



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

## **Linee Guida n.....**

**recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali».**

## Sommario

<b>PARTE I - La normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali</b> .....	6
1. Le fattispecie assoggettate al codice dei contratti pubblici .....	6
2. Le fattispecie estranee al codice dei contratti pubblici.....	6
3. Le fattispecie escluse dall'applicazione del codice dei contratti pubblici .....	7
4. I servizi sociali nei settori speciali .....	7
<b>Parte II – I servizi sociali nei settori ordinari di cui all'art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici</b> .....	8
5. Principi generali .....	8
6. La programmazione del servizio .....	9
7. La progettazione del servizio .....	11
8. L'aggregazione e la centralizzazione della domanda .....	12
9. Le procedure di aggiudicazione .....	13
10. Le misure volte a garantire l'accessibilità, la continuità, la disponibilità e la completezza dei servizi 13	
11. La considerazione delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti. Il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti. ....	15
12. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.....	16
13. Il principio di rotazione negli affidamenti sotto soglia .....	16
14. La clausola sociale.....	16
15. La proroga tecnica .....	17
<b>Parte III - I regimi derogatori previsti dal codice</b> .....	17
16. Appalti riservati alle organizzazioni di cui all'art. 143, comma 2, del codice dei contratti pubblici per determinati servizi .....	17
17. Appalti riservati ad operatori economici e cooperative sociali il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate ex art. 112, comma 1, prima parte, del codice dei contratti pubblici .....	18
18. Appalti con esecuzione riservata nell'ambito di programmi di lavoro protetti ex art. 112, comma 1, seconda parte, del codice dei contratti pubblici .....	19
<b>Parte IV- Gli istituti previsti dal codice del terzo settore e dalla normativa speciale</b> .....	22
19 Disposizioni comuni.....	22
20 Le convenzioni con le associazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale ex art. 56 del codice del terzo settore .....	22
21 Il trasporto sanitario di emergenza e urgenza .....	24
22 L'autorizzazione e l'accreditamento degli organismi del terzo settore .....	25
23 La co-progettazione .....	26
24 Gli affidamenti alle cooperative sociali .....	28

## Quadro normativo di riferimento e obiettivi dell'intervento dell'Autorità

La direttiva 24/2014/UE, al considerando 6, riconosce agli Stati membri la libertà «di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi, quali i servizi postali, in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale ovvero in quanto combinazione di tali servizi». Più in generale, il considerando 7 della direttiva, «lascia impregiudicata la libertà delle autorità nazionali, regionali e locali di definire, in conformità del diritto dell'Unione, i servizi d'interesse economico generale, il relativo ambito operativo e le caratteristiche del servizio da prestare, comprese le eventuali condizioni relative alla qualità del servizio, al fine di perseguire i loro obiettivi di interesse pubblico», riconoscendo alle «autorità nazionali, regionali e locali la facoltà di fornire, fare eseguire e finanziare i servizi di interesse economico generale, conformemente all'articolo 14 TFUE e al protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale allegato al TFUE».

Al considerando 114, la direttiva prevede che i contratti per i servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici, di importo superiore alla soglia comunitaria siano improntati alla trasparenza a livello di Unione, specificando che gli Stati membri dovrebbero godere di un'ampia discrezionalità così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo considerato più adeguato e che le norme della direttiva tengono conto di tale imperativo imponendo solo il rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e parità di trattamento. Inoltre, è prevista la libertà degli Stati membri di fornire direttamente tali servizi o di organizzare servizi sociali (quindi con riferimento alla fase esecutiva) attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio attraverso il semplice finanziamento di tale servizio o la concessione di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni stabilite in precedenza dalle amministrazioni.

Il considerando 118 della direttiva stabilisce, infine, che la direttiva medesima dovrebbe prevedere la possibilità di riservare la partecipazione alle procedure di appalto per taluni servizi nei settori dei servizi sanitari, sociali e culturali alle organizzazioni basate sull'azionariato dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario e alle organizzazioni esistenti quali le cooperative.

La trasposizione dei «considerando» sopra esaminati negli articoli 74, 75, 76 e 77 della direttiva 24/2014/UE ha delineato un particolare regime di affidamento, il c.d. «regime alleggerito», applicabile ai servizi sociali e ad altri servizi specifici elencati nell'allegato XIV, riferiti ai settori ordinari, per importi pari o superiori a 750.000 euro. L'allegato citato, nel precisare che i servizi di sicurezza sociale obbligatoria non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva se sono organizzati come servizi non economici di interesse generale, ricorda agli Stati membri, in prospettiva di recepimento, che essi «sono liberi di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale».

L'articolo 76 della direttiva stabilisce che gli Stati membri introducono norme a livello nazionale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi sociali al fine di garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento e che gli stessi sono liberi di determinare le norme procedurali applicabili fintantoché tali norme consentono di tener conto delle specificità dei servizi in questione.

La Commissione europea<sup>1</sup> ha avuto occasione di chiarire che i Servizi Sociali di Interesse Generale (SSIG)<sup>2</sup> possono essere di natura economica o non economica e che, in base alle disposizioni del Trattato

---

<sup>1</sup> Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno – 29/4/2013.

<sup>2</sup> Il concetto di SSIG non è definito nel TFUE né nel diritto derivato; la comunicazione "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea" COM (2006) 177 ha individuato due gruppi principali di SSIG: 1) i regimi obbligatori previsti dalla legge e i regimi complementari di protezione sociale, con vari tipi di organizzazioni (mutue o regimi professionali), che coprono i rischi fondamentali dell'esistenza, quali quelli connessi alla salute, alla vecchiaia, agli infortuni sul lavoro, alla disoccupazione, al pensionamento e alla disabilità; 2) gli altri servizi essenziali prestati direttamente al cittadino. (Per facilitare l'inclusione nella società, garantire il godimento dei diritti fondamentali, per

relative al mercato interno, qualsiasi prestazione di servizi remunerata deve essere considerata un'attività economica. La Corte di Giustizia Europea ha precisato che il carattere economico di un'attività non dipende dallo *status* giuridico dell'operatore o dell'organismo che la svolge (che può essere di carattere pubblico o non a scopo di lucro)<sup>3</sup>, né dalla natura del servizio o dal fatto che il corrispettivo del servizio sia posto a carico di coloro che ne beneficiano<sup>4</sup>. La Corte ha chiarito, altresì, che il carattere economico di un'attività non dipende neppure dalla sua qualificazione nel diritto nazionale, né dalla definizione attribuita nel diritto interno, né dal fatto che un'attività sia svolta per uno scopo d'interesse generale.

Per determinare se un dato servizio costituisce un'attività economica disciplinata dalle disposizioni del Trattato relative al mercato interno e, se del caso, dalla direttiva servizi, quindi, è opportuno effettuare un esame caso per caso di tutte le caratteristiche dell'attività in questione, in particolare del modo in cui è effettivamente fornita, organizzata e finanziata nello Stato membro interessato.

Sulla base di tali principi, la Commissione ha espressamente affermato che i SSIG di carattere economico sono considerati Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) e, come tali, sono assoggettati alle norme europee in materia di mercato interno e concorrenza. Ai sensi dell'articolo 106 del TFUE, è prevista una deroga all'applicazione delle regole sulla concorrenza se il rispetto dei principi di mercato rischia di compromettere la missione affidata al gestore (in applicazione del principio di proporzionalità), oppure se le forze di mercato non sono in grado di assicurare un servizio in modo adeguato; in tal caso le autorità pubbliche possono imporre agli operatori obblighi di servizio pubblico e concedere diritti esclusivi o speciali.

Il legislatore nazionale ha dato attuazione a tali previsioni mediante gli articoli 140 e ss. del decreto legislativo 50/2016 come modificati dal decreto legislativo 56/2017, introducendo un regime particolare per gli affidamenti dei servizi sociali. In particolare, nei settori ordinari, per tutti i servizi individuati nell'allegato IX del Codice, è prevista l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 142, commi da 1 a 5, (c.d. regime alleggerito) e, per i soli servizi individuati dal comma 5-bis<sup>5</sup>, l'applicazione dei commi da 5-ter a 5-nonies dell'articolo 142. Tali disposizioni prevedono, tra l'altro, l'applicazione degli articoli 54 e 58, degli articoli da 60 a 65 e degli articoli 68, 69, 75, 79, 80, 83 e 95 del Codice dei contratti pubblici e, pertanto, l'assoggettamento alle procedure di affidamento ivi previste per i settori ordinari. Ai sensi dell'allegato IX del codice dei contratti pubblici i servizi sociali obbligatori organizzati come servizi non economici di interesse generale (es. previdenza, assistenza, prestazioni sanitarie), sono esclusi dall'applicazione del Codice.

Il Codice introduce, inoltre, due disposizioni derogatorie che si applicano al ricorrere di particolari requisiti soggettivi e con specifiche limitazioni. L'articolo 143 prevede che le stazioni appaltanti possono riservare a specifiche organizzazioni aventi determinate caratteristiche il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per determinate tipologie di servizi indicati nell'allegato IX<sup>6</sup>. I requisiti soggettivi richiesti alle organizzazioni per beneficiare della riserva sono individuati nell'obiettivo statutario di perseguire una missione di servizio pubblico legata alla prestazione

---

far fronte a difficoltà personali quali indebitamento, disoccupazione, tossicodipendenza, disgregazione del nucleo familiare, alloggi popolari ed altri).

<sup>3</sup> Causa C-172/98, Commissione/Belgio; causa C-157/99 Smits e Peerbooms.

<sup>4</sup> Cfr. cause riunite C-51/96 e C-191/97, Deliège.

<sup>5</sup> Servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi, servizi di prestazioni sociali, altri servizi pubblici sociali e personali, inclusi i servizi forniti da associazioni sindacali, da organizzazioni politiche, da associazioni giovanili e altri servizi di organizzazioni associative.

<sup>6</sup> Servizi di fornitura del personale domestico, infermieristico e medico (che rientrano nell'ambito dei servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi assoggettati alle procedure di evidenza pubblica); servizi di pubblica amministrazione e difesa e di previdenza sociale e i servizi di istruzione e formazione (che rientrano tra i servizi esclusi dall'applicazione dei commi 5-ter e ss. dell'articolo 142) e di altri servizi amministrativi e delle amministrazioni pubbliche (anch'essi esclusi dall'applicazione dei commi 5-ter e ss dell'articolo 142).

dei servizi indicati dalla norma; nel reinvestimento dei profitti al fine di perseguire l'obiettivo dell'organizzazione; nell'azionariato dei dipendenti. Inoltre, è previsto che non possa beneficiare della riserva l'organizzazione che, negli ultimi tre anni, abbia già ottenuto l'affidamento di un appalto con la procedura di cui all'articolo 143 da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. Infine, la norma prevede che il contratto affidato all'esito della procedura riservata non possa avere durata superiore a tre anni.

L'articolo 112 del Codice, facendo salve le disposizioni vigenti in materia di cooperative sociali e imprese sociali, prevede la possibilità di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione o riservarne l'esecuzione a operatori economici e a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale di persone con disabilità o svantaggiate o la possibilità di riservarne l'esecuzione nell'ambito di programmi di lavoro protetti.

