

APPALTI E CONCESSIONI NEI SERVIZI SOCIALI, SCOLASTICI, CULTURALI

*Gli scenari applicativi tra Codice dei Contratti,
Riforma del Terzo Settore e Linee Guida ANAC*

Avv. Prof. Maria Cristina Colombo

UPEL Varese - 10 Aprile 2018

LEGGE 8 NOVEMBRE 2000, N. 328

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

La **Legge 8 Novembre 2000, n. 328**, intitolata «*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*» e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 novembre 2000, n. 265, all'**articolo 1, comma 1**, rubricato «*Principi generali e finalità*», dispone che la Repubblica:

- assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di «*interventi e servizi sociali*»;
- promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza;
- previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, scaturenti da inadeguatezza da reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia.

LEGGE 8 NOVEMBRE 2000, N. 328

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

Il **comma 2** specifica che per «*interventi e servizi sociali*» devono intendersi tutte le attività indicate dall'**articolo 128 del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112**.

In particolare:

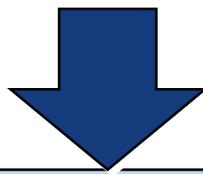
- la predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento;
- le prestazioni economiche volte a ridurre e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà (escludendo quelle garantite dal sistema previdenziale e sanitario);
- nonché le prestazioni assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

LEGGE 8 NOVEMBRE 2000, N. 328

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

OBIETTIVI

Lo scopo della Legge 328/2000 è quello di assistere il singolo individuo, nonché quello di sostenere la singola persona all'interno del proprio nucleo familiare.



In concreto: garantire un aiuto effettivo alle persone e famiglie che si trovano in stato di difficoltà.

LEGGE 8 NOVEMBRE 2000, N. 328

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

SOGGETTI DESTINATARI

L'**articolo 2** della Legge 328/2000, «*diritto alle prestazioni*», stabilisce che hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi:

- i cittadini italiani;
- i cittadini di Stati appartenenti all'Unione Europea ed i loro familiari, nel rispetto degli accordi internazionali;
- gli stranieri, ai sensi art. 41 del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286;
- profughi, stranieri ed apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, secondo quando previsto dall'articolo 129, comma 1, lettera h), del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

LEGGE 8 NOVEMBRE 2000, N. 328

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

SERVIZI PRESTATI

Il Capo III della Legge 328/2000 detta, inoltre, disposizioni relative alla realizzazione di particolari interventi di integrazione e sostegno sociale:

- all'**articolo 14** , *«Progetti individuali per le persone disabili»*;
- all'**articolo 15**, *«sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti»*;
- all'**articolo 16**, *«valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari»* .

LEGGE 8 NOVEMBRE 2000, N. 328

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

SOGGETTI EROGATORI

L'**articolo 3** della Legge 328/2000, «*Principi per la programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali*» dispone che per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali venga adottato il **metodo della programmazione**.

I **Comuni**, le **Regioni** e lo **Stato**, sono i soggetti cui compete, ai sensi del D. Lgs 31 marzo 1998, n. 112, la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato.

In particolare:

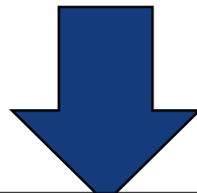
- ❖ Stato spetta il compito (*ex art. 9* Legge 328/2000) di definire un Piano Sociale Nazionale;
- ❖ Regioni (*ex art. 8* Legge 328/2000) programmano e coordinano gli interventi sociali;
- ❖ Comuni (*ex art. 6* Legge 328/2000), titolari delle funzioni amministrative, garantiscono e coordinano gli interventi sociali e sanitari, attraverso la cooperazione con le strutture sanitarie.

LEGGE 8 NOVEMBRE 2000, N. 328

Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

ARTICOLO 5 **RUOLO DEL TERZO SETTORE**

L'ingresso delle organizzazioni del Terzo Settore nel sistema di programmazione, disposizione e offerta degli «*interventi e servizi sociali*», ha rappresentato un momento cruciale per il cambiamento nella concezione del c.d. sistema di *welfare*.



La persona umana intesa come fulcro del sistema di protezione (MOLASCHI).

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 30 MARZO 2001

Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'articolo 5, Legge 8 Novembre 2000, n. 328

(G.U. 14 agosto 2001, n. 188)

Con **decreto del 30 marzo 2001**, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ha inteso regolare i rapporti tra Comuni e Organizzazioni del Terzo settore ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla Legge 328/2000.

In particolare, è stato previsto che le Regioni adottino specifici indirizzi per:

- promuovere il miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni;
- favorire l'utilizzo di forme di aggiudicazione che consentano la piena espressione della capacità progettuale;
- favorire la pluralità di offerta dei servizi e delle prestazioni;
- favorire forme di *co-progettazione* promosse dalle P.A. interessate;
- definire adeguati processi di consultazione con i soggetti del Terzo Settore.

