



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

## **Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali**

**Consultazione pubblica**

**Osservazioni pervenute**

## Elenco dei soggetti che hanno inviato contributi

A) STAZIONI APPALTANTI .....	2
B) ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA.....	14
C) OPERATORI ECONOMICI.....	26
D) ALTRO .....	35

### A) Stazioni appaltanti

#### 1) Comune di Alghero

Nelle linee guida non viene trattata la questione dell'inserimento in strutture socio-educative di minori e in strutture socio-sanitarie di anziani decise e valutate dai diversi organismi coinvolti come il Tribunale per i minorenni, l'USSM, l'Asl e UVT, ecc.

In dette situazioni sia i minori che i disabili e gli anziani vengono inseriti, generalmente con estrema urgenza, in strutture individuate da tali organismi, anche a seguito di valutazioni coordinate e condivise, sulla base delle esigenze individuali che emergono, caratterizzate da estrema urgenza e inderogabilità. Soprattutto per i minori vengono effettuati inserimenti di estrema urgenza sulla base di decisioni assunte da altri enti (Tribunale, Asl e USSM) che individuano la struttura adeguata al soggetto, ai bisogni e alle necessità del momento.

In tale contesto il Comune deve provvedere alla formalizzazione degli atti contabili e amministrativi (impegno di spesa, verifica requisiti di iscrizioni agli albi e possesso delle autorizzazioni al funzionamento) a favore di dette strutture, ma di fatto non individua preventivamente né la struttura, né può attivare una procedura di evidenza pubblica (programmazione acquisti, determina a contrarre ecc.) in quanto la comunità è individuata da altri organismi e anche se vi fosse un'individuazione congiunta, la stessa è fondata sull'individuazione di qualità, esigenze, bisogni e servizi necessari per il soggetto e la situazione trattata in quel momento.

Alla luce di quanto sopra si rappresenta la necessità di avere chiarimenti in merito, nonché individuare procedure rispettose della normativa in materia e capaci di rispondere adeguatamente alle esigenze delle attività dei Comuni.

#### 2) Comune di Milano

Facendo seguito alla nota inviata a codesta rispettabile Autorità in data 21 maggio 2015 in risposta alla nota dalla stessa ricevuta il 21 aprile 2015, avente ad oggetto “Attività di monitoraggio sull'applicazione dell'art. 29 del Codice e richiesta di informazioni”, si inviano le osservazioni al documento di consultazione “Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali” al fine di esporre un suggerimento che si ritiene utile per contemperare le esigenze di interventi sociali urgenti unitamente alle necessità del massimo rigore nell'applicazione dei principi di trasparenza.

Si desidera con questa nota porre una riflessione legata in particolare all'affidamento di servizi sociali ex art. 20 comma 1 interessati agli artt. 65, 68 e 225 del Codice.

L'affidamento di tali servizi, così come auspicato da codesta Autorità – tra le altre – nella deliberazione 102 del 5.1.2009, deve avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenze a proporzionalità e deve essere preceduto da invito ad almeno 5 concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto.

Questa Amministrazione, in ossequio a tali previsioni, intende procedere, fatti salvi specifici casi di urgenza così come previsti e disciplinati dall'art. 57 del Codice, alla formazione di un elenco di

enti che – in possesso dei requisiti soggettivi e generali di partecipazione a pubbliche selezioni, nonché di ulteriori requisiti di affidabilità ed esperienza – siano disponibili ad erogare servizi di accoglienza per adulti senza dimora in difficoltà socio economica e profughi che per loro natura devono essere approntati con la massima tempestività. Una volta stilato l'elenco l'Amministrazione sarà tenuta ad attingervi per individuare i soggetti da invitare a successive selezioni nell'ambito di una procedura realizzata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ex art. 83 (realizzando una sorta di “prequalificazione”).

Il Comune si impegna peraltro a verificare costantemente la sussistenza dei requisiti morali e di partecipazione dei soggetti iscritti nonché ad aggiornare costantemente (ogni 6 mesi) gli elenchi dei soggetti considerati. Per raggiungere tale scopo si intende pubblicare l'avviso, ancorché non obbligatorio, su GUCE e GU per raccogliere la massima partecipazione all'elenco.