In questo contesto, si inseriscono la legge 106/2016 «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale» e il relativo decreto attuativo D.lgs. 117/2017 – Codice del Terzo settore. La legge citata, all'articolo 4, comma 1, lettera o), prevede, quale criterio di delega, la valorizzazione del ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e l'individuazione di criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi di interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale...».

Il Codice del Terzo settore, all'articolo 5, individua le «attività di interesse generale» che possono essere esercitate dagli enti del terzo settore in via esclusiva o principale individuando lo scopo dell'attività che deve riguardare il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. L'articolo 55 del Codice del Terzo settore prevede che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori individuati all'articolo 5 del Codice medesimo assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento. La norma stabilisce che l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato per la co-progettazione avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.

L'articolo 56 del Codice del Terzo settore prevede che le amministrazioni pubbliche possano sottoscrivere convenzioni con le organizzazioni di volontariato o con le associazioni di promozione sociale, finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, a patto che tale modalità sia più favorevole rispetto al ricorso al mercato. La norma precisa che l'individuazione dell'organismo con cui sottoscrivere la convenzione avviene mediante procedure comparative riservate ai soggetti summenzionati.

L'articolo 57 del Codice del Terzo settore prevede l'affidamento prioritario alle organizzazioni di volontariato del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, a determinate condizioni.

Dalla lettura delle disposizioni richiamate emerge come, nonostante la specifica previsione della legge delega, il Codice del Terzo settore non abbia provveduto all'individuazione dei criteri e delle modalità «per l'affidamento agli enti dei servizi di interesse generale» e non faccia alcun riferimento alla normativa comunitaria e nazionale in materia di procedure di affidamento nella definizione dei rapporti tra tali organismi con gli «enti pubblici».

L'ANAC, nell'ambito dello svolgimento della sua attività di competenza, ha potuto accertare come il mancato coordinamento della disciplina del terzo settore con la normativa in materia di contratti pubblici

abbia portato allo sviluppo di prassi applicative disomogenee, favorite anche dalla diffusione, da parte di enti rappresentativi, di istruzioni operative non perfettamente in linea con la normativa vigente. Ha ritenuto opportuno, quindi, intervenire in materia mediante l'adozione di un atto di indirizzo a carattere generale ai sensi dell'art. 213, comma 2, del codice finalizzato ad individuare la normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali e stabilire i confini di applicazione della normativa di settore. A tal fine, attese le incertezze interpretative emerse, l'Autorità ha ritenuto opportuno rivolgersi preventivamente al Consiglio di Stato per ottenere indicazioni sul corretto coordinamento delle due discipline. All'esito della richiesta, il Supremo Consesso amministrativo, con il parere n. 2052 del 20/8/2018, ha chiarito l'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici e del codice del terzo settore, fornendo utili indicazioni che hanno orientato l'Autorità nella formulazione delle proposte contenute nel presente documento.

L'adozione delle Linee guida recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali» comporterà il superamento della determina 32/2016 adottata in vigore del d.lgs. 163/2006.

Di seguito si presenta una bozza di atto di regolazione che sarà modificato e integrato ad esito della consultazione. Si invitano i partecipanti a fornire le proprie osservazioni sul documento proposto, concentrandosi in particolare sulle parti evidenziati nei box presenti a conclusione delle singole parti e/o paragrafi.

## **PARTE I - La normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali**

### **1. Le fattispecie assoggettate al codice dei contratti pubblici**

- 1.1 L'affidamento di servizi sociali configura la fattispecie dell'appalto o della concessione di servizi, trattandosi di un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, avente ad oggetto la prestazione di servizi.
- 1.2 L'affidamento di servizi sociali rappresenta una modalità di affidamento di un servizio che rientra nel perimetro applicativo dell'attuale diritto euro-unitario.
- 1.3 Agli appalti di servizi indicati al comma 5-*bis* dell'art. 142 (servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi; servizi di prestazioni sociali; altri servizi pubblici, sociali e personali, inclusi servizi forniti da associazioni sindacali, da organizzazioni politiche, da associazioni giovanili e altri servizi di organizzazioni associative) si applica il regime «alleggerito» contemplato nei commi da 1 a 5 del medesimo articolo e nei successivi commi da 5-*ter* a 5-*nomies*.
- 1.4 Ai restanti appalti di servizi dell'allegato IX non enucleati al comma 5-*bis*, ferma restando l'applicazione dei commi da 1 a 5 dell'articolo 142, si applicano integralmente tutte le disposizioni del codice dei contratti pubblici.
- 1.5 All'affidamento degli appalti di servizi di importo inferiore alla soglia indicata all'articolo 35, comma 1, lettera d) del codice dei contratti pubblici si applica l'articolo 36 del medesimo codice.
- 1.6 Alle concessioni di servizi sociali si applicano le disposizioni di cui agli articoli 164 e seguenti del codice dei contratti pubblici.

### **2. Le fattispecie estranee al codice dei contratti pubblici**

- 2.1 Al ricorrere di alcune condizioni, la procedura di affidamento di servizi sociali disciplinata dal diritto interno non è soggetta alla regolazione di origine euro-unitaria e, quindi, al codice dei contratti pubblici. Ciò accade allorché si verificano i seguenti presupposti:
  - a. la procedura disciplinata dal diritto interno non abbia carattere selettivo, come nel caso

- delle procedure di co-programmazione e/o co-progettazione nonché delle procedure di autorizzazione e accreditamento, aperte a tutti gli operatori che chiedano di partecipare, senza che sia stato previamente individuato un numero o un contingente prefissato;
- b. non tenda, neppure prospetticamente, all'affidamento di un servizio sociale. Non rientrano nel caso di specie e sono quindi assoggettate al codice dei contratti pubblici le procedure di co-progettazione finalizzate alla gestione o alla co-gestione a titolo oneroso di un servizio sociale;
  - c. la procedura disciplinata dal diritto interno miri all'affidamento ad un ente di diritto privato di un servizio sociale ma lo stesso sia svolto a titolo integralmente gratuito ossia in assenza di un corrispettivo. Come chiarito dal Consiglio di Stato nel parere richiamato, per aversi concretamente una prestazione a titolo gratuito deve esserci un aumento patrimoniale da parte della collettività cui corrisponde una diminuzione patrimoniale del capitale lavoro o del patrimonio del prestatore. In sostanza deve aversi la creazione di ricchezza tramite il lavoro del prestatore di servizi non remunerato dal profitto oppure il sostenimento eventuale di costi da parte del prestatore senza rimborso né remunerazione, a puro scopo di solidarietà sociale.
- 2.2 Sono estranee all'applicazione del codice dei contratti pubblici le concessioni di beni a titolo gratuito sottoscritte in applicazione dell'articolo 48 del D.lgs. 6/9/2011 n. 159 aventi ad oggetto i beni confiscati alla criminalità organizzata. Affinché si tratti di una concessione di beni e non di servizi occorre che, nel rapporto sinallagmatico, la prestazione di un servizio alla collettività, seppur sussistente, non rivesta carattere prevalente.
- 2.3 Le ipotesi indicate al punto precedente sono estranee al codice dei contratti pubblici. Alle stesse trovano applicazione le disposizioni del codice del terzo settore e della legislazione speciale in materia.

### 3. Le fattispecie escluse dall'applicazione del codice dei contratti pubblici

- 3.1 Sono esclusi dall'applicazione del codice i servizi di ambulanza, intesi come servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza. Per tale fattispecie, disciplinate al successivo paragrafo 21, le previsioni dell'art. 57 del codice del terzo settore devono essere integrate dall'articolo 4 del codice dei contratti pubblici. Rientrano nel regime alleggerito di cui all'articolo 142 del codice dei contratti pubblici gli affidamenti di servizi di trasporto di pazienti in ambulanza (trasporto ordinario di pazienti) e gli affidamenti misti per la prestazione di servizi di ambulanza in generale, se il valore dei servizi di trasporto di pazienti in ambulanza è superiore al valore degli altri servizi di ambulanza.

### 4. I servizi sociali nei settori speciali

- 4.1 Agli appalti di servizi sociali di cui all'allegato IX del codice dei contratti pubblici nei settori speciali si applicano le disposizioni sulla pubblicazione di bandi e avvisi previste dall'articolo 140.
- 4.2 Agli appalti di servizi sociali di cui all'articolo 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici nei settori speciali si applicano le disposizioni di cui ai commi da 5-bis a 5-octies del citato articolo.
- 4.3 Agli appalti di servizi sociali non ricompresi nell'articolo 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici si applicano le disposizioni individuate dagli articoli 114 e 122 del codice dei contratti pubblici.

Con riferimento al rapporto esistente tra le disposizioni del codice del terzo settore e quelle del codice dei contratti pubblici, il Consiglio di Stato, nel citato parere reso su richiesta dell’Autorità, ha precisato che «Salve le disposte eccezioni (procedure di accreditamento c.d. libero e le procedure di co-progettazione e partenariato finalizzate a rapporti puramente gratuiti), le procedure previste dal codice del terzo settore e, in generale, dalla normativa ancora in vigore in *subiecta materia*) configurano, in ottica europea, appalti di servizi sociali e, pertanto, sono sottoposte anche alla disciplina del codice dei contratti pubblici, che si affianca, integrandola, a quella apprestata dal codice del terzo settore». Con specifico riferimento allo strumento convenzionale previsto dall’articolo 56 del codice del terzo settore, il Consiglio di Stato, ha evidenziato che «ove circostanze di fatto pongano in evidenza che il ricorso alla convenzione concreti un comportamento vietato in quanto distorsivo del confronto competitivo tra operatori economici in un mercato aperto alla concorrenza, piuttosto che ricorrere ad improprie forzature logico-interpretative, appare corretto rimettere alla valutazione dell’Autorità la eventuale disapplicazione dell’articolo 56 del codice del terzo settore nella sede competente, con le conseguenze dello specifico caso». La Commissione invita, inoltre, l’Autorità a «ben delimitare l’ambito del ricorso consentito alle convenzioni, al contempo delimitando il concetto di rimborso spese, e ad evidenziare, specularmente, l’ipotesi in cui lo strumento convenzionale, in quanto previsto da una norma interna in contrasto con il diritto euro-unitario, dotato di *primauté* rispetto al diritto nazionale, non possa essere applicato».

Sul punto, l’Autorità ritiene di assumere un atteggiamento di cautela, considerando che la disapplicazione normativa si configura come una *extrema ratio*, da utilizzare, in assenza di rimedi alternativi sul piano interpretativo, in caso di conflitto fra norme nazionali e norme europee. Inoltre, occorre considerare che la normativa del terzo settore è anch’essa attuativa di principi comunitari, quale il principio solidaristico, che trova ingresso anche nella direttiva 24/2014, laddove è consentito agli Stati membri di fornire i servizi alla persona direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi. E tali considerazioni sono altresì confermate nell’ambito dell’articolato normativo (si veda ad esempio l’art. 1, comma 4, della predetta Direttiva). Infine, occorre considerare che, nella materia dei servizi sociali, la Costituzione, all’art. 117, quarto comma, riconosce la competenza legislativa esclusiva delle Regioni e all’articolo 118, ultimo comma, individua il Terzo settore come attuazione del principio di sussidiarietà.