DIRETTIVE COMUNITARIE:

LA DIRETTIVA 2004/18/CE

- Una prima disciplina a livello comunitario dei servizi sociali è stata dettata dalla **Direttiva 2004/18/CE** (cd. «*direttiva appalti*», recepita dal D. Lgs. n. 163/2006), che inquadrava i servizi socio-sanitari e assistenziali nella **categoria 25** dell'**Allegato IIB** rubricata «*Servizi sanitari e sociali*».
- Ai sensi dell'art. 21 della Direttiva, che rinvia al proprio Allegato IIB, ai servizi sanitari e sociali era stata riservata l'applicazione di un regime semplificato perché per la loro natura specifica non sembravano rivestire interesse transfrontaliero tale da giustificare un'aggiudicazione con procedura ad evidenza pubblica.

DIRETTIVE COMUNITARIE:

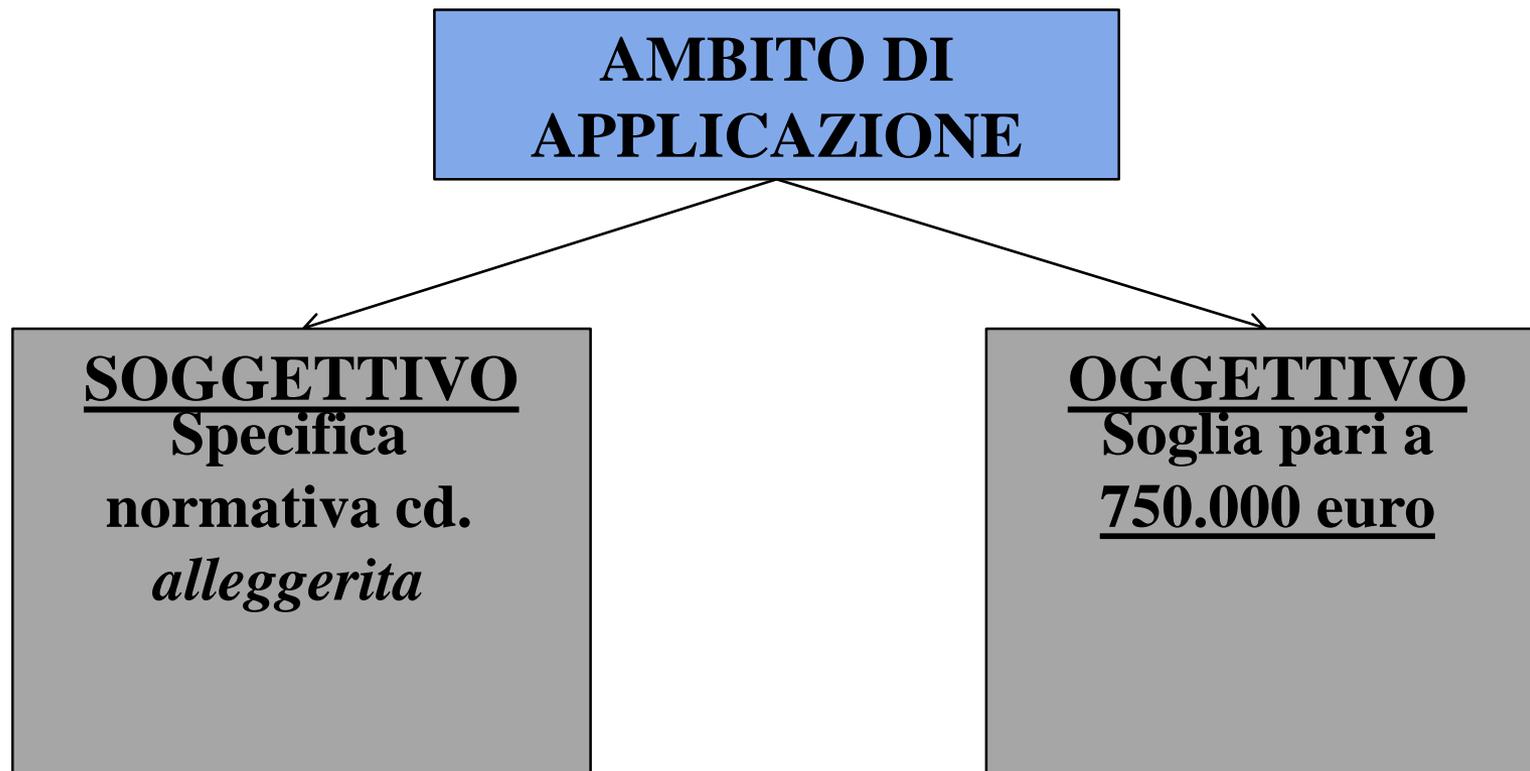
LA DIRETTIVA 2014/23/UE E LA DIRETTIVA 2014/24/UE

- Le nuove **Direttive 2014/24/UE e 2014/23/UE**, in vigore del 17 aprile 2014, di obbligo di recepimento entro il 18 aprile 2016, hanno **abrogato la Direttiva 2004/18/CE**.
- Sono state emanate con l'obiettivo di «ammodernare» il quadro normativo degli appalti pubblici, con la previsione di procedure più snelle che agevolino l'ingresso nel commercio transfrontaliero e che non falsino il gioco della concorrenza.
- Individuano norme specifiche per i servizi sociali: nei **considerando 28 e 114 e negli artt. 74-77 della Direttiva 2014/24/UE**.