A tale proposito la deliberazione di Giunta Comunale n. 1431 del 5.8.2015 (Approvazione linee di indirizzo per la pubblicazione di un avviso finalizzato all'individuazione di soggetti da invitare ad una eventuale e futura selezione per l'erogazione di servizi di prima accoglienza destinati a persone adulte senza dimora in difficoltà socio economica e profughi), detta linee guida in tal senso, al fine di garantire interventi strutturali e stabili nel tempo ma consente anche interventi tempestivamente attivabili in caso di emergenza e/o necessità. Si è inteso limitare al massimo l'esercizio della discrezionalità nella scelta dei concorrenti e si è innalzato il livello di partecipazione tra i soggetti potenziali.

Si sottolinea infine che tale deliberazione sia stata preceduta da una condivisione con la Commissione consiliare Politiche Sociali (del 23 giugno 2015), se codesta Autorità fosse interessata alla copia della deliberazione in oggetto si provvederà alla sua spedizione.

La città di Milano, facendo proprie le previsioni normative, intende ampliare ulteriormente gli strumenti volti a garantire la trasparenza e la massima partecipazione ai procedimenti amministrativi, prevedendo che l'invito alle selezioni nell'ambito di procedure negoziate di cui sopra venga rivolto a tutti gli enti iscritti all'elenco citato, non limitandosi a 5 soggetti. Si immagina infine che il modello procedurale ora descritto, divenga progressivamente, dopo la sua sperimentazione, modalità ordinaria per l'affidamento dei servizi sociali per gli interventi emergenziali.

In tal senso parrebbe conseguentemente raggiunto l'obiettivo di garantire la massima partecipazione, cui la previsione della Delibera AVCP 102 del 5.1.2009 è finalizzata nella parte in cui si prevede una pubblicazione a livello europeo, per importi di gara decisamente superiori a 750.000 euro.

Come è noto è consueto da parte del Comune di Milano l'utilizzo delle normali procedure di gara per i servizi sociali con importi sopra soglia quando la natura dei servizi lo consente effettivamente. Di fronte invece a situazioni emergenziali (principalmente profughi e senza fissa dimora) ci si avvarrà di procedure negoziate interpellando, come detto, tutti gli enti appartenenti all'elenco precedentemente qualificato e monitorato.

Infine, si desidera con questa nota segnalare come la classificazione dei servizi operata dai codici CPV - l'inserimento dei quali è necessario al momento della richiesta del Codice identificativo gara (CIG) – cataloga come unico servizio interventi tra loro difficilmente assimilabili, per la loro differente natura (si pensi ai servizi di accoglienza di persone affette da HIV/AIDS che, concretizzandosi in “servizi sociali con alloggio”, assimilati ai servizi di accoglienza per persone senza fissa dimora). Si suggerisce di predisporre un set di voci più ampie per la classificazione.

### **3) Azienda Emergenze Urgenze Regione Lombardia**

Il concetto di rimborso spese può essere garantito anche dalla tariffa cosiddetta forfettaria, in realtà ove tali “tariffe” siano determinate dagli enti pubblici centrali (regione) sulla base del

criterio del mero rimborso che non contempla alcun utile per il terzo settore, tale tariffa sarebbe pertanto del tutto assimilabile al concetto di mero rimborso dei costi sostenuti.

In alcuni casi, soprattutto nell'ambito dell'emergenza urgenza, seppur siano presenti convenzioni continuative, a rimborso dei costi sostenuti, volte a garantire la copertura di tutto il territorio regionale in tutto l'arco della giornata, può succedere, data la natura del servizio stesso (imprevedibile), che i mezzi così convenzionati con servizio continuativo siano già impegnati in interventi d'emergenza e quindi si renda necessario garantire comunque l'intervento d'emergenza estemporaneo. Data la loro natura di estemporaneità non è possibile prevedere il concetto di rimborso con la presentazione dei costi per ogni singolo servizio effettuato, mentre a nostro parere è del tutto lecito stabilire un rimborso forfettario, che comprenda i costi sostenuti per il personale ed i mezzi impiegati nonchè la quota dei costi fissi rapportabile ai servizi così definiti, garantendo la copertura di tali meri costi sostenuti senza prevedere una quota di lucro: in tal modo il principio di mero rimborso del costo sarebbe garantito dalla completa assenza di qualsiasi forma di lucro.

Si segnala che, per come sono strutturati i rimborsi a pie di lista in Lombardia, non tutte le voci di spesa sono ammesse a rimborso (es. formazione), per cui se un'associazione non ha altre entrate (si tratta in molti casi di realtà operanti in zone isolate) è inevitabilmente destinata a chiudere.

