti, consente di derogare in senso lato ai principi tipici della normativa in tema di contratti della P.A. e di procedure d'appalto; in particolare essa consente di derogare al principio della *competitività*, non solo tipico delle gare d'appalto ma elemento normalmente caratterizzante tutti i procedimenti amministrativi in cui interessi privati possano essere potenziali *competitori* in rapporti con la P.A..

La possibilità della deroga alle norme in tema di contratti della P.A. consente, dunque, di procedere, pur sempre nel rispetto dei principi fondamentali dell'azione amministrativa (e in particolare dei principi di trasparenza e di buona amministrazione par condicio, economicità, non discriminazione) di sviluppare nei tavoli permanenti di confronto P.A. / Coop sociali B un dialogo *concertativo* nell'ambito del quadro di riferimento costituito dal progetto ISO NEW definito quale azione di sistema nell'ambito dei due Piani di Zona dell'Alto e Basso Isontino, mirato a raggiungere l'implementazione dell'affidamento delle forniture (di valore inferiore alla soglia comunitaria) di beni o di servizi alla cooperazione sociale locale con l'obiettivo dell'incremento di posti di lavoro per le persone svantaggiate residenti nel territorio provinciale e, nello specifico, di quelle inserite nella banca dati in corso di predisposizione presso i Centri per l'Impiego di Gorizia e di Monfalcone su segnalazione dei servizi sociali e sanitari territoriali che ne curano la presa in carico.

B) Importi sopra soglia

Per quanto attiene alle procedure di affidamento di forniture e servizi di valore superiore alla soglia comunitaria anche l'Unione Europea ha progressivamente esteso la deroga, originariamente prevista solo per le procedure sotto soglia, a prescindere da limiti di valore: con la direttiva 2004/18/Ce relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e di servizi, infatti, l'Unione Europea ha riconosciuto l'opportunità di prevedere che gli stati membri possano prevedere nella definizione dei contratti e nella previsione dei criteri di aggiudicazione clausole sociali sulla base delle quali sarà addirittura legittimo far prevalere il valore della socialità rispetto a quello dell'economicità intesa come risparmio di risorse economiche.

La direttiva n. 18/2004 è stata trasfusa nel vigente Codice degli Appalti.

Ai sensi del Codice degli Appalti, gli enti pubblici possono legittimamente decidere (o impegnarsi, attraverso forme di programmazione concertata, a decidere) di inserire nei capitolati relativi alla fornitura di servizi di importo unitario *pari o superiore alla soglia comunitaria* la condizione di cui all'articolo 5, ultimo comma, della legge n. 381/1991 (e cioè, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1, e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo).

Tale scelta od impegno potrà riguardare una percentuale predefinita e/o tipologie predefinite delle forniture di beni o servizi sopra soglia.

Fermo restando che la verifica della capacità di adempiere agli obblighi di inserimento lavorativo non può intervenire nel corso delle procedure di gara e comunque prima dell'aggiudicazione dell'appalto, i criteri di aggiudicazione – in perfetta sintonia con quanto ora previsto dall'articolo 2 del Codice degli Appalti – ben potranno valorizzare la qualità dei progetti di inserimento lavorativo, con l'attribuzione agli stessi di un punteggio pari ad una percentuale significativa del punteggio totale (percentuale che potrà addirittura superare il 50% ai sensi del disposto dell'articolo 2 del codice degli appalti, che sancisce la legittimità della subordinazione del parametro economico rispetto a quello della socialità).

Le procedure amministrative nel caso degli appalti sotto soglia

Come già chiarito, nel caso di appalti “sotto soglia” alle coop “B”, la deroga alla normativa in tema di contratti della pubblica amministrazione non comporta una deroga ai principi generali che in ogni caso debbono guidare l'azione amministrativa (legalità, par condicio, trasparenza, economicità intesa nel senso di buon utilizzo delle risorse, ecc.).