DIRETTIVE COMUNITARIE:

LA DIRETTIVA 2014/23/UE E LA DIRETTIVA 2014/24/UE

IL CONSIDERANDO 114



DIRETTIVE COMUNITARIE:

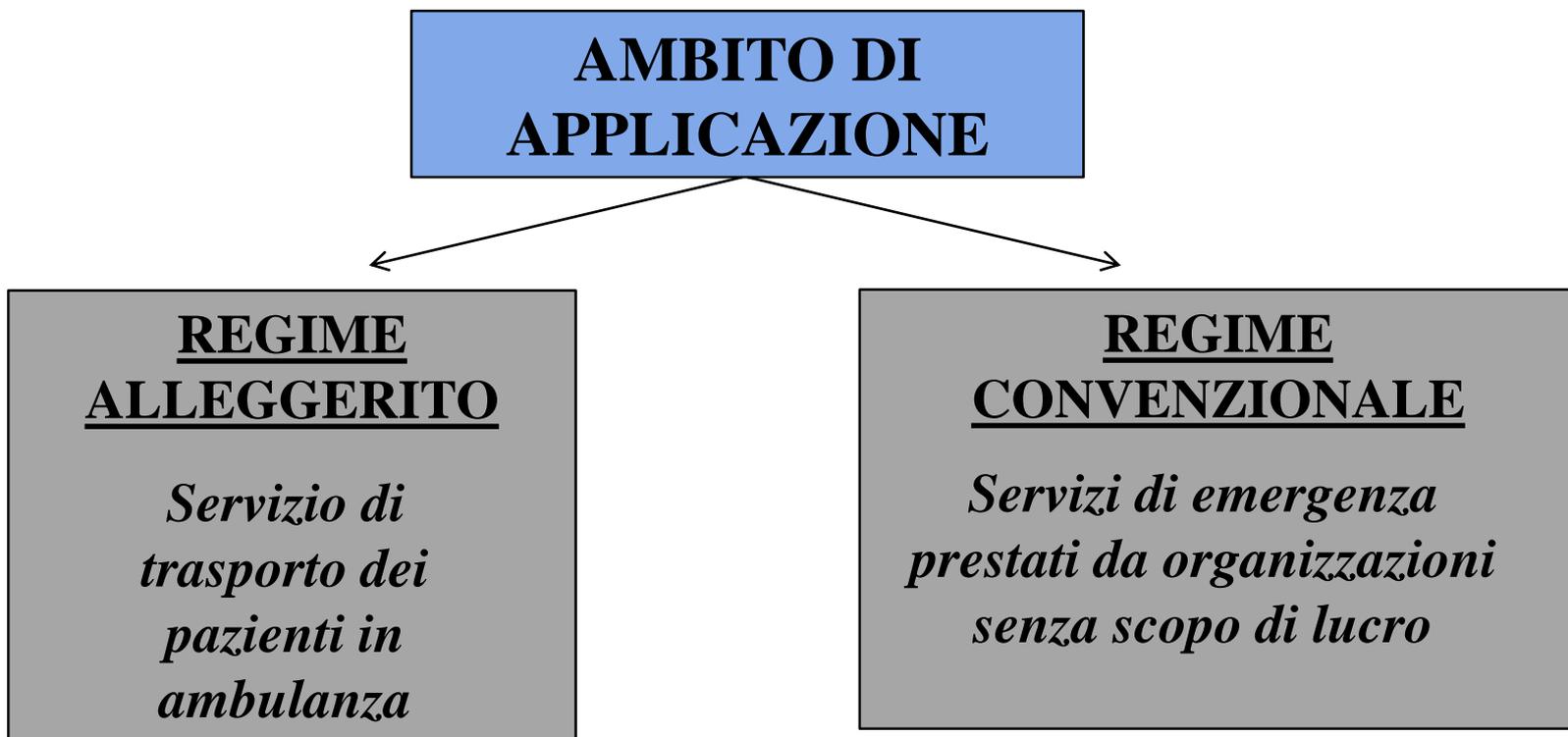
LA DIRETTIVA 2014/23/UE E LA DIRETTIVA 2014/24/UE IL CONSIDERANDO 28

- Il **considerando 28** della Direttiva 2014/24/UE prevede una normativa specifica che **esclude *tout court* dall'applicazione della stessa i servizi di emergenza prestati da organizzatori senza scopo di lucro, prima sottoposti al regime cd. *alleggerito*, mentre i servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza passano dal regime di applicazione per esteso al regime alleggerito speciale.**
- Il trasporto in ambulanza viene quindi fatto rientrare tra i servizi dell'allegato B e viene sottoposto al regime agevolato, mentre **il trasporto di emergenza diviene totalmente convenzionabile e affidabile senza gara pubblica al fine di conservare la «missione di solidarietà» insita nel concetto di volontariato.**

DIRETTIVE COMUNITARIE:

LA DIRETTIVA 2014/23/UE E LA DIRETTIVA 2014/24/UE

IL CONSIDERANDO 28



LINEE GUIDA ANAC

Delibera 20 gennaio 2016, n. 32

«Linee guida per l'affidamento di servizi ad enti del Terzo Settore e alle cooperative sociali»

- ANAC, a prevenzione dei fenomeni distorsivi della concorrenza, dispone che le pubbliche amministrazioni agiscano.
 - **preventivamente**, in fase di programmazione/progettazione e co-progettazione degli interventi da realizzare;
 - **Successivamente**, in fase di controllo sull'esecuzione degli stessi.