Sulla base di tali considerazioni, lo sforzo adoperato nel presente documento di consultazione è stato quello di cercare un coordinamento tra le diverse disposizioni, nell’ottica di contemperare i diversi interessi coinvolti.

Si chiede agli Stakeholder di esprimere le loro osservazioni in merito, indicando la necessità di ulteriori specificazioni e/o chiarimenti.

## Parte II – I servizi sociali nei settori ordinari di cui all’art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici

### 5. Principi generali

- 5.1 Nell’affidamento dei servizi sociali indicati nel comma 5-bis dell’articolo 142 del codice dei contratti pubblici sono garantite la parità di trattamento, la concorrenza, la corretta esecuzione



del contratto, in quanto riferite a istituti generali e poste a presidio di rilevanti interessi pubblici.

- 5.2 Al fine di garantire il rispetto dei principi sopra enunciati, si suggerisce alle stazioni appaltanti di adottare regolamenti interni volti a disciplinare gli aspetti relativi all'affidamento e all'esecuzione di servizi sociali non regolati dal codice dei contratti pubblici, quali, ad esempio, la disciplina dei commissari di gara, la procedura competitiva con negoziazione, l'avvalimento, il subappalto, le modifiche del contratto, la disciplina sull'esecuzione.
- 5.3 I principi generali cui detti regolamenti devono ispirarsi possono essere mutuati dal Quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali adottato dal Comitato per la protezione sociale del Consiglio europeo il 6 ottobre 2010 e richiamato dal Considerando 114 della direttiva 2014/24/UE.
- 5.4 Detti principi, dettagliatamente declinati nei successivi paragrafi, devono ispirare l'azione delle amministrazioni nell'attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione del contratto.

Si chiede agli Stakeholder di esprimere il loro avviso in ordine alla necessità di disciplinare parti non trattate dal codice con appositi regolamenti interni al fine di garantire condizioni di certezza e trasparenza per gli operatori economici.

## 6. La programmazione del servizio

- 6.1 Ai sensi dell'articolo 142, comma 5-quater, agli affidamenti dei servizi sociali di cui al comma 5-bis si applicano le disposizioni dell'articolo 21 del codice dei contratti pubblici nel rispetto della legislazione statale e regionale di settore. A tal fine, la programmazione riferita alla generalità degli acquisti di beni e servizi è integrata dalla programmazione di settore riferita ai servizi sociali che è effettuata nel rispetto di quanto previsto dalla legislazione statale e regionale in materia e, in particolare, in osservanza dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali previsti dagli articoli 1 e 3 della legge 328/2000.
- 6.2 Le amministrazioni devono, quindi, procedere a un'adeguata programmazione delle risorse e degli interventi sociali, al fine di addivenire, in via preventiva, alla corretta individuazione e quantificazione delle risorse disponibili, dei bisogni da soddisfare, degli interventi all'uopo necessari e delle modalità di realizzazione degli stessi.
- 6.3 L'individuazione del fabbisogno di servizi sociali deve essere effettuata partendo dall'analisi storica della domanda del servizio, integrata da proiezioni sui possibili fabbisogni futuri, incluse possibili linee di azione per rispondere a situazioni di urgenza/emergenza.
- 6.4 I Comuni, associati negli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a) della legge 328/2000, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, definiscono il piano di zona dei servizi sociali secondo le indicazioni del piano regionale nell'ambito delle risorse disponibili per gli interventi sociali e socio-sanitari.
- 6.5 Con i piani regionali degli interventi e dei servizi sociali, realizzati d'intesa con i Comuni interessati, le Regioni individuano i LIVEAS (livelli essenziali dei servizi sociali determinati in funzione delle aree di intervento, della tipologia di servizi e prestazioni, dei criteri organizzativi e di erogazione di servizi e prestazioni), che rappresentano la base unitaria e omogenea di offerta di servizi sul territorio regionale.
- 6.6 Il piano di zona, in particolare, nell'individuare gli obiettivi strategici e le priorità di intervento

nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione, le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità, deve prevedere l'erogazione dei servizi nel rispetto dei principi di universalità, parità di trattamento e non discriminazione. In particolare, il piano di zona deve essere volto a:

- a. favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;
  - b. qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate da forme di concertazione;
  - c. definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun Comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi;
  - d. prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi.
- 6.7 Ai sensi dell'articolo 55 del codice del terzo settore, le amministrazioni, in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.
- 6.8 Le procedure di co-programmazione di servizi sociali di cui all'articolo 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici che siano finalizzate all'individuazione di enti partner destinati a svolgere il servizio programmato a titolo oneroso devono avvenire nel rispetto delle procedure di affidamento richiamate all'articolo 142, commi da 5-sexies a 5-opties, del codice dei contratti pubblici.
- 6.9 In sede di programmazione, ogni Comune, ai sensi dell'articolo 13 della legge 328/2000 e del d.p.r. 3 maggio 2001, deve adottare una «carta dei servizi sociali», intesa come «carta per la cittadinanza sociale», volta a delineare le modalità con cui si intende rispondere ai bisogni degli utenti dei servizi, tenendo conto dei propri orientamenti e possibilità. La carta deve disciplinare i seguenti aspetti:
- a. le condizioni per un patto di cittadinanza sociale a livello locale;
  - b. i percorsi e le opportunità sociali disponibili;
  - c. la mappa delle risorse istituzionali e sociali;
  - d. i livelli essenziali di assistenza previsti;
  - e. gli standard di qualità da rispettare;
  - f. le modalità di partecipazione dei cittadini;
  - g. le forme di tutela dei diritti, in particolare dei soggetti deboli;
  - h. gli impegni e i programmi di miglioramento;
  - i. le regole da applicare in caso di mancato rispetto degli standard.
- 6.10 Le amministrazioni devono verificare e valutare annualmente lo stato di realizzazione delle azioni attivate, in termini di risultati raggiunti, e apportare i cambiamenti ritenuti necessari alla programmazione (ri-pianificazione) per l'anno successivo. In particolare, devono essere

individuare le azioni di mantenimento, di potenziamento e di innovazione sulla base della valutazione dell'andamento storico del rapporto tra l'offerta del servizio interessato e la relativa domanda e dei dati sulla soddisfazione dell'utenza acquisiti nell'ambito delle azioni di monitoraggio.

- 6.11 Le amministrazioni devono adottare le misure necessarie ad evitare che la scelta dei bisogni da soddisfare in ambito sociale possa essere influenzata dalla disponibilità di offerta e, in particolare, dalle capacità esecutive dei soggetti che partecipano alla programmazione. L'individuazione dei bisogni da soddisfare e dei servizi da erogare deve restare una prerogativa dell'amministrazione; una confusione di ruoli in tali ambiti rischia, infatti, di distogliere l'azione amministrativa dalle finalità sociali cui è preposta per agevolare il soddisfacimento di interessi particolari e favorire l'emersione di comportamenti collusivi o di fenomeni di corruzione.
- 6.12 Ai sensi dell'articolo 42 del codice dei contratti pubblici, l'amministrazione deve adottare misure idonee ad evitare l'insorgere di conflitti di interesse anche potenziali nel caso in cui l'ente del terzo settore che ha partecipato alla programmazione del servizio in assenza di preventiva gara partecipi alla procedura successivamente bandita per l'affidamento dello stesso. In particolare, l'amministrazione deve evitare che la partecipazione alla fase della programmazione si traduca in un vantaggio competitivo di un concorrente rispetto agli altri partecipanti.

Si chiede agli Stakeholder di esprimersi in ordine alle indicazioni fornite nel presente paragrafo, con particolare riferimento alle prescrizioni in materia di carta dei servizi sociali e di misure di prevenzione dei conflitti di interesse.

Con riferimento al punto 6.12, si chiede agli Stakeholder di indicare le misure ritenute idonee a prevenire l'insorgere di conflitti di interesse nel caso di gara conseguente ad una procedura di co-progettazione cui abbiano preso parte uno o più concorrenti.

## 7. La progettazione del servizio

- 7.1 Ferme restando le disposizioni del codice dei contratti pubblici, le amministrazioni possono adottare procedure di co-progettazione ai sensi dell'articolo 55 del codice del terzo settore.
- 7.2 La co-progettazione si sostanzia in un accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti all'atto della programmazione e trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale. Conseguentemente, tale strumento può essere utilizzato per promuovere la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona attraverso la concertazione, con i soggetti del terzo settore, di forme e modalità di:
- inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali;
  - collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore;
  - messa in comune di risorse per l'attuazione di progetti e obiettivi condivisi.
- 7.3 Al fine di garantire la correttezza e la legalità dell'azione amministrativa, le amministrazioni, nel favorire la massima partecipazione dei soggetti privati alle procedure di co-progettazione, devono mantenere in capo a sé stesse la titolarità delle scelte. In particolare, devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento,

stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali, redigendo un progetto di massima che serve anche a orientare i concorrenti nella predisposizione della proposta progettuale.

- 7.4 Le procedure di co-progettazione di servizi sociali di cui all'art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici che siano finalizzate all'individuazione di enti partner destinati a svolgere il servizio programmato a titolo oneroso devono avvenire nel rispetto delle procedure di affidamento richiamate all'articolo 142, commi da 5-*sexies* a 5-*opties*, del codice dei contratti pubblici.
- 7.5 Ai sensi dell'articolo 42 del codice dei contratti pubblici, l'amministrazione deve adottare misure idonee ad evitare l'insorgere di conflitti di interesse anche potenziali nel caso in cui l'ente del terzo settore che ha partecipato alla progettazione del servizio in assenza di preventiva gara partecipi alla procedura successivamente bandita per l'affidamento dello stesso. In particolare, l'amministrazione deve evitare che la partecipazione alla fase della progettazione si traduca nel vantaggio competitivo di un concorrente rispetto agli altri partecipanti.

Gli Stakeholder sono invitati ad esprimere le loro osservazioni in merito alla procedura di co-progettazione e alle indicazioni fornite in merito nel paragrafo 7. Con riferimento al punto 7.5, si chiede agli Stakeholder di indicare le misure ritenute idonee a prevenire l'insorgere di conflitti di interesse nel caso di gara conseguente ad una procedura di co-progettazione cui abbiano preso parte uno o più concorrenti.