Nel caso specifico di missioni rimborsate "a gettone", se il rimborso fosse riferito alle sole ore di attività non permetterebbe la sopravvivenza dell'associazione stessa e parimenti, se dovesse contemplare anche i tempi d'attesa, sarebbe eccessivamente oneroso per il SSR, oltre all'estrema difficoltà e dispendio di risorse pubbliche per la gestione della rendicontazione di attività sporadiche (persino l'ACI ha introdotto il concetto di rimborso chilometrico predefinito).

A titolo esemplificativo, in occasione di manifestazioni di rilievo nazionale/internazionale, per poter garantire un livello elevato di servizio e contestualmente un risparmio si rende necessario prevedere un rimborso forfettario, sempre secondo il principio di esclusione del lucro, che garantisca a tutte le associazioni operanti sul territorio di spostarsi, rispetto alla loro ordinaria sede per supportare le associazioni operanti nell'ambito territoriale della manifestazione; diversamente se si coinvolgessero i privati, che operano esclusivamente con dipendenti e con finalità di lucro, i costi aumenterebbero notevolmente. Lo stesso principio si applica anche ai mezzi utilizzati per far fronte ad esigenze di soccorso incrementali dovute a fattori eccezionali quali quelle di tipo meteorologico (neve...), sanitario (picchi influenzali...) etc...

Se così non fosse il servizio dovrebbe essere messo a gara anche per le società, che obbligatoriamente devono conseguire un lucro, con la conseguenza che tali tariffe dovrebbero essere aumentate al fine di garantire non solo i costi maggiori dati dalla presenza solo di dipendenti, ma anche del lucro. Da ciò ne deriverebbe, per tutto il sistema di emergenza urgenza un incremento di costi quantificabile annualmente per la Regione Lombardia in € 100.000.000,00.

A tal proposito si riportano i paragrafi 60 -61 -62 della sentenza del 11.12.2014 riferita alla causa C-113/13 della quinta sezione della Corte di Giustizia Europea:

60 Si deve nondimeno rilevare che un sistema di organizzazione del servizio di trasporto sanitario di urgenza come quello in discussione nel procedimento principale, consistente, per le amministrazioni competenti, nel ricorso in via prioritaria ad associazioni di volontariato, deve effettivamente contribuire alla finalità sociale così come al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui detto sistema è basato.

61 A tale riguardo è necessario che, nel loro intervento in tale contesto, le associazioni di volontariato non perseguano obiettivi diversi da quelli menzionati al precedente punto della presente sentenza, che non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime, e che non procurino alcun profitto ai loro membri. Peraltro, se è ammissibile che si avvalgano di lavoratori, poiché, in caso contrario, dette associazioni sarebbero pressoché private della possibilità effettiva di agire in vari ambiti in cui il principio di solidarietà può naturalmente essere attuato, l'attività delle associazioni in parola deve rispettare rigorosamente i requisiti loro imposti dalla legislazione nazionale.

62 In considerazione del principio generale del diritto dell'Unione del divieto dell'abuso di diritto (v., per analogia, sentenza 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, punto 33), l'applicazione della menzionata legislazione non può estendersi fino a ricomprendere pratiche abusive delle associazioni di volontariato o anche dei loro membri. Quindi, l'attività delle associazioni di volontariato può essere svolta da lavoratori unicamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento. Relativamente al rimborso dei costi occorre vegliare a che nessuno scopo di lucro, nemmeno indiretto, possa essere perseguito sotto la copertura di un'attività di volontariato, e altresì a che il volontario possa farsi rimborsare soltanto le stesse.

Si sottolinea come l'utilizzo di rimborsi forfettari è compatibile con la natura propria dei soggetti del terzo settore, del resto la verifica può agevolmente essere fatta sul bilancio globale dell'associazione dal quale emerge la mancanza di lucro.

Concludendo il rimborso costi ha assolutamente senso per quanto attiene servizi continuativi nel tempo, invece per i servizi estemporanei di emergenza urgenza appare opportuno creare una tariffazione volta a garantire i meri costi e non eventuali utili.

In merito ai riferimenti comunitari si evidenzia il considerando n. 28 della nuova direttiva 2014/24/UE che espressamente prevede:

La presente direttiva non dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva. La loro esclusione, tuttavia, non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario. Si dovrebbe pertanto stabilire esplicitamente che i servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza non dovrebbero essere esclusi.