Per tale ragione, qualora un'Amministrazione si trovi nella necessità di scegliere fra più cooperative sociali di tipo “B” cui affidare una fornitura, una modalità di scelta viene individuata dall'articolo 24 della L.R. 20/2006 recentemente approvata sulla cooperazione sociale nel particolare procedimento di tipo competitivo da utilizzare nelle procedure sotto soglia comunitaria al fine di individuare l'aggiudicatario fra più cooperative di tipo B operanti sul territorio e tra loro in effettiva o potenziale competizione.

Tuttavia, il modo preferibile per risolvere il problema, anche restando nel tradizionale solco del contratto privatistico di appalto per la fornitura di beni o servizi, è quello degli accordi concertativi con la condivisione di criteri di ripartizione degli appalti fra le cooperative di tipo “B” interessate al fine di e conciliare la specificità degli affidamenti (il cui oggetto, infatti, non è costituito solo - e tanto - dall'oggetto materiale della fornitura, quanto dall'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate) con il rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa sopra richiamati (trasparenza, par condicio, buona amministrazione, ecc.).

Si tratta, pertanto, sempre nell'ambito dei tavoli di lavoro previsti dai progetti ISO NEW di prevedere uno specifico mandato per la definizione di tipologie standard di accordi che pur salvaguardando il rispetto del principio di economicità non inteso nel senso di “risparmio sul corrispettivo” (la cui deroga sarebbe comunque consentita ai sensi dell'articolo 2 del Codice degli Appalti), ma sapientemente interpretandolo tenendo conto della effettiva caratteristica di “duplicità” dell'oggetto contrattuale (bene o servizio in sé considerato, da un lato, ma anche inserimento lavorativo dall'altro) valorizzino le potenzialità e sinergie fra le Amministrazioni e fra le Cooperative partecipanti al progetto medesimo anche attraverso una originale “lettura” del principio di economicità che in questo peculiare contesto si impone.

Gli accordi tipo dovranno prevedere al fine di salvaguardare il rispetto dell'evidenza pubblica (trasparenza, par condicio, buona amministrazione) una modalità di adeguata e preventiva informazione, comprensiva delle “regole” che saranno applicate nel percorso di coprogettazione e di concertazione.

In tal modo, in piena trasparenza, tutte le cooperative di tipo B interessate avranno modo di partecipare ai tavoli concertativi.

Va ulteriormente indicato che in considerazione del fatto che il valore essenzialmente sociale della funzione svolta dalle coop “B” non differisce nella sostanza, ma solo nella forma, nella concreta modalità della sua attuazione, dalla funzione sociale svolta dalla coop “A”; può essere sviluppata una più efficace realizzazione nel territorio provinciale della legge n. 381/1991 nel contesto della legge n. 328/2000 e della L.R. n. 6/2006 attraverso la ricerca e la sperimentazione:

- del possibile inquadramento delle procedure ad evidenza pubblica (ma non competitive) sopra descritte nel più ampio provvedimento amministrativo di costruzione e attuazione del Piano di Zona; in tal senso, i tavoli di coprogettazione e concertazione sopra indicati potrebbero divenire uno dei tavoli tematici del Piano di Zona (“tavolo inserimenti lavorativi”) e in tal modo sviluppare le evidenti sinergie realizzabili attraverso l’integrazione delle politiche sociali nel loro complesso;
- del possibile “superamento” della distinzione fra servizi tipici delle coop “A” e servizi e forniture tipici delle coop “B” attraverso le definizioni di progetti di servizio o di intervento sociale congiuntamente predisposti e realizzati da coop “A” e “B” insieme; a tale proposito, è opportuno rammentare che la modalità concertativa (e dunque non competitiva) ben si attaglia al complessivo procedimento del Piano di Zona che, anche in questo caso, nel rispetto dei principi fondamentali dell’azione amministrativa (e in particolare della trasparenza), può essere concepito in modo tale da realizzare il principio di sussidiarietà orizzontale; ciò potrà avvenire attraverso la sperimentazione di modelli di rapporto pubblico/privato non profit alternativi nella sostanza al rapporto di appalto di servizi (moduli contrattuali di diritto pubblico costituiti da accordi procedurali – art. 11 L. 241/1990 – finalizzati alla conclusione di accordi di collaborazione pubblico/privato – art. 119 T.U. n. 267/2000 – e di sostegno pubblico all’impegno delle organizzazioni non profit per attività sociali di interesse generale.