## 8. L'aggregazione e la centralizzazione della domanda

- 8.1 L'articolo 142, comma 5-quinquies, del codice dei contratti pubblici consente di perseguire le finalità di aggregazione e centralizzazione della domanda di servizi sociali rientranti nell'ambito delineato dal comma 5-bis del medesimo articolo anche facendo ricorso alle forme di aggregazione previste dalla normativa di settore. Pertanto, per l'affidamento dei servizi sociali come sopra delineati, le amministrazioni possono scegliere di far ricorso alle forme di aggregazione previste dal codice dei contratti pubblici, oppure avvalersi delle disposizioni della legge 328/2000 che prevede un obbligo di aggregazione della domanda, individuando l'unità minima di riferimento nell'«ambito» territoriale.
- 8.2 Gli ambiti territoriali sono individuati ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lett. a) della legge 328/2000 tramite forme di concertazione con gli enti locali interessati e, di norma, coincidono con i distretti sanitari.
- 8.3 Le amministrazioni, per l'affidamento dei servizi sociali indicati nel comma 5-bis, dell'articolo 142 del codice dei contratti pubblici possono avvalersi, altresì, delle disposizioni dell'articolo 14, commi 27 e 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha previsto l'obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, di procedere in forma associata, mediante Unione di Comuni o convenzione, per la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione.

Gli Stakeholder sono invitati ad esprimersi in ordine alla declinazione degli obblighi di

centralizzazione e aggregazione della domanda contenuta nel paragrafo 8, evidenziando eventuali esigenze di integrazione o maggiore specificazione delle indicazioni fornite.

## 9. Le procedure di aggiudicazione

- 9.1 Le procedure di aggiudicazione dei servizi sociali di cui all'articolo 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici sono individuate dal comma 5-sexies del medesimo articolo. Si applicano altresì le disposizioni individuate dal comma 5-septies dell'articolo 142 del codice dei contratti pubblici.
- 9.2 Ai sensi dell'articolo 142, comma 5-octies, del codice dei contratti pubblici gli appalti di servizi di cui al comma 5-bis sotto soglia sono affidati nel rispetto dell'articolo 36 del codice dei contratti pubblici e degli atti attuativi.

## 10. Le misure volte a garantire l'accessibilità, la continuità, la disponibilità e la completezza dei servizi

- 10.1 L'articolo 142, comma 5-ter, del codice dei contratti pubblici dispone che l'affidamento di servizi di cui al comma 5-bis deve garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità, la disponibilità e la completezza dei servizi, tenendo conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e promuovendo il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti. Nel presente paragrafo sono suggerite alcune buone pratiche, mutuata dal Quadro Europeo per la qualità dei servizi sociali, che potrebbero essere adottate dalle stazioni appaltanti al fine di soddisfare le prescrizioni della disposizione citata.
- 10.2 I servizi sociali dovrebbero essere facilmente accessibili da parte di tutti coloro che ne hanno bisogno (accesso universale) ed essere garantiti sia gratuitamente che a un prezzo accessibile per i cittadini.
- 10.3 Sarebbe opportuno che le amministrazioni rendessero disponibili a tutti i cittadini, anche attraverso sportelli sociali e attività di segretariato sociale, spazi di ascolto, informazione e orientamento in cui è possibile acquisire informazioni sui diritti, le opportunità e le risorse disponibili sul territorio in relazione a specifiche esigenze.
- 10.4 Per tali finalità, si rivelano particolarmente utili la mappatura dei servizi disponibili e l'utilizzo di una nomenclatura univoca dei servizi medesimi che faciliti l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza sociale, rendendo possibile anche il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali.
- 10.5 Le amministrazioni dovrebbero prevedere azioni particolari volte a garantire l'accesso ai servizi, alle informazioni e all'ambiente fisico in cui il servizio viene fornito da parte delle persone disabili, organizzando anche adeguati servizi di trasporto.
- 10.6 I servizi sociali dovrebbero essere organizzati in modo da assicurare la continuità del servizio per tutta la durata del bisogno. In particolare, quando i servizi rispondono a necessità di sviluppo ed esigenze di lungo termine, i beneficiari devono poter contare su una serie continua di interventi, evitando l'impatto negativo dell'interruzione del servizio.
- 10.7 L'esigenza di garantire la continuità del servizio non richiede che sia assicurata la continuità anche con riferimento al personale incaricato dello svolgimento delle singole prestazioni, tranne nel caso in cui sussistano esigenze particolari dei beneficiari del servizio che meritino di essere tutelate. In tale ultima ipotesi, la continuità del personale è garantita attraverso l'utilizzo della clausola sociale, nei limiti previsti dalla normativa vigente. Non sono utilizzabili

- a tal fine gli affidamenti diretti al di fuori delle ipotesi consentite, né le deroghe al principio di rotazione.
- 10.8 Al fine di assicurare la disponibilità dei servizi, le amministrazioni dovrebbero garantire una gamma di servizi sociali sufficientemente ampia, tale da permettere che i beneficiari dei servizi trovino una risposta adeguata alle loro necessità e abbiano, quando possibile, la possibilità di scelta tra diversi servizi in ragione, ad esempio, della località di erogazione o della modalità di organizzazione del servizio.
- 10.9 Al fine di garantire la completezza dei servizi sociali, gli stessi dovrebbero essere adeguatamente programmati in ragione delle esigenze dei beneficiari e forniti in maniera integrata, tenendo conto delle varie necessità, capacità e preferenze dei beneficiari dei servizi, delle loro famiglie e delle persone che prestano assistenza.
- 10.10 Sono considerati utili allo scopo la previsione di strumenti di ricognizione e valutazione della domanda, dell'intervento e del bisogno sociale del territorio, e l'uso di strumenti informativi e gestionali, quali la cartella sociale, utili alla registrazione e conservazione dei dati relativi all'utenza e validi strumenti di controllo e monitoraggio dell'evolversi dei bisogni sociali e individuali, dei risultati ottenuti e del cambiamento dei fenomeni.
- 10.11 Le amministrazioni dovrebbero organizzare gli sportelli sociali garantendo che gli stessi, oltre a svolgere funzioni di informazione e orientamento in favore degli utenti, consentano la raccolta di dati utili alla ricognizione dei bisogni, agevolando l'attività di programmazione.
- 10.12 Le amministrazioni pubbliche incaricate della fornitura di servizi sociali dovrebbero sviluppare strumenti specifici e adeguati per la definizione, la misurazione e la valutazione della qualità dei servizi sociali, al fine di conseguire una migliore gestione della spesa pubblica e una maggiore soddisfazione degli utenti.
- 10.13 Per le finalità di cui al punto precedente, le amministrazioni dovrebbero avvalersi di sistemi di gestione della qualità appositamente costruiti, anche a livello di ambito territoriale con la compartecipazione dei diversi soggetti interessati (enti locali, organizzazioni del terzo settore, utenti).
- 10.14 I servizi sociali dovrebbero essere forniti da operatori qualificati e adeguatamente formati a soddisfare le esigenze degli utenti finali, spesso appartenenti a gruppi svantaggiati. L'organizzazione dell'attività lavorativa deve prevedere carichi di lavoro adeguati all'attività da svolgere.
- 10.15 I servizi sociali dovrebbero essere forniti nell'ambito di infrastrutture fisiche adeguate che rispettino le norme di salute e sicurezza per i beneficiari dei servizi, i lavoratori, i volontari, nonché le norme di accessibilità e i requisiti in materia ambientale.
- 10.16 Le Amministrazioni sviluppano strumenti di qualità per la definizione, la misurazione e la valutazione della qualità dei servizi sociali, dotandosi a tal fine di norme, indicatori e criteri operativi.
- 10.17 Gli strumenti di qualità dovrebbero:
- individuare gli scopi del servizio;
  - avere un'interpretazione chiara e riconosciuta;
  - essere solidi e statisticamente comprovati. I metodi di raccolta dei dati devono minimizzare gli errori che derivano da domande ambigue, definizioni fuorvianti, distorsioni derivanti da mancate risposte ed errori da parte di chi effettua l'intervista o di chi codifica;
  - essere basati sui dati di riferimento disponibili. Le fonti di dati utili comprendono: statistiche ufficiali effettuate da istituti nazionali di statistica, rilevazioni di dati

- amministrativi a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, studi, relazioni e valutazioni, anche effettuate tra pari e gli scambi di informazioni sulle migliori pratiche; indagini effettuate da istituti di ricerca, da organizzazioni delle parti sociali;
- essere reattivi e rivedibili. Gli strumenti di qualità devono misurare accuratamente la rilevanza e l'efficacia delle azioni messe in atto, tenendo conto degli obiettivi perseguiti, la soddisfazione delle necessità dei beneficiari dei servizi e la loro vulnerabilità nei confronti dei rischi, delle spese e di qualunque elemento che possa influenzare la durata della fornitura del servizio.
- 10.18 L'analisi dei dati raccolti dovrebbe consentire l'identificazione di aspetti dinamici come, ad esempio, le tendenze, i punti deboli e i punti forti, le soglie raggiunte, le carenze nella continuità (input), rendendo possibile fissare obiettivi, determinare priorità e progettare una strategia per un'azione regolamentare o correttiva (processo), oltre che per monitorare e valutare l'efficienza e l'efficacia delle azioni messe in atto (risultato).
- 10.19 Gli strumenti di qualità collegati all'input valutano le caratteristiche della fornitura dei servizi sociali. Essi rappresentano le condizioni necessarie per la fornitura di servizi sociali di qualità elevata ma non garantiscono che siano seguiti i procedimenti adatti o che siano raggiunti risultati soddisfacenti;
- 10.20 Gli strumenti di qualità collegati alla procedura misurano la fornitura dei servizi sociali e offrono una valutazione della loro qualità basata sui dati disponibili. Essi rappresentano quindi la definizione che più si avvicina all'effettiva fornitura del servizio;
- 10.21 Gli strumenti di qualità collegati al risultato valutano il livello in cui la fornitura del servizio sociale va incontro alle necessità dei beneficiari e influenza il loro benessere. Tuttavia questi strumenti possono essere influenzati da altri fattori, diversi dalla qualità della fornitura del servizio sociale, che devono essere tenuti presenti mediante un adattamento ai rischi.
- 10.22 La valutazione della qualità dei servizi deve essere partecipata e quindi svolta in cooperazione con i destinatari dei servizi e le loro famiglie anche mediante la somministrazione di interviste periodiche e test di gradimento.
- 10.23 La Carta dei servizi sociali rappresenta uno strumento privilegiato per realizzare percorsi di valutazione della qualità che tengano conto del punto di vista degli utenti dei servizi.

10.24 Gli Stakeholder sono invitati a far pervenire le loro osservazioni in merito alle misure suggerite, indicando eventuali opzioni alternative ritenute maggiormente idonee al raggiungimento degli obiettivi prefissati oppure meno onerose a parità di risultato.

## 11. La considerazione delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti. Il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti.

- 11.1 La fornitura di servizi sociali dovrebbe essere orientata alla persona. I servizi sociali dovrebbe adattarsi in modo flessibile e tempestivo alle necessità di ogni individuo e all'evoluzione dei bisogni, tenendo conto dell'ambiente fisico, intellettuale, sociale e familiare dei beneficiari dei servizi, oltre che delle loro specificità culturali.
- 11.2 I servizi sociali dovrebbero essere organizzati tenendo conto anche delle esigenze dei familiari dei beneficiari del servizio, destinatari indiretti dello stesso.
- 11.3 I prestatori di servizi dovrebbero incoraggiare la partecipazione attiva dei beneficiari e, possibilmente, delle loro famiglie, delle persone di fiducia e degli operatori non professionisti lungo l'intera filiera della programmazione, implementazione, gestione e valutazione degli

interventi.

