

01 Nov 2019

Affidamento di servizi alle cooperative sociali, l'obiettivo del reinserimento lavorativo va motivato

di Alberto Barbiero

Le amministrazioni devono motivare in modo esaustivo gli obiettivi di reinserimento lavorativo che perseguono mediante le procedure di affidamento di servizi alle cooperative sociali di tipo B, che sono derogatorie rispetto alla disciplina generale in materia di contratti pubblici e possono costituire una limitazione del principio di concorrenza.

L'Autorità nazionale anticorruzione ha preso in esame, con la deliberazione n. 868/2019, i numerosi affidamenti di servizi (soprattutto manutentivi e di cura del verde pubblico) effettuati da un Comune applicando la particolare disposizione contenuta nell'articolo 5 della legge 381/1991 mediante varie procedure a evidenza pubblica.

Le regole di vantaggio

L'Anac ha evidenziato come la scelta discrezionale di fare ricorso nel corso degli anni in maniera reiterata alla peculiare tipologia di affidamento debba essere esplicitata nelle determinazioni a contrarre in maniera esaustiva e completa, in quanto gli atti devono far emergere gli obiettivi di reinserimento lavorativo e sociale concretamente perseguiti.

L'articolo 5 della legge 381/1991 è una previsione derogatoria, che ha natura eccezionale e quindi deve essere interpretata in senso restrittivo. Il ricorso a quello schema deve essere motivato, con esplicitazione delle finalità di ordine sociale che si intendono raggiungere.

L'Autorità precisa che gli affidamenti disposti in attuazione di questa norma generano di fatto una contrazione della concorrenza e pertanto le stazioni appaltanti devono individuare nell'ambito della programmazione le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi e di reinserimento dei soggetti svantaggiati, che giustificano tali affidamenti. Le amministrazioni devono quindi indicare chiaramente, nella determina a contrarre, gli obiettivi sociali che l'ente si propone di perseguire grazie alla deroga nella scelta del fornitore di beni o servizi.

Le alternative

L'Autorità ha inoltre rimarcato il fatto che il legislatore pone come facoltativo il ricorso agli affidamenti alle cooperative sociali di tipo B, ben potendo, quindi, l'amministrazione soddisfare l'interesse sociale al reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati attraverso altri strumenti, tra cui anche un «ordinario» affidamento di un appalto pubblico secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che tenga conto di criteri sociali. La scelta di avvalersi del modulo convenzionale è quindi frutto di una valutazione discrezionale, che, come tale, deve essere adeguatamente motivata in relazione alle ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano. Secondo l'Anac, in particolare, il criterio dell'adeguatezza, che sorregge e orienta l'azione della pubblica amministrazione, richiede che vengano esplicitate le finalità di ordine sociale che si intende raggiungere e impone che, in fase di esecuzione della convenzione, siano previsti appositi controlli onde verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

L'Autorità ha rilevato come l'affidamento sistematico e reiterato nel tempo di una serie di servizi

manutentivi esclusivamente alle cooperative sociali di tipo B, anziché effettuare, quantomeno per alcuni affidamenti, procedure aperte a tutti gli operatori economici che astrattamente avrebbero potuto portare migliori condizioni per l'amministrazione, non appare in linea con la ratio dell'articolo 5 della legge 381/1991, che ha natura derogatoria e deve essere interpretata in senso restrittivo.

Il ricorso sistemico a queste procedure derogatorie e riservate a una certa categoria di operatori può quindi configurare la violazione del principio di libera concorrenza.

Il criterio di selezione delle offerte

L'Anac focalizza l'attenzione sulla necessità che nelle procedure indette in base all'articolo 5 della legge 381/1991 il criterio di selezione delle offerte debba essere quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in quanto la stazione appaltante deve valutare l'effettivo perseguimento dell'obiettivo di reinserimento dei lavoratori, giustificandosi per questo fine la compressione della concorrenza.

L'obiettivo del reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati non si realizza, tuttavia, nel dare un impiego a questi soggetti all'interno delle cooperative sociali di tipo B. L'Anac rileva infatti come i percorsi di reinserimento lavorativo debbano avere, ove possibile, l'effetto di consentire ai soggetti interessati di potersi collocare autonomamente nel mercato del lavoro.

I programmi di recupero e reinserimento lavorativo delle persone svantaggiate dovrebbero pertanto essere oggetto di specifica valutazione nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, quale parte integrante del progetto tecnico.