In tale contesto è inoltre necessario chiarire che nel gruppo 601 «Servizi di trasporto terrestre» del CPV non rientrano i servizi di ambulanza, reperibili nella classe 8514. Occorre pertanto precisare che i servizi identificati con il codice CPV 85143000-3, consistenti esclusivamente in servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza, dovrebbero essere soggetti al regime speciale previsto per i servizi sociali e altri servizi specifici («regime alleggerito»). Di conseguenza, anche gli appalti misti per la prestazione di servizi di ambulanza in generale dovrebbero essere soggetti al regime alleggerito se il valore dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza fosse superiore al valore di altri servizi di ambulanza.

Tale disposizione chiarisce che ai servizi di emergenza effettuati appunto dai soggetti del terzo settore, non si dovrebbero applicare le disposizioni della direttiva.

Nel caso in cui si dovessero effettuare gare a cui partecipino sia soggetti del 3° settore che privati, si renderebbe comunque non impostare le gare con base d'asta IVA esclusa ma compresa, ove prevista. Infine si deve tenere in considerazione l'opportunità di far sostenere i costi del tutto impropri, in una logica di rimborso, quali le fidejussioni, penali etc...

Infine dovrebbe essere correttamente salvaguardata la connotazione fortemente territoriale di tali soggetti e delle procedure di selezione connesse, al fine di evitare distorsioni del concetto stesso di sussidiarietà come spesso accade. Il volontario è fortemente radicato al suo territorio, lo conosce a fondo ed in esso si riconosce; esce dal suo ambito territoriale solo per far fronte a temporanee esigenze scaturite da eventi catastrofici e quando si sposta definitivamente cerca di inserirsi nelle organizzazioni di volontariato del luogo perché comprende che loro conoscono la realtà locale e gliela possono trasmettere. Creare ad hoc una associazione, per inserirsi in territori diversi da quelli di propria provenienza, non rientra nel modus operandi del volontario tipico, fatto salvo che rilevi, in quel territorio, una carenza ed allora possa stimolare, insieme ai locali, la costituzione di una associazione.

In tal senso, tenendo conto che spesso i servizi di questa natura sono gestiti, per la loro assegnazione, non a livello locale ma centralmente (unica procedura di selezione per le esigenze di tutta la Regione), prevedere convenzioni di durata di tre anni appare fortemente limitante e penalizzante anche per la stabilità stessa del terzo settore e tenuto conto dei tempi ordinari di gestione della procedura stessa che normalmente necessita di un anno per l'espletamento.

Potrebbero essere ritenuti congrui rapporti convenzionali di 3 anni + 3 anni di rinnovo, già compresi nella selezione iniziale, soggetti a rivalutazione al termine dei primi tre, con la riserva di risoluzione.

Data l'esperienza pluriennale nel settore, ci rendiamo disponibili anche ad un confronto verbale.

#### **4) ANCI**

##### **Premessa**

ANCI apprezza lo spirito, l'approccio sistematico e il contenuto del Documento di consultazione in epigrafe rispetto al quale formula le considerazioni che seguono.

Ritiene che l'intervento dell'Autorità sia al tempo stesso molto significativo in ragione del particolare momento storico in cui avviene, dal momento che si inserisce in una più ampia "stagione" di Riforme all'interno dell'ordinamento, direttamente ed indirettamente connesse ai temi oggetti della predetta consultazione.

Nello specifico si tratta delle seguenti iniziative legislative in atto:

- 1) recepimento delle Direttive europee n. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di contratti pubblici (AC 3194);
- 2) riforma della P.A. (legge 124/2015);
- 3) attuazione della legge 56/2014 a livello regionale;
- 4) riforma del Terzo Settore (AS 1870).

A tale ultimo proposito, l'iniziativa dell'Autorità appare opportuna rispetto a due "momenti":

- a) in una dimensione "medio tempore", ovverosia per supportare le PP.AA. in questa fase transitoria e/o per adeguare il quadro ermeneutico alle sopravvenute disposizioni di legge;
- b) in una prospettiva "pro futuro", agendo cioè in una fase de jure condendo.

Nell'un caso l'odierna consultazione avrà una rilevanza operativa, chiarendo ulteriormente taluni profili, in precedenza esaminati da Codesta Autorità (Determinazione n. 3/2012), mentre nel secondo caso potrà rappresentare un'occasione preziosa ed irripetibile per raccogliere e condensare spunti di riflessione, proposte e suggerimenti da versare nell'avviato percorso parlamentare di recepimento delle Direttive europee citate.