## 12. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo

- 12.1 Ai sensi dell'articolo 95, comma 3, lettera a) del codice dei contratti pubblici i contratti relativi ai servizi sociali sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo.
- 12.2 Ferme le indicazioni contenute nelle Linee guida n. 2, di attuazione del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa", i criteri oggettivi di aggiudicazione dell'offerta che le amministrazioni possono utilizzare per l'affidamento di servizi sociali attengono anche:
- alla qualità del servizio;
  - all'organizzazione e alla qualifica professionale del personale effettivamente utilizzato nell'appalto;
  - alle attività successive all'erogazione del servizio (attività di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti, raccolta di dati e informazioni, creazione e messa a disposizione di banche dati informatizzate, ecc.);
  - alle condizioni per lo svolgimento della prestazione (tempi, modalità di svolgimento, processi).
- 12.3 Le amministrazioni, nell'esercizio della discrezionalità tecnica, possono individuare ulteriori sub-criteri di valutazione che facciano riferimento alle misure descritte nei precedenti paragrafi 10 e 11.

## 13. Il principio di rotazione negli affidamenti sotto soglia

- 13.1 Agli affidamenti di servizi sociali di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, comma 1, lettera d) si applica il principio di rotazione.
- 13.2 Nell'ambito dei servizi sociali possono sussistere particolari ragioni per derogare al principio della rotazione, che dipendono dalla natura del servizio offerto oppure dalla situazione di svantaggio in cui versano i beneficiari del servizio o i prestatori dello stesso. Si pensi all'ipotesi di servizi rivolti a utenti con problemi psichici per i quali qualsiasi cambiamento può rappresentare un motivo di forte destabilizzazione, oppure ai servizi resi nell'ambito di progetti volti all'inserimento lavorativo di persone disabili o svantaggiate, il cui percorso di accompagnamento potrebbe richiedere un carattere di continuità, anche ambientale.
- 13.3 Nei casi di deroga al principio di rotazione, la stazione appaltante deve motivare la scelta adottata anche in relazione alle specifiche ragioni connesse alla natura del servizio o alle condizioni degli utenti/prestatori che giustificano il ricorso alla deroga, specificando il motivo per cui dette esigenze non possano essere superate attivando la clausola sociale. Ciò anche in considerazione del fatto che l'importo per cui è consentito il ricorso alle procedure sotto soglia, per i servizi in argomento, è particolarmente elevato.

## 14. La clausola sociale

- 14.1 La clausola sociale di cui all'articolo 50 del codice dei contratti pubblici deve essere interpretata conformemente ai principi nazionali e comunitari in materia di libertà di iniziativa imprenditoriale e di concorrenza, nel rispetto della libertà d'impresa, riconosciuta e garantita dall'art. 41 della Costituzione, che sta a fondamento dell'autogoverno dei fattori di produzione e dell'autonomia di gestione propria del contratto di appalto. Conseguentemente,



L'obbligo di riassorbimento dei lavoratori alle dipendenze dell'appaltatore uscente nello stesso posto di lavoro e nel contesto dello stesso appalto, deve essere armonizzato e reso compatibile con l'organizzazione di impresa prescelta dall'imprenditore subentrante, secondo le indicazioni fornite nelle Linee guida n. 13, adottate dall'ANAC con deliberazione n. 114 del 13/2/2019.

- 14.2 Nel caso delle cooperative sociali occorre tener conto del particolare modulo organizzativo che prevede, tra le altre cose, la figura del socio lavoratore. Tale circostanza rende più difficoltoso il passaggio di dipendenti da un'organizzazione all'altra, sia per il ruolo dagli stessi svolto nell'ambito della compagine associativa, sia per la possibilità che l'uscita di un socio lavoratore comprometta la sopravvivenza dell'ente nel caso che venisse meno del numero legale.

Gli Stakeholder sono invitati a far pervenire le loro osservazioni in merito alle indicazioni fornite sulla clausola sociale, indicando eventuali, ulteriori specificità che meritano particolare considerazione e possibili soluzioni percorribili.

## 15. La proroga tecnica

- 15.1 La proroga dei contratti in corso di esecuzione è un istituto di carattere eccezionale volto a consentire la prosecuzione del servizio nel caso in cui, per cause indipendenti dalla volontà della stazione appaltante, la procedura per l'affidamento non possa concludersi prima della scadenza del contratto.
- 15.2 La proroga è consentita nei soli casi previsti dall'articolo 106, comma 11, del codice dei contratti pubblici. Al di fuori di tali ipotesi, la proroga della durata del contratto si traduce in un affidamento diretto non consentito in assenza dei presupposti normativi.
- 15.3 Al fine di scongiurare il ricorso illegittimo alla proroga del contratto in corso di esecuzione, le amministrazioni devono tener conto dei contratti in scadenza nella programmazione biennale degli acquisti e programmare l'avvio delle procedure di gara in tempo utile per addivenire all'aggiudicazione del servizio entro la scadenza del contratto.

## Parte III - I regimi derogatori previsti dal codice

### 16. Appalti riservati alle organizzazioni di cui all'art. 143, comma 2, del codice dei contratti pubblici per determinati servizi

- 16.1 L'articolo 143 del codice dei contratti pubblici introduce una riserva in favore di organizzazioni che siano in possesso delle caratteristiche organizzative e strutturali individuate dal comma 2 della norma, per la partecipazione alle procedure di gara che abbiano ad oggetto i servizi individuati al comma 1. La disposizione introduce una deroga al principio di concorrenza e, pertanto, può trovare applicazione soltanto ai casi espressamente previsti.
- 16.2 La stazione appaltante, nella determina a contrarre, motiva in ordine alla scelta di avvalersi della deroga, con riferimento al perseguimento di obiettivi di utilità sociale.
- 16.3 Le procedure di aggiudicazione sono quelle previste dal codice dei contratti pubblici in ragione della tipologia dell'affidamento e della soglia di importo.
- 16.4 La stazione appaltante verifica, oltre al possesso dei requisiti generali e speciali previsti dal codice, la sussistenza, in capo ai concorrenti, delle particolari condizioni previste dall'articolo 143, attestata in sede di partecipazione.

Si invitano gli Stakeholder a fornire osservazioni in merito a possibili indicazioni utili sull'obbligo di motivazione della scelta di avvalersi della deroga che deve essere assolto in riferimento al perseguimento di obiettivi di utilità sociale. In particolare, si chiede di fornire indicazioni per meglio specificare il contenuto della motivazione.

## **17. Appalti riservati ad operatori economici e cooperative sociali il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate ex art. 112, comma 1, prima parte, del codice dei contratti pubblici**

- 17.1 L'articolo 112, comma 1, prima parte, del codice dei contratti pubblici, fatte salve le disposizioni vigenti in materia di cooperative sociali e di imprese sociali, prevede una riserva di partecipazione e di esecuzione in favore di operatori economici, cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate.
- 17.2 L'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità e svantaggiate è qualificabile come scopo principale dei soggetti di cui al punto 17.1 quando ne costituisce l'attività principale e stabile, risultante dallo statuto sociale.
- 17.3 La condizione di persona con disabilità o svantaggiata deve risultare da idonea documentazione.
- 17.4 L'affidamento riservato ai soggetti di cui al punto 17.1 può avere ad oggetto appalti di lavori, servizi o forniture e concessioni di lavori e di servizi nei settori ordinari.
- 17.5 Nel caso della riserva di partecipazione, le procedure di aggiudicazione sono quelle previste dal codice dei contratti pubblici. La stazione appaltante verifica il possesso, in capo ai concorrenti, dei requisiti previsti dall'articolo 80 del codice dei contratti pubblici. Con particolare riferimento alle cooperative sociali di tipo B finalizzate al reinserimento lavorativo di detenuti, si evidenzia che in forza dell'art. 20 della legge n. 354 del 1975, così come integrato dalla legge n. 193 del 2000, per la costituzione e lo svolgimento di rapporti di lavoro, nonché per l'assunzione della qualità di socio nelle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991 n. 381, non si applicano le incapacità derivanti da condanne penali o civili. Il legislatore ha inteso, quindi, limitare gli effetti interdittivi scaturenti dalle condanne civili e penali per rendere pienamente applicabile la disciplina volta al reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. La deroga è, però, prevista esclusivamente in favore dei soci e dei lavoratori delle cooperative ed è finalizzata a consentire il relativo reinserimento lavorativo. Pertanto, la disciplina prevista all'art. 80, commi 1 e 2, trova piena applicazione nei confronti degli amministratori, dei procuratori e dei direttori tecnici.
- 17.6 Nell'ipotesi di cui al punto 17.5, nella determinazione dei criteri di valutazione delle offerte la stazione appaltante deve valorizzare adeguatamente le caratteristiche sociali delle offerte attraverso la previsione di idonei criteri qualitativi e quantitativi.
- 17.7 La stazione appaltante può tenere in considerazione, tra i criteri qualitativi di valutazione dell'offerta, caratteristiche soggettive dell'operatore economico, quali ad esempio: i requisiti, le caratteristiche e l'esperienza professionale del responsabile delle attività di coordinamento; il numero e le competenze degli operatori incaricati dell'accompagnamento lavorativo; la presenza di programmi di formazione, aggiornamento, accompagnamento e tutoraggio del personale disabile e svantaggiato; la capacità di trasformazione dei tirocini formativi in assunzioni stabili. La stazione appaltante può valutare altresì: l'appropriatezza e accuratezza

- dei progetti, intesa come capacità di elaborare piani personalizzati di inserimento e di affidare mansioni che tengano conto della particolare situazione fisica e psicologica dei lavoratori disabili o svantaggiati; l'attività formativa dedicata ai lavoratori; il possesso della certificazione di qualità inerente all'attività di inserimento lavorativo; la presenza di azioni di valutazione periodica delle attività di inserimento; le azioni di raccordo con i servizi sociali del territorio.
- 17.8 Può costituire un criterio di valutazione di tipo quantitativo, ad esempio, l'incremento del numero di lavoratori svantaggiati rispetto alla quota minima prevista dal bando di gara.
- 17.9 La stazione appaltante verifica periodicamente la permanenza dei presupposti che hanno consentito l'accesso dell'operatore economico alla procedura riservata o all'esecuzione riservata che devono essere mantenuti anche durante tutta la fase esecutiva.
- 17.10 L'esecuzione del contratto deve avvenire con modalità tali da perseguire lo scopo sociale dell'operatore economico, favorendo l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate. A tal fine, nel caso di riserva di esecuzione, il bando di gara richiede l'indicazione delle modalità di esecuzione che avviene nell'ambito di apposita relazione dell'operatore economico. La stazione appaltante verifica che le modalità indicate dal concorrente siano idonee al perseguimento dello scopo dichiarato sulla base di criteri predeterminati e resi noti nel bando di gara. Tra i criteri individuati dalla stazione appaltante possono essere previsti l'impiego di una percentuale minima di personale con disabilità o svantaggiato e i criteri individuati al punto 17.7.
- 17.11 In fase esecutiva la stazione appaltante, in ottemperanza al disposto dell'articolo 31, comma 12, del codice dei contratti pubblici, verifica il rispetto delle condizioni richieste dal bando di gara e di quelle offerte dall'esecutore e accerta l'idoneità dei programmi adottati a perseguire gli obiettivi prefissati.