In particolare, attraverso:

Programmazione: l'amministrazione indaga il mercato per individuare il fabbisogno e definire le aree di intervento, nei limiti delle risorse disponibili

Co-progettazione:
l'amministrazione sarà adiuvata dai soggetti del terzo settore nella ricerca di soluzioni tecniche utilizzabili per l'attuazione di progetti innovativi finalizzati al soddisfacimento della domanda dei servizi predefinita dalla P.A.

LINEE GUIDA ANAC

Delibera 20 gennaio 2016, n. 32

«Linee guida per l'affidamento di servizi ad enti del Terzo Settore e alle cooperative sociali»

Modalità di erogazione dei servizi sociali

L'ANAC precisa che l'erogazione dei servizi alla persona può avvenire attraverso diversi strumenti, rimessi alla scelta discrezionale, ma motivata, dell'Amministrazione:

- **Autorizzazione e accreditamento** (Art. 11, L. 328/2000);
- **convenzione** con le organizzazioni di volontariato di cui alla L. 266/1991 (Art. 3, DPCM 30 marzo 2001);
- **acquisto di servizi e prestazioni** (Art. 5, DPCM 30 marzo 2001);
- **affidamento** ai soggetti del Terzo Settore (Art. 6, DPCM 30 marzo 2001).

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

- Il **D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117**, recante “*Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*” è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 del 2 agosto 2017 ed è entrato in vigore il 3 agosto 2017.
- L’emanazione del Codice del Terzo Settore costituisce attuazione della **Legge delega 6 giugno 2016, n. 106** con cui il Governo è stato incaricato di riformare il Terzo settore, l’impresa sociale e il servizio civile universale.
- Finalità: una nuova regolamentazione degli enti *no profit* per riordinare il quadro normativo «*variegato*» del Terzo Settore
- Il Codice necessiterà tuttavia di ben 20 decreti ministeriali di attuazione.

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

NOVITÀ

- Nuova categoria di enti del Terzo Settore, «ETS» (Art. 4);
- introduzione di una procedura semplificata per l'acquisto della personalità giuridica da parte di associazioni e di fondazioni ETS (Art. 22);
- ampliamento dei settori di attività di interesse generale in cui gli ETS possono operare (Art. 5);
- nascita delle reti associative (Art. 41);
- istituzione del Nuovo Registro unico nazionale del Terzo Settore (Art. 45 -54);

[segue]

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

- riforma dei centri di servizio per il volontariato (Artt. 61-66);
- previsione di uno specifico fondo per sostenere le iniziative ed attività degli enti associativi del Terzo Settore (Art. 72);
- istituzione del Consiglio Nazionale del Terzo Settore (artt. 58 - 60);
- riforma fiscale degli ETS (artt. 78 - 89);
- introduzione di un *social bonus* per la valorizzazione degli immobili pubblici destinati agli ETS e l'introduzione dei titoli di solidarietà (art. 77);
- previsione di benefici fiscali per le attività del Terzo settore.

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO

L'art. 4 del Codice ha riunito sotto la dicitura "Enti del Terzo Settore":

- le organizzazioni di volontariato;
- le associazioni di promozione sociale;
- gli enti filantropici;
- le imprese sociali, incluse le cooperative sociali;
- le reti associative;
- le società di mutuo soccorso;
- le associazioni, riconosciute o non riconosciute;
- le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società a determinate condizioni;
- gli enti religiosi civilmente riconosciuti, ma solo limitatamente allo svolgimento delle attività di interesse generale previste dall'art. 5 del Codice, a condizione che per tali attività venga adottato apposito Regolamento e sia costituito un patrimonio destinato.

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO

L'art. 4 ha poi precisato che **non** rientrano nella categoria di *ETS*:

- Le PP.AA. elencate all'art. 1, comma 2 del D. Lgs n. 165/2001;
- le formazioni e le associazioni politiche;
- i sindacati;
- le associazioni professionali e di categoria;
- le fondazioni bancarie ed anche gli enti sottoposti a direzione, coordinamento e controllo (esclusi gli *enti di protezione civile*).

N. B. Affinché un ente possa essere incluso nella categoria di ETS è necessario che persegua finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale attraverso lo svolgimento di attività di interesse generale.

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

AMBITO DI APPLICAZIONE OGGETTIVO

L'articolo 5 del Codice del Terzo Settore definisce “*attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale*” esercitate “*in via esclusiva o principale*” dagli Enti del Terzo settore.