Fatta questa preliminare premessa, ANCI ritiene doveroso evidenziare che la materia oggetto della consultazione è di diretto interesse per i comuni e per l'intero sistema delle autonomie locali.

Il comune – ai sensi dell'art. 3 del TUEL - "(... ) e' l'ente locale che rappresenta la propria comunita', ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. (...)". Inoltre " 5. I comuni (... ) sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarieta'. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attivita' che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali".

Inoltre, la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini costituisce una delle funzioni fondamentali comunali che – per gli enti di minori dimensioni – deve essere esercitata in forma associata (d.l. 95/2012 e ss. mm.).

Va peraltro sottolineato come la produzione e l'erogazione dei servizi di carattere assistenziale e sanitario abbia una propria specificità e debba rispondere a precise caratteristiche di appropriatezza, personalizzazione, continuità anche personale e relazionale.

Ne sono un esempio i servizi sanitari che, quale che sia l'erogatore finale – pubblico o privato – sono organizzati in modo tale da garantire la continuità e la stabilità del rapporto col paziente, con una struttura di relazioni e contratti tra PA e strutture private che tutelano questo fondamentale profilo. Nella sanità – che costituisce responsabilità e compito della PA al pari dell'assistenza sociale – non si ha "affidamento di servizi" con durata definita e procedure competitive, ma riconoscimento e accreditamento delle strutture e delle organizzazioni a fronte del rispetto di determinati requisiti con conseguente loro inserimento nel sistema della sanità pubblica e relativo trasferimento di risorse a fronte delle prestazioni erogate.

A tal proposito, si richiama la definizione di salute formulata dall'OMS come "stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente assenza di malattia e di infermità", dal che

deriva l'unitarietà e l'omogeneità dei servizi alla persona che lo Stato è tenuto a garantire ai cittadini, siano essi di carattere sanitario o assistenziale.

In ragione, pertanto, dell'omogeneità dei servizi sanitari coi servizi assistenziali laddove il Documento di consultazione fa riferimento alle procedure di affidamento si ritiene che – analogamente ai servizi sanitari – anche per i servizi sociali occorra tener presente che, in alternativa alla ordinarie procedure di gara ad evidenza pubblica, disciplinate dal D. Lgs. n. 163/2006 e ss. mm. (in avanti anche solo “Codice”), le diverse legislazioni regionali hanno stabilito distinte procedure comparative e non rientranti nella disciplina del Codice.

Tale impostazione – in ordine alla specialità che connota unitariamente servizi sociali e sanitari e correlativamente alle diverse modalità di affidamento/erogazione dei servizi - è chiaramente presente nella Direttiva 24/2014.

Il 4° considerando della direttiva appalti 2014/24/UE infatti prevede che il semplice finanziamento, in particolare tramite sovvenzioni, di un'attività con l'obbligo di rimborsare gli importi percepiti, qualora essi non siano utilizzati per gli scopi previsti, generalmente non rientra nell'ambito di applicazione delle norme che disciplinano gli appalti pubblici. L'aspetto caratterizzante dal punto di vista dell'esborso finanziario per l'Ente pubblico, in questi casi, è infatti costituito non dall'erogazione di un corrispettivo a fronte di un'avvenuta prestazione ma dal semplice rimborso delle spese effettivamente sostenute al netto della quota di compartecipazione dovuta dal soggetto privato. Il legislatore comunitario sottrae tali esborsi alla disciplina degli appalti pubblici.

#### OSSERVAZIONI E CONTRIBUTI AL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE.

Nel formulare le proprie osservazioni è stato utilizzato lo sviluppo degli argomenti contenuti nel Documento di consultazione, riportandone i relativi titoli dei paragrafi.

I servizi sociali e sanitari.

In primo luogo, il documento di consultazione contiene un'importante sezione di inquadramento generale sulla materia dei servizi sociali e sanitari, muovendo dall'art. 118 della Costituzione, passando per la legge 328/2000 e dei relativi d.p.c.m., analizzati in modo esaustivo; pertanto appare superfluo indugiare su tale aspetto.