## **18. Appalti con esecuzione riservata nell'ambito di programmi di lavoro protetti ex art. 112, comma 1, seconda parte, del codice dei contratti pubblici**

- 18.1 L'articolo 112, comma 1, seconda parte del codice dei contratti pubblici, prevede una riserva di esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti in favore di operatori economici quando almeno il 30% di lavoratori dei suddetti operatori economici siano composti da soggetti con disabilità o svantaggiati.
- 18.2 Si ritiene che la percentuale di lavoratori svantaggiati debba essere riferita sia al numero dei lavoratori complessivamente impiegati, sia a coloro che eseguono le singole prestazioni dedotte in contratto. Una diversa interpretazione, infatti, rischierebbe di consentire solo in minima parte di raggiungere l'obiettivo dell'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati a fronte di una rilevante compressione della concorrenza e, pertanto, non risulterebbe conforme ai principi di adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. Trattandosi di un requisito di esecuzione, il limite numerico deve essere rispettato al momento della stipula del contratto ed essere mantenuto per tutta la fase esecutiva.
- 18.3 Il numero complessivo dei lavoratori, che costituisce la base di calcolo della percentuale prevista dalla norma, deve essere calcolato con riferimento ai lavoratori non svantaggiati e non disabili complessivamente impiegati, in conformità alle indicazioni fornite dall'INPS con la circolare n. 188 del 1994.
- 18.4 L'esecuzione del contratto deve avvenire con modalità tali da perseguire lo scopo sociale dell'operatore economico, favorendo l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate. Il bando di gara richiede la descrizione del programma di lavoro protetto, con indicazione delle attività che saranno svolte dal personale con disabilità o

svantaggiato, delle modalità di svolgimento delle prestazioni e delle azioni volte a favorire il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

- 18.5 In fase esecutiva, la stazione appaltante, in ottemperanza al disposto dell'articolo 31, comma 12, del codice dei contratti pubblici, valuta la corretta esecuzione della prestazione anche con riferimento all'inserimento lavorativo dei soggetti disabili e svantaggiati, verificando, ad esempio, la concreta attuazione del programma di lavoro protetto e il perseguimento degli obiettivi programmati.

Con riferimento, in generale, alla parte III delle presenti Linee guida, si osserva che il codice prevede, agli articoli 112 e 143, diversi istituti derogatori che si diversificano per ambito soggettivo e oggettivo di applicazione e per i requisiti di accesso previsti. In particolare, l'articolo 143 prevede una riserva di partecipazione in favore di organizzazioni che abbiano i requisiti previsti al comma 2 della medesima disposizione, per le categorie di appalti individuate al comma 1. Prevede, inoltre, che la procedura in esame non possa essere utilizzata in favore di organismi che abbiano già beneficiato di un affidamento riservato ai sensi della disposizione in argomento nei tre anni antecedenti e che la durata massima del contratto affidato secondo la procedura in esame non possa superare i tre anni. L'articolo 112 del codice dei contratti pubblici prevede, invece, tre diverse possibilità: 1) Una riserva di partecipazione alle procedure di appalto e di concessione in favore di operatori economici, cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate; 2) Una riserva di esecuzione per le procedure di appalto e di concessione in favore dei medesimi soggetti di cui al punto 1; 3) Una riserva di esecuzione per le procedure di appalto e di concessione nell'ambito di programmi di lavoro protetti in favore di organismi che abbiano almeno il trenta per cento dei lavoratori composto da persone con disabilità o svantaggiate. In sostanza, lo scopo della riserva di cui all'articolo 112 è sempre l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate, tuttavia, mentre ai punti 1) e 2) è richiesto che tale finalità rappresenti lo scopo principale degli organismi, senza prevedere l'impiego di un numero minimo di soggetti disabili o svantaggiati, al punto 3) si richiede una partecipazione minima di soggetti disabili o svantaggiati all'organico dell'ente. L'intento del legislatore è stato, quindi, quello di contemplare le diverse modalità organizzative utilizzabili per realizzare il medesimo scopo ritenuto meritevole di tutela. È evidente che le organizzazioni di cui al punto 3 rientrano anche nella tipologia di cui ai punti 1 e 2, mentre non è necessariamente vero il contrario.

La seconda parte del primo comma dell'articolo 112 si riferisce ad «operatori economici» che siano composti per almeno il trenta per cento dei lavoratori disabili o svantaggiati. Con tale previsione il legislatore, nell'applicazione della deroga, ha inteso eliminare la distinzione che era prevista nella normativa previgente tra laboratori protetti di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 163/06 e cooperative sociali di cui alla legge 381/1991, consentendo l'applicazione della deroga anche a queste ultime. Rispetto alla previgente disposizione, la nuova previsione dell'articolo 112 apporta alla disciplina degli «appalti riservati» alcune novità:

1. si prevede espressamente la possibilità di applicare la «riserva» anche nell'ambito delle concessioni e non solo degli appalti;
2. viene ampliato l'ambito soggettivo di applicabilità della norma: l'articolo 52 prevedeva la riserva per i soli laboratori protetti, l'articolo 112 è, invece, riferito in generale agli operatori economici e a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate; la riserva è quindi in favore di operatori economici che impieghino non solo i disabili (come era previsto in

precedenza) ma anche persone svantaggiate.

3. è possibile riservare l'esecuzione del contratto, oltre che nei casi sopra indicati, anche nel contesto di programmi di lavoro protetti, quando almeno il 30 per cento (non più "la maggioranza" come prevedeva l'articolo 52) dei lavoratori dei suddetti operatori economici sia composto da lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati;
4. la norma, a differenza del previgente Codice, introduce, al comma 2, una espressa definizione di "lavoratori con disabilità" e lavoratori svantaggiati", con rinvio alle rispettive discipline di settore (soggetti con disabilità di cui all'articolo. 1 legge 1.68/99, persone svantaggiate di cui all'articolo 4, legge 381/1991, gli altri soggetti di cui all'articolo 21, legge 354/1975).

Da quanto sopra deriva, quindi, che in linea con le previsioni dell'articolo 20 della direttiva appalti, la norma contiene una definizione più ampia - rispetto al previgente assetto normativo - dei soggetti che rientrano nel suo campo di applicazione che include tutti gli "operatori economici" (nonché le cooperative sociali e loro consorzi) il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate.

Si ritiene che in tale generica espressione possano rientrare anche i "laboratori protetti", ancorché non espressamente citati, in quanto rientranti nella definizione di "operatori economici" che abbiano come scopo principale quello dell'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità, anche alla luce della definizione degli stessi offerta dall'Autorità nelle pronunce sopra citate (l'Autorità chiarito che affinché un operatore possa essere riconosciuto come "laboratorio protetto", deve essere in possesso dei seguenti requisiti: essere un soggetto giuridico che eserciti in via stabile e principale un'attività economica organizzata; prevedere nei documenti sociali, tra le finalità dell'ente, quella dell'inserimento lavorativo delle persone disabili; avere nel proprio ambito una maggioranza di lavoratori disabili).

La disposizione, dunque, va letta alla luce della direttiva 2014/24/UE la quale, come sopra sottolineato, prevede che gli Stati membri possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto a laboratori protetti e ad operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate o possono riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando almeno il 30% dei lavoratori dei suddetti laboratori, operatori economici o programmi sia composto da lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati.

Si ritiene, cioè, che il legislatore, al fine di garantire un'applicazione della riserva de qua in linea con le finalità perseguite dalla direttiva appalti (come illustrate nel considerando 36), abbia voluto fare ricorso ad una definizione generica, quella di "operatori economici", che possa includere tutti i soggetti che perseguono, come scopo principale, l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate. A seguito dell'introduzione della suddetta definizione generica sembrerebbe superflua la previsione della riserva di esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti in favore di operatori economici composti da almeno il trenta per cento di lavoratori con disabilità o svantaggiati. I soggetti che rientrano nella fattispecie (cooperative sociali e laboratori protetti) possono, infatti, beneficiare anche della riserva di esecuzione di cui alla prima parte del primo comma dell'articolo 112 e, d'altro canto, non si comprende se l'esecuzione nel contesto di un programma di lavoro protetto possa differenziarsi dall'esecuzione al fine dell'integrazione sociale e professionale dei soggetti disabili o svantaggiati. La distinzione è stata mantenuta, presumibilmente, perché espressamente contenuta nella direttiva europea. Sul punto, si chiede agli Stakeholder di esprimere le loro considerazioni, indicando l'eventuale esistenza di organismi che rientrino nella seconda e non nella prima parte della disposizione in esame e, in caso positivo, di

indicare se le indicazioni fornite ai punti 18.2, 18.3 e 18.4 possano essere ritenute valide per tutti i soggetti individuati. Gli Stakeholder sono invitati ad esprimersi sulle ricostruzioni interpretative proposte nel paragrafo 18 e sulle indicazioni ivi fornite, segnalando l'eventuale necessità di maggiori specificazioni e, in tal caso, indicandone i contenuti ritenuti opportuni.

## Parte IV- Gli istituti previsti dal codice del terzo settore e dalla normativa speciale

### 19 Disposizioni comuni

- 19.1 Il decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 introduce specifiche forme di affidamento di servizi a organismi del terzo settore, senza abrogare la normativa speciale previgente e senza coordinare le relative disposizioni con le previsioni del codice dei contratti pubblici. Ne deriva la contemporanea vigenza di istituti simili che hanno presupposti e ambiti di applicazione soggettivi e oggettivi diversificati.
- 19.2 Al di fuori delle ipotesi derogatorie individuate dal codice dei contratti pubblici, il ricorso alle fattispecie previste dalla normativa speciale del terzo settore deve essere adeguatamente motivato con riferimento alla ricorrenza in concreto degli specifici motivi che sostengono e giustificano il ricorso a procedure riservate agli organismi del terzo settore. L'attivazione di una delle forme di affidamento previste dal codice del terzo settore, infatti, priva le imprese profit della possibilità di affidamento del servizio, determinando una sostanziale segregazione del mercato.