- le attività sociali previste dall'art. 1, commi 1 e 2 della Legge n. 328/2000;
- le attività a prestazione sanitaria;
- le attività educative e formative;
- le attività volte alla salvaguardia dell'ambiente;
- le attività culturali, ivi comprese quelle relative all'editoria;
- le attività attinenti al turismo sociale e religioso;

[segue]

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

AMBITO DI APPLICAZIONE OGGETTIVO

- le attività volte alla cooperazione internazionale, al commercio equo e solidale e all'agricoltura sociale;
- le attività di accoglienza umanitaria e dei migranti e all'adozione internazionale;
- le attività di relative alla gestione e all'organizzazione di attività sportivo-dilettantistiche;
- le attività strumentali agli *ETS* rese da enti composti in misura non inferiore al 70% da *ETS*.

Tale elenco non è tassativo, bensì aggiornabile, ricorrendone l'evenienza, con DPCM da adottarsi su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

REGISTRO UNICO NAZIONALE DEL TERZO SETTORE

- Ai sensi dell'**art. 45** del Codice, affinché un Ente del Terzo Settore possa chiamarsi tale, dovrà iscriversi presso il **Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS)**.
- Il Registro avrà sede presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ma sarà aggiornato a livello regionale.
- Entro 1 anno dalla pubblicazione del Codice del Terzo Settore dovranno essere emanate dal Ministero del Lavoro le procedure per l'iscrizione al Registro.

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

CONSIGLIO NAZIONALE DEL TERZO SETTORE

- L'art. 58 del Codice, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prevede il Consiglio Nazionale del Terzo Settore, organo consultivo volto ad armonizzare la produzione legislativa in materia.
- Il Consiglio è composto da 33 soggetti nominati con Decreto del Ministro del Lavoro. L'incarico ha durata triennale.
- Con **Decreto del Ministero del Lavoro n. 8 del 23 gennaio 2018** sono stati nominati i componenti del Consiglio.

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

LA CABINA DI REGIA

- Al fine di coordinare le politiche di governo e le azioni di promozione e di indirizzo delle attività degli ETS, l'art. 97 del Codice prevede la costituzione di una Cabina di Regia.
- Con il **DPCM 11 gennaio 2018**, registrato alla Corte dei Conti in data 2 febbraio 2018, sono stati disciplinati nel dettaglio i compiti, la composizione e la modalità di funzionamento della Cabina di Regia.
- La Cabina di Regia è composta dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente UPI, dal Presidente ANCI, nonché dal Presidente della Fondazione Italia Sociale ed è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

COINVOLGIMENTO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

L'art. 55 del Codice del Terzo Settore assicura, nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi di interesse generale, il coinvolgimento degli enti del Terzo settore attraverso forme di

Co-programmazione

Co-progettazione

Accreditamento

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

CONVENZIONI

L'art. 56 del Codice del Terzo Settore disciplina la stipulazione di Convenzioni per lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi di interesse generale.

REQUISITI SOGETTIVI

- Iscrizione da almeno 6 mesi nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore;
- possesso di idonei requisiti di moralità professionale;
- dimostrazione di “*adeguata attitudine*” da valutarsi con riferimento all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione, alla capacità tecnico professionale (anche in relazione all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari).

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

REQUISITI OGGETTIVI

- svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale (*cfr. art. 5* del Codice);
- condizioni più favorevoli rispetto a quelle che si avrebbero facendo ricorso al mercato.

CONDIZIONI «ECONOMICHE»

Sono rimborsabili da parte delle PA alle ODV e APS esclusivamente le spese effettivamente sostenute e documentate.

PROCEDURA DI SELEZIONE

L'individuazione deve essere effettuata nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento mediante procedure comparative

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

CONTENUTO NECESSARIO DELLA CONVENZIONE

- Durata della convenzione;
- contenuto e modalità dell'intervento volontario;
- numero, eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nell'attività convenzionate e modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici;
- coperture assicurative *ex art. 18* del Codice;
- rapporti finanziari con indicazione delle spese ammesse a rimborso (tra cui devono configurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa);
- modalità di risoluzione della convenzione;
- forme di verifica e controllo della qualità delle prestazioni.

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

SERVIZI DI TRASPORTO SANITARIO DI EMERGENZA E URGENZA

L'art. 57 del Codice prevede che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere affidati, **in via prioritaria**, in **convenzione** alle **organizzazioni di volontariato** purché:

- iscritte da almeno 6 mesi nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore;
- aderenti ad una rete associativa di cui all'art. 41, comma 2 del Codice. In particolare, per “*rete associativa*” si intendono le reti associative che associano, anche indirettamente, “*attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 500 enti del Terzo settore o, in alternativa, almeno 100 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno dieci regioni o province autonome*”;
- accreditate ai sensi della normativa regionale in materia.

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

DISCIPLINA TRANSITORIA

In considerazione della complessità di messa a regime del nuovo quadro normativo, il Legislatore ha dettato una **disciplina transitoria**.