ANCI ritiene opportuno sottolineare, anche alla luce delle richiamate Riforme in atto, come la materia dei “servizi sociali” intesa in senso lato e dunque comprensiva dei servizi socio-sanitari, dei servizi socio-assistenziali e di quelli socio-educativi appartenga – a seguito della Riforma del titolo V della Costituzione - alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

Nell'esercizio di tale facoltà costituzionale le Regioni italiane hanno nel tempo prodotto veri e propri sistemi normativi che presentano tratti peculiari e differenziati, ad iniziare dalle modalità di gestione ed erogazione dei servizi, ai quali i Comuni devono attenersi nell'esercizio delle funzioni amministrative loro riservate dall'ordinamento.

Sotto altra angolazione, le medesime leggi regionali hanno disciplinato le concrete modalità di organizzazione interistituzionale dei comuni, unitamente alle AUSL, nelle più disparate forme di gestione di area vasta, previste dalla legge 328/2000 nella figura del distretto socio-sanitario.

Da ultimo, giova rilevare che il rapporto fra la disciplina settoriale sui servizi sociali e quella generale a tutela della concorrenza è stato di recente chiarito sia dalla Corte costituzionale (sentenze n. 10/2010, n. 43 e n. 61 del 2011) che dal giudice amministrativo (TAR Piemonte n. 153/2012) nel senso di valorizzare la specialità della materia dei servizi sociali, dei servizi e degli utenti, a fronte dei quali – data la rilevanza costituzionale dei corrispondenti interessi pubblici protetti – la tutela della concorrenza “recede”, beninteso nel rispetto di alcuni principi “cardine” sui quali si avrà modo di ritornare.

Le considerazioni che precedono consentono di formulare una prima conclusione. Al di fuori delle ipotesi in cui i servizi sociali vengano affidati nella forma dell'appalto di servizi (anche mediante concessione), come tali assoggettati alla disciplina – generale – sui contratti pubblici a tutela della concorrenza, negli altri casi, previsti dalle leggi regionali, l'erogazione dei servizi esorbita dalla richiamata disciplina competitiva.

Le convenzioni con le associazioni di volontariato

ANCI esprime condivisione piena sulla ricostruzione relativa alle modalità per l'affidamento di servizi alle associazioni di volontariato e segnatamente attraverso lo strumento della convenzione.

A tal proposito precisiamo che di norma i Comuni disciplinano, in termini generali (nell'ambito dei Regolamenti di Consiglio comunale per l'affidamento di beni e servizi e per la contrattualistica pubblica) o con atto puntuale, la procedimentalizzazione – talvolta preceduta dalla sottoscrizione di Accordi e/o Protocolli di intesa, anche da parte degli Organi politici degli Enti – del rapporto fra Comune e Associazione.

In ragione delle prerogative comunali in tema di potestà statutaria e regolamentare, a quegli atti occorrerà comunque far riferimento.

Le sovvenzioni

Le considerazioni svolte con riferimento alle convenzioni fra P.A. e associazioni di volontariato valgono anche per le sovvenzioni. A tale ultimo proposito, oltre al richiamato art. 12 della legge 241/1990 e ss. mm., occorrerà in concreto fare riferimento agli esistenti Regolamenti comunali per la concessione di contributi, sovvenzioni ed altre forme di provvidenze, nei quali sono di norma regolati i passaggi procedimentali ai fini dell'eventuale comparazione fra domande concorrenti.

L'affidamento della gestione dei servizi.

Il paragrafo in esame evidentemente riguarda i soli affidamenti di servizi, esternalizzati attraverso ordinarie procedure di gara ad evidenza pubblica e con il criterio (preferenziale) dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

A tale ultimo proposito, nell'evidenziare la condivisione dei suggerimenti formulati ai fini dell'espletamento di tali procedure, nel pieno rispetto dei principi europei e nazionali applicabili, si ribadisce la riserva in favore della legislazione regionale per le ulteriori forme e modalità di affidamento ed erogazione dei servizi non riconducibili alle ordinarie procedure di gara.

Le procedure per l'acquisto e l'affidamento di servizi sociali agli enti no-profit

a) La programmazione.

ANCI condivide le valutazioni ed i suggerimenti formulati dall'Autorità avuto riguardo allo strumento della programmazione, anche quale strumento indiretto di contrasto ai fenomeni di corruzione e di violazione della disciplina in materia di trasparenza.

Tuttavia, al di fuori di casi singoli e di quelle situazioni emergenziali, caratterizzate dall'indifferibilità e dall'urgenza, l'intero sistema dei servizi sociali, sia a livello statale che, soprattutto, a livello regionale è imperniato proprio sul principio della programmazione.