### 20 Le convenzioni con le associazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale ex art. 56 del codice del terzo settore

- 20.1 Al fine di valorizzare l'apporto del volontariato nel sistema di interventi e servizi sociali, l'articolo 56 del decreto legislativo 117/2017 ha previsto la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di sottoscrivere convenzioni in deroga all'applicazione del codice dei contratti pubblici, finalizzate allo svolgimento, in favore di terzi, di attività o servizi sociali di interesse generale di cui all'articolo 5 del codice del Terzo settore.
- 20.2 I soggetti con cui stipulare le convenzioni devono essere in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 56, comma 3, del codice dei contratti pubblici e dal codice del Terzo settore.
- 20.3 Il ricorso alla deroga deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento alla maggiore convenienza rispetto al mercato. Tale aspetto deve essere valutato, oltre che con riferimento alla convenienza economica del ricorso allo schema della convenzione, anche in relazione ai maggiori benefici conseguibili per la collettività in termini di maggior attitudine del sistema a realizzare i principi di universalità, solidarietà, accessibilità, efficienza economica e adeguatezza.
- 20.4 Le procedure comparative utilizzate per la selezione degli organismi con cui stipulare la convenzione devono rispettare i principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, oltre ai principi di economicità ed efficacia che devono connotare in via generale l'azione amministrativa. Costituisce buona pratica la pubblicazione di un avviso di indizione della procedura selettiva, con indicazione dei requisiti di partecipazione, delle finalità dell'affidamento, delle attività finanziabili, del finanziamento

- concedibile, dei criteri di valutazione delle proposte, del contenuto della convenzione e dei sistemi di monitoraggio e controllo dell'esecuzione.
- 20.5 I criteri di selezione devono consentire l'adeguata valutazione dei requisiti normativamente previsti e favorire la piena espressione della capacità progettuale e organizzativa dei soggetti affidatari.
- 20.6 La convenzione può avere ad oggetto attività ricomprese nel sistema integrato di interventi e servizi sociali che siano compatibili con l'organizzazione e le finalità degli organismi interessati. L'attività può essere svolta per finalità di solidarietà sociale, autoaiuto e reciprocità oppure come forma di collaborazione nell'attuazione di interventi complementari a servizi che richiedono un'organizzazione complessa. Pertanto, l'ambito preferenziale di azione dell'associazionismo nel contesto del sistema integrato di interventi e servizi sociali può essere individuato, ad esempio, nella funzione di supporto e di rinforzo a servizi già esistenti, nella proposizione e progettazione di interventi e servizi innovativi, nell'assunzione in proprio di interventi.
- 20.7 La durata della convenzione deve essere individuata in dipendenza della tipologia di servizio da erogare e in modo da garantire la libertà di accesso.
- 20.8 I rimborsi devono avvenire nel rispetto dei limiti previsti dall'articolo 56, comma 4, del codice del Terzo settore ed avere ad oggetto i soli costi fatturati e rendicontati.
- 20.9 Al personale volontario si applica l'articolo 17 del codice del Terzo settore. L'entità dei rimborsi riconosciuti ai volontari è calcolata in ragione anche dell'organizzazione specifica del servizio, della natura dei rapporti di lavoro, del rapporto numerico tra volontari e lavoratori stipendiati. Se non correttamente applicato, il rimborso dei volontari potrebbe costituire una forma di pagamento della prestazione in contrasto con il comma 3 del citato articolo 17.
- 20.10 La verifica delle prestazioni oggetto della convenzione e della loro qualità avviene attraverso azioni di monitoraggio delle attività svolte e dei risultati raggiunti anche mediante utilizzo di questionari di gradimento rivolti ai destinatari del servizio. La verifica riguarda anche il raggiungimento degli obiettivi di solidarietà sociale che hanno giustificato il ricorso alla deroga.

Con riferimento alla questione dei rimborsi, si evidenzia che il Consiglio di Stato, nel parere reso su richiesta dell'Autorità, ha ritenuto che solo il rimborso a piè di lista, che escluda la remunerazione, anche in maniera indiretta, di tutti i fattori della produzione e comprenda unicamente le documentate spese vive, correnti e non di investimento incontrate dall'ente, consente di affermare la gratuità della prestazione del servizio e, dunque, di postulare la estraneità all'ambito del codice dei contratti pubblici. L'Autorità ritiene, tuttavia, che debba essere tenuto in considerazione l'orientamento ormai consolidato della Corte di Giustizia (sentenze CGUE nelle cause C-113/13 e C-50/14), che ha sancito la legittimità delle convenzioni a rimborso con le organizzazioni di volontariato, a condizione che non siano perseguiti obiettivi diversi da quelli di solidarietà sociale e che non sia tratto alcun profitto dalle prestazioni rese. Tale condizione si verifica quando è previsto il solo rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le specifiche prestazioni.

Sulla base di tali considerazioni, si ritiene opportuno acquisire l'avviso degli Stakeholder in merito alle indicazioni fornite, con particolare riferimento all'individuazione dei costi rimborsabili. Inoltre, si chiede una riflessione sulla possibilità di prevedere, accanto al personale volontario, l'attività di personale dipendente impiegato in servizi di segreteria, coordinamento o altre attività amministrative e, in caso positivo, di chiarire in che modo sia possibile prevedere il rimborso dei relativi oneri.

## 21 Il trasporto sanitario di emergenza e urgenza

- 21.1 Il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza può essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento diretto alle organizzazioni di volontariato che abbiano le caratteristiche indicate all'articolo 57, comma 1, del codice del Terzo settore.
- 21.2 Per trasporto sanitario di emergenza si intende ogni situazione che necessita di una prestazione sanitaria rapida e immediata a causa di un imminente pericolo di vita.
- 21.3 Per trasporto di urgenza si intende ogni situazione in cui è necessaria una prestazione sanitaria non differibile, in assenza della quale la situazione del paziente diventerebbe critica, e il paziente versa in condizioni tali da richiedere l'assistenza di personale sanitario in grado di effettuare anche il primo soccorso.
- 21.4 L'affidamento diretto è giustificato dall'esigenza di garantire il perseguimento di una finalità sociale e di obiettivi di solidarietà. Detto affidamento deve garantire lo svolgimento del servizio in condizioni di efficienza economica e di adeguatezza, nel rispetto di standard minimi garantiti. La sussistenza di tali presupposti deve emergere dalla motivazione addotta dall'Amministrazione a sostegno del ricorso all'affidamento diretto.
- 21.5 L'affidamento diretto avviene nel rispetto dei principi di trasparenza di cui all'articolo 56, comma 3-bis, del codice del Terzo settore e del principio di non discriminazione.
- 21.6 Si applicano i punti da 20.7 a 20.10 delle presenti Linee guida.

L'affidamento in via prioritaria del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza alle organizzazioni di volontariato è stato previsto come possibilità. Alcuni operatori del settore ritengono che la stazione appaltante possa indire una gara soltanto dopo aver verificato che non ci siano organizzazioni di volontariato disponibili a svolgere il servizio, pena l'illegittimità della procedura indetta. Alcune pronunce giurisprudenziali sono in questo senso e le leggi regionali in materia, in generale, qualificano la fattispecie in termini di obbligo di rivolgersi prioritariamente alle organizzazioni di volontariato. Tuttavia, il dato testuale della disposizione e la relazione illustrativa all'articolo 57 parlano di facoltà e quindi sembrano lasciare la scelta all'amministrazione.

Si pongono, inoltre, dubbi interpretativi sulla qualificazione dei trasporti finalizzati al trapianto di organo, alla trasfusione di sangue o emoderivati, alla somministrazione di farmaci e antidoti qualora risultino indispensabili a salvaguardare le fondamentali funzioni vitali dei pazienti. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa (CdS 3615/2016) ha ritenuto che la Corte di Giustizia UE, nella causa C 113/13, abbia espressamente consentito di derogare al generale principio della pubblica gara estesa a tutti gli operatori economici, in favore delle associazioni non profit, solo per i servizi di ambulanza e di trasporto sanitario d'urgenza; tuttavia, i Giudici di Palazzo Spada hanno affermato che la Corte UE non ha espressamente escluso dalla deroga i servizi di trasporto sanitario in genere, che restano comunque connessi alle ragioni di necessità ed urgenza tipiche del settore, dovendo essere i servizi di trasporto, ordinari e non, fungibili ove necessario a far fronte alle emergenze, e dovendo rispondere, anche i servizi ordinari, ai criteri di urgenza necessari per la tutela della salute umana, così come è ben evidenziato dalla avvenuta espressa inclusione, fra i servizi non di emergenza-urgenza, del trasporto di organi espianati per trapianti, pur essendo anche tale trasporto caratterizzato da intuibili profili di imprevedibilità e di somma urgenza nell'esecuzione.

Il legislatore del codice del Terzo settore, tuttavia, ha adottato una previsione più restrittiva rispetto all'orientamento giurisprudenziale, prevedendo la deroga solo per i trasporti sanitari di emergenza e urgenza.



Sul punto si chiede l'avviso degli stakeholder in ordine alla possibilità di far rientrare i trasporti finalizzati al trapianto di organo, alla trasfusione di sangue o emoderivati, alla somministrazione di farmaci e antidoti qualora risultino indispensabili a salvaguardare le fondamentali funzioni vitali dei pazienti e siano, quindi caratterizzati da imprevedibilità e somma urgenza nell'esecuzione.

## 22 L'autorizzazione e l'accreditamento degli organismi del terzo settore

- 22.1 L'autorizzazione è generalmente intesa come sistema di abilitazione all'attività dei soggetti privati che vogliono offrire attività di servizio sociale. È utilizzata con particolare riferimento all'offerta di servizi residenziali o semiresidenziali e, in alcune realtà, di servizi domiciliari e socioeducativi.
- 22.2 Al fine di garantire l'affidabilità del soggetto erogatore e la qualità delle prestazioni, il rilascio dell'autorizzazione deve essere subordinato al possesso di requisiti di onorabilità e di capacità professionale e tecnica adeguata e deve avvenire nel rispetto del principio di trasparenza, individuando preventivamente le procedure e i criteri di valutazione che saranno adottati per la selezione dei soggetti.
- 22.3 L'amministrazione deve assicurare l'osservanza di standard minimi prefissati relativi alle strutture residenziali e deve valutare gli aspetti organizzativi, gestionali e metodologici, le garanzie offerte agli utenti e, soprattutto con riferimento ai servizi socioeducativi, la qualità dei progetti educativi proposti.
- 22.4 Al fine di garantire la qualità delle prestazioni e il raggiungimento degli obiettivi, devono essere previste attività di monitoraggio e di verifica periodica dell'esecuzione del contratto, anche mediante la misurazione del grado di soddisfazione degli utenti.
- 22.5 Rispetto all'autorizzazione, l'accreditamento richiede l'osservanza di standard qualitativi ulteriori e, quindi, si pone come atto di abilitazione di secondo grado. Esso non riveste una funzione accertativa del possesso di requisiti qualificanti, quanto piuttosto una funzione collaborativa e promozionale, essendo volto ad instaurare un rapporto tra accreditato e accreditante, ispirato ad una logica di sussidiarietà. Gli enti accreditati, infatti, vengono inseriti nella rete dei servizi sociali e possono ricevere contributi e sovvenzioni per lo svolgimento di attività rivolte al pubblico. In particolare, l'amministrazione può concedere voucher o assegni di cura ai cittadini da spendere presso le strutture accreditate per l'acquisto di prestazioni.
- 22.6 Le Regioni, in virtù della propria autonomia, hanno allargato il campo di applicazione dell'istituto dell'accreditamento anche ad altri servizi, attribuendo allo stesso diverse finalità e, in particolare:
- regolazione dell'ingresso nel mercato di soggetti che intendono erogare servizi per conto del pubblico. In tal caso, l'accreditamento serve per accedere alle procedure di selezione operate dall'amministrazione. Il sistema prevede la definizione delle tariffe da corrispondere ai soggetti accreditati per l'erogazione di prestazioni attraverso il sistema dei voucher/buoni di servizio, ciò che consente agli utenti l'acquisto diretto delle prestazioni dagli enti accreditati (pubblici e privati), che quindi sono posti in concorrenza tra di loro, con conseguente stimolazione del confronto competitivo tra le strutture accreditate;
  - promozione e miglioramento della qualità dei servizi: gli operatori sono obbligati a garantire livelli strutturali e organizzativi predeterminati, pertanto, l'accreditamento diventa strumento di selezione dei soggetti erogatori e di monitoraggio e verifica delle prestazioni.