Con **nota prot. n. 34/0012604 del 29 dicembre 2017**, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha inviato alle Regioni alcune «*prime indicazioni*» sulle questioni di diritto transitorio da tenere in considerazione.

In particolare:

- **L'art. 101, comma 2** concede alle Associazioni di promozione sociale, alle organizzazioni di volontariato e alle *onlus* un termine di 18 mesi per conformare i propri Statuti agli obblighi derivanti dalle nuove disposizioni normative;

[segue]

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

DISCIPLINA TRANSITORIA

- ai sensi dell'**articolo 104, comma 1**, viene chiarito che, per gli ambiti fiscali, le novità introdotte dal Codice verranno applicate al periodo di imposta successivo a quello dell'entrata in vigore del Codice stesso;
- all'**art. 53** viene previsto che, entro 1 anno dall'entrata in vigore del Codice, dovrà essere approntata la procedura di iscrizione al Registro e dovranno venire individuati i documenti da presentare e le modalità di deposito degli atti, unitamente alle regole per la predisposizioni, conservazione e gestione degli stessi;

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

DISCIPLINA TRANSITORIA

- l'**articolo 101** del Codice ha dettato due disposizioni rilevanti per l'operatività del Registro Unico Nazionale:
- in primo luogo, il **comma 2** ha stabilito che, per tutto il periodo transitorio, ai fini dell'iscrizione degli ETS nei registri, continuano a trovare applicazione le norme previgenti;
- sotto un diverso profilo il **comma 3** ha previsto che, nelle more dell'operatività del nuovo dettato normativo, il requisito di iscrizione si intenderà soddisfatto attraverso l'iscrizione dei soggetti in questione ai rispettivi registri secondo le relative normative di settore.

IL CODICE DEL TERZO SETTORE

Abrogazioni

- Legge n. 266/91 sul volontariato (oggi disciplinata dal Titolo V, Capo I del Codice);
- Legge n. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale (oggi disciplinata dal Titolo V, Capo II del Codice);
- Una considerevole porzione della Legge n. 460/97 sulla regolamentazione delle *Onlus* verrà abrogata con l'effettiva operatività del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore.

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

La disciplina normativa dei servizi sociali nell'ambito del D. Lgs. n. 50/2016 (**Codice dei Contratti Pubblici**) si desume dal combinato disposto dei seguenti articoli:

- Art. 35, comma 1, lett. d) e comma 2, lett. c);
- Art. 72, comma 4, lett. a);
- Art. 95, comma 3;
- Art. 127, comma 4;
- Art. 130, comma 4, lett. a);
- Artt. 140, 142, 143;

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

LE PROCEDURE SOPRA SOGLIA PER I SERVIZI SOCIALI (ARTICOLO 35)

L'art. 35 del D. Lgs. n. 50/2016, in attuazione della Direttiva 2014/24/UE, prevede due distinte soglie di rilevanza comunitaria per gli appalti di servizi sociali:

- ❖ soglia di **Euro 750.000,00** per i settori ordinari: per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'Allegato IX (**art. 35, comma 1, lett. d**);
- ❖ soglia di **Euro 1.000.000,00** per i settori speciali: per i contratti di servizi, per i servizi speciali e altri servizi specifici elencati all'Allegato IX (**Art. 35, comma 2, lett. c**)

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

LE PROCEDURE SOTTO SOGLIA PER I SERVIZI SOCIALI (ARTICOLO 36)

Ai sensi dell'**art. 36** del Codice, l'affidamento di servizi sociali di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35 si aggiudicano:

- ❖ per gli affidamenti < **40.000,00**: mediante **affidamento diretto**;
- ❖ per gli affidamenti > **40.000,00** < **750.000,00**: mediante procedura **negoziata previa consultazione di almeno 5 operatori economici**.

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

PUBBLICAZIONE DI BANDI E AVVISI DI PRE-INFORMAZIONE

Le S.A. che intendono aggiudicare un appalto pubblico per i servizi sociali utilizzano, alternativamente, i seguenti strumenti:

- **BANDO DI GARA:** conforme ai formulari *ex art. 72* del Codice;
- **AVVISO DI PRE-INFORMAZIONE:** relativo a quegli appalti che verranno aggiudicati senza una successiva pubblicazione; invita quindi gli operatori economici interessati a manifestare il loro interesse.

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

PUBBLICAZIONE DI BANDI E AVVISI DI PRE-INFORMAZIONE

Di regola, il periodo di pubblicazione dell'avviso di pre-informazione è di massimo **12 mesi dalla data di trasmissione dell'avviso stesso.**

MA per gli appalti relativi ai servizi sociali:

- nei **settori ordinari**, la pubblicazione può coprire un **periodo più lungo dei 12 mesi**, anche se «quando più lungo» non viene specificato (art. 70, comma 3);
- per i **settori speciali**, la pubblicazione può coprire un **periodo di 2 anni** (*ex. Art. 127, comma 4*)

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

IL CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA

Per l'aggiudicazione degli appalti relativi ai «*servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché i servizi ad alta intensità di manodopera*» ai sensi dell'art. 95, comma 3, lett. a), deve venire utilizzato esclusivamente il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del rapporto qualità/prezzo.