In forza di tale principio operano – nella diversità dei nomi, frutto delle scelte legislative regionali – gli strumenti di pianificazione e programmazione di area vasta, muovendo dal livello regionale, passando per quello provinciale ed infine a livello inter-comunale (con i c.d. piani di zona).

Quanto rilevato è di stringente attualità per effetto dell'obbligo – confermato dalla legge Delrio – dell'esercizio in forma associata, da parte dei comuni minori delle funzioni fondamentali, individuate da Legislatore e fra le quali, come già rilevato, compare quella inerente i servizi sociali.

Da ultimo ANCI plaude alla sottolineatura dello strumento della co-progettazione (in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ed in sinergia fra enti locali titolari dei servizi e soggetti del Terzo settore), perché strumento per definizione duttile e capace di "calibrare" in concreto i servizi da erogare rispetto ai reali bisogni degli utenti e delle finalità degli enti locali.

Anche in questo caso, tuttavia, vale la più volte richiamata riserva delle prerogative delle regioni che, mediante disposizioni di legge e atti regolamentari, hanno in taluni casi puntualmente procedimentalizzato l'istituto in commento. Inoltre, rientra nella discrezionalità degli enti locali – alla luce degli esistenti Regolamenti comunali – ulteriormente scandire le diverse fasi della procedura.

Si esprime, pertanto, il forte auspicio che la coprogettazione e il partenariato in ambito sociale possano trovare ulteriore legittimazione e un inquadramento legislativo chiaro che possa anche dare



sicurezza agli operatori pubblici e privati del settore . Peraltro, si noti che in un periodo caratterizzato da sempre più pesanti ristrettezze finanziarie che incidono negativamente sul sistema del welfare, si pone sempre più pressante la necessità, nel rispetto dei criteri di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, di attrarre e coinvolgere soggetti privati, in applicazione del principio di sussidiarietà, nonché al fine di beneficiare delle sinergie che possono derivare dalla corretta collaborazione fra il settore pubblico e quello privato.

Infine merita un cenno l'altra forma prevista dalla legislazione per l'instaurazione di accordi contrattuali a seguito di procedure volte all'accreditamento dei fornitori in base a quanto disposto dall'art. 11 della legge n. 328/2000. Tale istituto presuppone il possesso di specifici e ulteriori requisiti di qualità dei soggetti autorizzati, analogamente a quanto stabilito in materia di servizi sanitari e socio-sanitari, ma di fatto non risulta normato proceduralmente in ambito socio-assistenziale ed anche in questo caso il 4° considerando della Direttiva Europea sugli appalti lo esclude dal proprio ambito di applicazione.

Si ritiene pertanto opportuno che le presenti linee guida o successivamente la riforma del Terzo Settore sviluppino e regolamentino queste due altre modalità di rapporto contrattuale con i soggetti gestori di servizi sociali e socio-sanitari.

Da ultimo, con specifico riferimento alla questione dell'applicabilità o meno ai servizi sociali della distinta disciplina sulla spending review (convenzioni CONSIP, Mepa) e sulla centralizzazione degli acquisiti la Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, con parere 169/2015/PAR ha ribadito la specificità della materia dei servizi sociali (e della peculiarità dei relativi modelli di gestione degli stessi) come riveniente dalla legge 328/2000 e della legislazione regionale esaminata.

## LE COOPERATIVE SOCIALI

Gli affidamenti alle cooperative sociali

ANCI apprezza l'iniziativa dell'Autorità di chiarire ulteriormente il regime applicativo della disciplina speciale sulla cooperazione sociale di inserimento lavorativo in relazione alla disciplina generale sui contratti pubblici, mediante revisione della precedente lodevole Determinazione n. 3/2012.

Quanto sopra trova specifico motivo nella richiamata sopravvenienza normativa (legge n. 190/2014) che ha "innovato" l'art. 5 della legge 381/1991, disposizione relativa allo strumento della convenzione.

Per effetto della novella del 2014 il Legislatore ha esplicitato l'obbligo per le amministrazioni e gli enti pubblici di attivare procedure di selezione idonee a garantire il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza.

Preliminarmente, apprezzando il contenuto della riforma, si rileva che le varie leggi regionali e le prassi comunali da tempo avevano introdotto procedure, strumenti e regole preordinate alla cura, fra l'altro, dei richiamati principi pro-concorrenziali.