Finito di stampare nel mese di Febbraio 2008
presso la TIPOGRAFIA CIARDIELLO & LONARDO s.n.c.
Corso G. Matteotti 25/27 – AIROLA (BN)
Tel. e Fax 0823.712098 – email ciardlon@inwind.it

ALLEGATI

Esperienze di Rendicontazione Sociale:

- Cooperazione sociale di tipo A in Abruzzo: Progetto Equal “L’impresa giusta”.
- Cooperazione sociale di tipo A in Abruzzo: Progetto Equal “Customer & People satisfaction”.
- Cooperazione sociale di tipo B in Piemonte: Progetto Equal “Reti.Qu.A.L.”.
- Percorso di formazione e consulenza alle cooperative sociali in Friuli Venezia Giulia: Progetto Equal “Iso.New”.
- Aziende Sanitarie Locali in Sicilia: Progetto Equal “Helios”.
- Comune di Bagheria, assessorato alle Politiche Sociali: Progetto Equal “Impresa sociale e sviluppo locale”.
- Provincia di Pescara, Assessorato Politiche del lavoro e della formazione.

Normativa di riferimento ed esempi di buone pratiche:

- Città di Torino - Regolamento delle procedure contrattuali per l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate e disabili - Approvato con deliberazione del Consiglio Comunale in data 31 marzo 2005.
- Provincia di Torino - Deliberazione Consiglio Provinciale n. 764538/2007 del 4 settembre 2007, “Atto di indirizzo per regolamentare i rapporti tra gli Enti Pubblici e il Terzo Settore”.
- Regione Piemonte - DGR n. 79-2953 del 22/5/2006 “legge regionale 8 gennaio 2004 n. 1 - L. R. 18/94, “Disciplina delle cooperative sociali”.
- Provincia di Gorizia - ISO NEW - Il sistema pubblico dell’inserimento lavorativo delle persone svantaggiate ed i raccordi con il mondo profit e non profit.
- Regione Friuli Venezia Giulia - Legge Regionale 20/06 “Norme in materia di cooperazione sociale”
- Regione Veneto - Legge Regionale 3 novembre 2006, n. 23 (BUR n. 96/2006) “Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale”.
- Regione Campania - Deliberazione n. 1079 (BUR n°19/2002) ”Indirizzi ai comuni per la selezione di soggetti del terzo settore ai fini della gestione della rete integrata di interventi e servizi sociali ai sensi della legge 328/2000”.
- Provincia dell’Aquila - Accordo Quadro per l’integrazione nel mercato del lavoro delle persone disabili con particolari difficoltà d’inserimento (Convenzione quadro ai sensi dell’art. 14 del D.lgs. 1 settembre 2003 n. 276).
- Regione Lombardia - D.G.R. 5536/07 riguardante “Albo delle cooperative sociali. Schema di convenzione con le Province per la gestione delle ripartizioni provinciali”.
- Provincia di Milano - Delibera 33/07 inerente le “Disposizioni per l’applicazione dell’art. 5 della legge 381/1991: costituzione di un gruppo di lavoro”.
- Provincia di Milano - Delibera 539/07 di approvazione del “Disciplinare di gara per l’affidamento di servizi alle Cooperative sociali di tipo b) e Consorzi di cooperative”.
- Legge 8 novembre 1991, n. 381 - Disciplina delle cooperative sociali.
- Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE” artt. 2, 52, 69.
- Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – Determinazione n. 2/2008 del 23/01/2008 e Comunicato Stampa.
- Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004.
- Regolamento (CE) n. 2204/2002 della commissione del 12 dicembre 2002, relativo all’applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato ce agli aiuti di stato a favore dell’occupazione.