Unica eccezione gli affidamenti diretti sino ai 40.000,00 Euro.

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

APPALTI RISERVATI (ART. 143)

Le S.A. possono riservare ad alcune categorie di operatori economici il diritto di partecipare alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici concernenti i **servizi sanitari, sociali e culturali di cui all'allegato IX.** **L'elencazione è tassativa e la riserva degli appalti è una mera facoltà.**

Le caratteristiche degli appalti riservati:

- l'art. 143, comma 2 detta i requisiti delle Organizzazioni *no-profit* cui poter riservare tali appalti;
- la durata massima del contratto non deve superare i 3 anni

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

Affinché la riserva sia legittima, gli affidamenti dell'art. 143, comma 1 devono soddisfare tutte le seguenti condizioni:

- (i) l'organizzazione deve avere come obiettivo statutario il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi indicati al comma 1;
- (ii) i profitti devono venire reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione;
- (iii) le strutture dell'organizzazione devono essere basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi;
- (iv) l'amministrazione aggiudicatrice non deve già aver riservato un appalto relativo ai servizi sociali in questione negli ultimi 3 anni.

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

SERVIZI DI TRASPORTO SANITARIO DI EMERGENZA E URGENZA Consiglio di Stato, 22 febbraio 2018, n. 1339

Il Codice del Terzo Settore, all'**art. 57** del D.lgs. 117/2017 prevede espressamente la possibilità di affidare in Convenzione diretta alle organizzazioni di volontariato i soli servizi di trasporto sanitario di «*emergenza e urgenza*».

I servizi di trasporto di persone in ambulanza, di valore pari o superiore alla soglia comunitaria di Euro **750.000,00** rientrano nell'ambito dei particolari regimi di appalto.

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

Il Consiglio di Stato, ha così chiarito che: *«ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. h), del D.lgs 50/2016, i «servizi di ambulanza» rientrano tra i servizi che sono esclusi dalle disposizioni del Codice. Da tale disposizione sono esplicitamente eccettuati i «servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza», i quali restano dunque assoggettati al sistema dell'evidenza pubblica.»*

Si desume pertanto che, alla luce delle nuove disposizioni normative, l'area dell'affidamento diretto è ristretta ai soli servizi di trasporto in ambulanza che possono definirsi di *«emergenza»*.

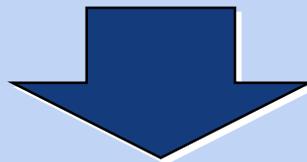
GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

INSERIMENTO DI MINORI IN STRUTTURE RESIDENZIALI

Appalto di Servizi o prestazioni di altra natura?

Le comunità di accoglienza eseguono una serie di prestazioni (*servizio residenziale, servizio pasti, accompagnamento educativo..*) in favore del minore.

Controprestazione: alla gestione della comunità viene pagato un **prezzo**.



- ❖ Secondo la Giurisprudenza si parla di Appalto di Servizi se la prestazione è rivolta a favore dell'ente appaltante.
- ❖ In questo caso, il beneficiario dei servizi è la PERSONA.

GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI NEL D. LGS. N. 50/2016

L'inserimento del minore in una struttura socio sanitaria **NON** dovrebbero configurarsi come appalto di servizi, **MA** «come attività di intermediazione per individuare la struttura meglio idonea alle necessità evidenziate dal piano individuale di inserimento»

(Luigi Oliveri, *Inserimento di minori in strutture residenziali, appalti di servizi?*)

LINEE GUIDA ANAC N. 4 PER IL SOTTOSOGLIA DOPO IL CORRETTIVO

Prima del correttivo

Linee Guida ANAC n. 4, di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «*Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici*»

Approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016

- Le Linee Guida in oggetto sono state adottate dall'ANAC in attuazione dell'art. 36, comma 7 del D. Lgs. n. 50/2016.
- Nel proprio parere del 13 settembre 2016 il Consiglio di Stato ha riconosciuto la loro **natura di atto non vincolante**.
- Distinguono la disciplina degli affidamenti sotto soglia in base all'entità degli importi.

Revisione delle Linee Guida n. 4 di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «*Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici*»

Aggiornate con Delibera n. 206 del 1° marzo 2018

Con Deliberazione del 1 marzo 2018, l'ANAC ha aggiornato le Linee Guida n. 4 rubricato «*procedure di affidamento nel sotto-soglia, di indagini di mercato e formazione/gestione degli elenchi di operatori*».

Sulla bozza si è pronunciato il Consiglio di Stato con Parere dell'Adunanza della Commissione Speciale del 12 febbraio 2018, n. 361.