Nella prassi si è osservato che l'istituto dell'accreditamento ha trovato attuazione in ambito regionale attraverso tre diversi modelli:

- modello del governo pubblico, caratterizzato dalla limitazione nel numero dei soggetti accreditabili sulla base della programmazione regionale e locale del fabbisogno;
- modello dell'accreditamento libero, caratterizzato dalla concessione dell'accreditamento a tutte le strutture che ne facciano richiesta e siano in possesso dei requisiti, il cui apporto al servizio pubblico sarà definito da accordi contrattuali senza nessuna garanzia di accesso ai fondi;
- modello degli accordi contrattuali in cui l'accreditamento viene sostituito da accordi negoziali con i soggetti erogatori dei servizi.

22.7 Indipendentemente dal modello utilizzato, per garantire la capacità degli esecutori e la qualità delle prestazioni, la selezione del soggetto chiamato ad erogare il servizio deve avvenire garantendo adeguati livelli di trasparenza, previa valutazione della sussistenza di requisiti di onorabilità e di capacità professionale e tecnica adeguata.

22.8 Tra i requisiti da prendere in considerazione devono rientrare anche la previsione di modalità di partecipazione degli utenti e dei loro familiari alla gestione e alla valutazione del servizio, nonché il rispetto dei diritti degli utenti riconosciuti da convenzioni internazionali, da disposizioni a tutela dei consumatori e dalle carte dei servizi.

22.9 L'accreditamento deve costituire un percorso dinamico che prevede sia valutazioni periodiche dei fabbisogni e della qualità dei servizi, che verifiche del mantenimento dei requisiti e delle condizioni di accreditamento. Le Amministrazioni devono individuare le cause di decadenza dell'accreditamento (perdita dei requisiti soggettivi, gravi inadempimenti, ecc.), cui collegare la risoluzione dei contratti in corso.

Si invitano gli Stakeholder ad esprimersi in merito alle indicazioni fornite, offrendo eventuali, ulteriori elementi per l'individuazione dei requisiti di accesso, degli standard minimi richiesti e dei criteri di selezione.

## 23 La co-progettazione

23.1 Ai sensi dell'articolo 55, comma 3, del codice del Terzo settore, le amministrazioni possono ricorrere all'ausilio degli enti del terzo settore per definire specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti e già individuati negli strumenti di programmazione, secondo le modalità indicate al paragrafo 7.

23.2 L'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2001 riconosce, inoltre, alle organizzazioni del Terzo settore un ruolo di rilievo in materia di progettazione di interventi innovativi e sperimentali finalizzati ad affrontare specifiche problematiche sociali. In tali ipotesi, è previsto che i Comuni possano indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare per la realizzazione degli obiettivi. Le regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche nonché per la individuazione delle forme di sostegno.

23.2.1 La co-progettazione può essere utilizzata per promuovere la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona attraverso la concertazione, con i soggetti del terzo settore, di forme e modalità di:

- inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali;
  - collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore;
  - messa in comune di risorse per l'attuazione di progetti e obiettivi condivisi.
- 23.2.2 Gli interventi oggetto di co-progettazione devono essere innovativi e sperimentali. Gli stessi, quindi, devono essere caratterizzati da elementi di novità rispetto, ad esempio, alle modalità organizzative e/o esecutive del servizio oppure ai soggetti coinvolti, ed elementi di sperimentazione, intesa come azione volta ad applicare metodi innovativi al fine di vagliarne l'efficacia rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati e di replicarne l'attuazione in contesti analoghi.
- 23.2.3 La collaborazione per la realizzazione degli obiettivi si sostanzia in una compartecipazione del partner alla realizzazione del progetto con proprie risorse intese come beni immobili, attrezzature, strumentazioni, automezzi, risorse umane, capacità di reperire contributi e/o finanziamenti da parte di enti non pubblici, attività di coordinamento e organizzazione, cura dei rapporti con la rete territoriale.
- 23.2.4 Al ricorrere dei presupposti individuati nei precedenti punti, la co-progettazione può avvenire in deroga alle disposizioni previste dal codice dei contratti pubblici, sostanziandosi in un accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni e privato sociale e che trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale.
- 23.2.5 La scelta del soggetto partner deve avvenire mediante procedure comparative nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, economicità ed efficacia.
- 23.2.6 Costituisce buona pratica la pubblicazione di un avviso di indizione della procedura selettiva, con indicazione di un progetto di massima, dei requisiti di partecipazione, delle specifiche problematiche sociali che si intendono affrontare, dei criteri e delle modalità che saranno utilizzati per l'individuazione del progetto o dei progetti definitivi, dei sistemi di monitoraggio, controllo e valutazione adottati. L'avviso deve specificare se il soggetto selezionato sarà chiamato anche alla gestione del servizio
- 23.2.7 Le proposte progettuali devono illustrare gli elementi di innovazione introdotti nella gestione del servizio, i soggetti coinvolti, le azioni che saranno intraprese e le modalità che saranno utilizzate nella sperimentazione, indicando altresì i metodi di valutazione dei risultati conseguiti.
- 23.2.8 I criteri di selezione devono consentire l'adeguata valutazione dei requisiti di partecipazione, della proposta progettuale, delle soluzioni innovative e sperimentali offerte e delle modalità di compartecipazione proposte.
- 23.2.9 Il soggetto selezionato e l'amministrazione condividono e avviano la fase di co-progettazione prendendo a riferimento il progetto selezionato e procedendo alla definizione degli aspetti esecutivi.
- 23.2.10 Terminata la fase di co-progettazione, l'amministrazione e il soggetto partner sottoscrivono una convenzione in cui sono disciplinati tutti gli aspetti relativi alla gestione del servizio progettato in conformità a quanto previsto nell'avviso di indizione della procedura.

Gli Stakeholder sono invitati a riflettere sulla necessità di operare un coordinamento tra la
---

disciplina della co-progettazione recata dall'articolo 55 del codice del Terzo settore e quella portata dall'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30/3/2001, non abrogata dalla normativa sopravvenuta. Si tratta, infatti, di istituti non perfettamente coincidenti che, proprio per questo, sembrerebbero destinati a convivere nel quadro normativo riferito al terzo settore. In particolare, l'istituto previsto dal citato decreto ha un ambito oggettivo più ristretto, essendo destinato agli interventi innovativi e sperimentali e sembra essere strutturato come progettazione sempre finalizzata anche alla gestione del servizio. Tale istituto rappresenta una deroga all'applicazione del codice dei contratti pubblici sostanziandosi in un accordo di collaborazione tra la stazione appaltante e un soggetto del Terzo settore. In sostanza, parrebbe che siano proprio gli elementi dell'innovazione e della sperimentazione a giustificare la deroga al codice dei contratti pubblici, richiedendosi, per la concreta attuazione dell'istituto e per l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati, procedure specifiche e diversificate volte a favorire la massima partecipazione e la piena espressione degli organismi del Terzo settore.

## 24 Gli affidamenti alle cooperative sociali

- 24.1 In attuazione dell'articolo 45 della Costituzione e allo scopo di promuovere opportunità di occupazione e inclusione sociale tramite un modello di cooperazione, la legge 8 novembre 1991, n. 381 consente la stipula di convenzioni, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge citata ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità Europea.
- 24.2 Le convenzioni di cui al punto precedente possono essere sottoscritte in deroga al codice dei contratti pubblici alle seguenti condizioni che devono ricorrere cumulativamente:
- l'importo stimato dell'affidamento al netto dell'Iva deve essere inferiore alla soglia comunitaria;
  - l'affidamento deve avere ad oggetto la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi;
  - l'affidamento deve essere finalizzato a creare opportunità di lavoro per i soggetti svantaggiati di cui all'articolo 4, comma 1;
  - questi ultimi devono costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere soci della cooperativa stessa (art. 4, comma 2, l. 381/1991).
- 24.3 Le convenzioni sono stipulate previo svolgimento di procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione ed efficienza.
- 24.4 Trattandosi di una previsione derogatoria, la stessa ha natura eccezionale e quindi deve essere interpretata in senso restrittivo. Il ricorso a tale schema deve essere motivato, con esplicitazione delle finalità di ordine sociale che si intendono raggiungere.
- 24.5 In fase di esecuzione della convenzione devono essere previsti appositi controlli onde verificare il raggiungimento degli obiettivi che avevano giustificato il ricorso alla deroga.

Il codice dei contratti pubblici e il codice del Terzo settore prevedono due distinte tipologie di deroga applicabili entrambi alle cooperative sociali: gli affidamenti alle cooperative sociali di cui all'articolo 5 della legge n. 381/1991 e gli appalti e concessioni riservati di cui all'articolo 112 del codice dei contratti pubblici. I due istituti non sono perfettamente coincidenti, differenziandosi per

l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione e per i requisiti e le condizioni di accesso previsti. In particolare, con riferimento all'ambito soggettivo, l'articolo 112 si riferisce, nella prima parte, agli operatori economici, alle cooperative sociali e loro consorzi e, nella seconda parte, agli organismi che abbiano almeno il trenta per cento di lavoratori disabili o svantaggiati, mentre l'articolo 5 della legge n. 381/1991 si riferisce alle cooperative di tipo B. Con riferimento all'ambito oggettivo, il codice dei contratti pubblici si riferisce alle procedure di appalto e concessione per l'affidamento di qualsiasi tipologia di lavori, servizi e forniture, sia sopra che sottosoglia, mentre la legge n. 381/1991 si riferisce agli appalti sottosoglia di forniture di beni e servizi strumentali. In relazione ai soggetti destinatari degli interventi, mentre il codice dei contratti pubblici si riferisce ai soggetti disabili o svantaggiati, la legge n. 381/1991 si riferisce ai soli soggetti svantaggiati. Infine, l'affidamento di cui alla legge n. 381/1991, a differenza dell'altro, presuppone necessariamente la stipula di una convenzione. Si tratta, quindi, di strumenti diversi che convivono nel quadro normativo in esame e che potranno essere adottati dalle stazioni appaltanti in dipendenza degli elementi di fatto e delle esigenze che si intendono perseguire. L'obiettivo delle presenti Linee guida è di chiarire le distinzioni esistenti tra le diverse opzioni disponibili, agevolando le stazioni appaltanti nella scelta e nella corretta applicazione degli istituti. Si chiede agli Stakeholder di voler suggerire eventuali, ulteriori indicazioni che si ritengono utili allo scopo.