ANAC ritorna, così come si legge nella relazione tecnica, su alcuni punti cruciali della procedura ed in particolare:

1. sul tema della rotazione;
2. sulla tematica delle verifiche sull'affidatario per commesse di importo inferiore ai 40.000 euro;

Revisione delle Linee Guida n. 4 di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti *«Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici»*

Aggiornate con Delibera n. 206 del 1 marzo 2018

Con riguardo all'applicazione del **principio di rotazione**, già nella Relazione tecnica si rinviene la volontà di *«rafforzare la valenza del principio di rotazione, chiarendo che lo stesso trova applicazione sia nella fase terminale del processo (l'affidamento), sia a monte, nella fase prodromica (l'invito)»*.

Nelle Linee Guida si precisa, inoltre, che **la rotazione deve riguardare la successione di commesse non identiche o analoghe (come aveva richiesto il Consiglio di Stato) ma dello stesso settore merceologico.**

Revisione delle Linee Guida n. 4 di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50,
recanti *«Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore
alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione
degli elenchi di operatori economici»*

Aggiornate con Delibera n. 206 del 1 marzo 2018

La rigidità del rispetto del principio di rotazione viene affievolita dall'inciso per cui non si fa luogo a rotazione *“laddove l'affidamento avvenga” anche tramite procedure “aperte al mercato, nelle quali la stazione appaltante, in virtù di regole prestabilite, dal Codice ovvero dalla stessa in caso di indagini di mercato o consultazione di elenchi, non operi alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici selezionati”*.

Si profila, in ogni caso, una nuova possibilità di contrasto rispetto alla diversa posizione del Giudice Amministrativo.

Revisione delle Linee Guida n. 4 di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «*Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici*»

Aggiornate con Delibera n. 206 del 1 marzo 2018

Le nuove Linee Guida n. 4 ipotizzano che la stazione appaltante, possa prevedere nel proprio Regolamento per gli affidamenti sottosoglia delle fasce suddivise per valore economico degli affidamenti, precisando su quali applicare la rotazione.

In ogni caso *«le fasce devono essere differenziate per forniture/servizi e lavori e i valori di riferimento devono essere opportunamente motivati (...). In ogni caso, l'applicazione del principio di rotazione non deve essere aggirata per effetto di: arbitrari frazionamenti delle commesse o delle fasce»;*

Revisione delle Linee Guida n. 4 di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50,
recanti «*Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore
alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione
degli elenchi di operatori economici*»

Aggiornate con Delibera n. 206 del 1° marzo 2018

ECCEZIONI

L'invito, ovvero il riaffido all'aggiudicatario uscente ha **carattere eccezionale** e deve essere sorretto da una **motivazione esaustiva** nella determina di affidamento.

IN QUALI CASI IL RIAFFIDO DIRETTO È LEGITTIMO?

- Particolare struttura del mercato;
- effettiva assenza di alternative, tenuto altresì conto del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale;
- competitività del prezzo offerto dal precedente aggiudicatario rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento.

Revisione delle Linee Guida n. 4 di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti *«Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici»*

Aggiornate con Delibera n. 206 del 1° marzo 2018

LA MOTIVAZIONE

«La motivazione circa l'affidamento o il reinvito al candidato invitato alla precedente procedura selettiva, e non affidatario, deve tenere conto dell'aspettativa, desunta da precedenti rapporti contrattuali o da altre ragionevoli circostanze, circa l'affidabilità dell'operatore economico e l'idoneità a fornire prestazioni coerenti con il livello economico e qualitativo atteso».

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO EX ARTT. 180 SS DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: INQUADRAMENTO

Con il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.L.gs. N. 50/2016) l'istituto del PPP trova oggi maggior organicità e sistematizzazione.

Il PPP è una forma di sinergia tra intervento pubblico ed operatori privati finalizzata al finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture e servizi pubblici.

Il PPP favorisce quindi la cooperazione del privato alla realizzazione di iniziative di recupero urbano e valorizzazione di aree e beni immobili con finalità di interesse generale.

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO EX ARTT. 180 SS DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: INQUADRAMENTO

Ai sensi dell'art. 3 del Codice, lett. eee), il contratto di partenariato pubblico privato è quel «*contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore*»

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO EX ARTT. 180 SS DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: INQUADRAMENTO

Con il PPP viene trasferito il rischio in capo all'operatore economico e tale rischio comprende:

- Rischio di costruzione (art. 3 del Codice, lett. aaa))
- Rischio di disponibilità (art. 3 del Codice, lett. bbb))
- Rischio di domanda (art. 3 del Codice, lett. ccc))

(Vedi le proposte di Linee Guida ANAC del 1 febbraio 2017)

I ricavi dell'operatore economico possono provenire dal canone riconosciuto dall'Amm. e/o da altre forme di contropartita economica

Il riconoscimento del prezzo non può comunque essere < 49% del costo dell'investimento complessivo

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO EX ARTT. 180 SS DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: AMBITO APPLICATIVO

Ai sensi dell'art. 180 predetto, ultimo comma, nella tipologia di contratti di PPP rientra «*qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere e servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti*».

Le caratteristiche non sono tuttavia esplicitate dall'art. 180, il quale, come detto, sancisce l'applicabilità del PPP per qualsiasi tipologia di opera pubblica.