A tale ultimo proposito, riteniamo che tali esperienze, normative ed amministrative, rappresentino un bagaglio da valorizzare, senza – per questo – estendere, in via di applicazione analogica, disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblico e non espressamente richiamate dal novellato art. 5 citato .

Nello specifico si ritiene che non debbano essere automaticamente applicate disposizioni dettate in via generale per le procedure di gara ad evidenza pubblica, quali sono gli articoli 124 e 125 del Codice, a procedure comparative informali, e fatta salvo, beninteso, il noto principio giurisprudenziale dell'autovincolo da parte della P.A.

D'altro canto, sempre ragionando a "legislazione vigente", l'attuale disciplina del Codice, applicabile agli affidamenti alle cooperative sociali, stabilisce espressamente le regole minime ed i principi che devono essere rispettati nelle procedure indette dagli enti, di cui agli articoli 2), 20) e 27 del Codice. Si ritiene che, pertanto, solo entro questi termini gli affidamenti in parola sono disciplinati dal Codice e dal Regolamento attuativo.

Un'ulteriore osservazione riguarda l'affermata obbligatorietà della motivazione "rafforzata" in ordine alla preferenza – da parte di una P.A. – del ricorso allo strumento convenzionale, previsto dalla

disciplina speciale sulla cooperazione sociale, rispetto ad una ordinaria procedura di gara prevista dal Codice.

ANCI, pur condividendo in termini generali tale conclusione, vuole portare all'attenzione di Codesta Autorità che l'attuale ordinamento interno (a prescindere cioè dalle Direttive del 2014) incentiva tale strumento, in ragione sia della rilevanza costituzionale del fenomeno cooperativo, che delle utilità per lo stesso sistema pubblico derivanti dall'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

In secondo luogo, è la legislazione regionale a prevedere il sostegno e la valorizzazione degli affidamenti alla cooperazione sociale, addirittura con la previsione di percentuali minime sul "monte" annuo degli affidamenti da riservare a tali imprese, con ciò facendo implicita applicazione dell'ulteriore principio della suddivisione in lotti funzionali degli appalti per la tutela delle Micro Piccole e Medie Imprese.

Ancora sono oramai numerose le amministrazioni comunali che hanno esplicitato in termini generali l'obiettivo di politica attiva del lavoro dell'inserimento di soggetti svantaggiati o nel proprio mandato di governo o nei Regolamenti comunali per l'acquisizione di lavori, beni e servizi, talvolta in diretta attuazione di pedissequa previsione legislativa regionale o, in alcuni casi, sulla base di Protocolli di intesa stipulati con le parti sociali maggiormente rappresentative.

Facendo applicazione di quanto precede si ritiene che, in presenza di una delle ipotesi sopra richiamate, sia sufficiente nella determina a contrarre dare conto delle scelte già compiute dall'Amministrazione e delle quali gli atti in concreto emanato costituiscono attuazione e/o esplicitazione.

Alcune riflessioni a valere nell'ambito del percorso di recepimento delle Direttive europee del 2014.

Il disegno di legge delega attualmente all'esame della Camera (AC 3194) assegna, fra l'altro, rilevanti compiti all'Autorità, primo fra tutti quello di elaborare i c.d. bandi-tipo; si ritiene opportuno – cogliendo l'occasione dell'odierna consultazione – portare all'attenzione alcune riflessioni e qualche spunto proposito di cui auspicabilmente tener conto nel predetto percorso di recepimento, nonché nella redazione dei bandi-tipo.

A tale ultimo proposito, non sfuggirà che i primi ad essere esposti alle conseguenze – di varia natura – derivanti da un quadro normativo frastagliato, eccessivamente mutevole nel tempo e fonte a volte di criticità interpretative ed operative sono proprio le autonomie locali, chiamate ad assicurare la continuità dei servizi, di cui sopportano il costo, in tutto o in parte, ed a gestire procedure sempre più complesse, anche in conseguenza degli obblighi formali e di pubblicità loro imposti.

Tornando al merito dell'oggetto della presente nota (i servizi sociali e sanitari), ANCI ritiene che, per le ragioni fin qui articolate, sia nel percorso di recepimento delle Direttive che nell'elaborazione dei bandi-tipo venga debitamente tenuto conto della particolare natura della materia, in quanto riservata alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

Ne deriva che dovranno essere fatte salve le scelte compiute dai Legislatori regionali in ordine alle diverse modalità di erogazione dei servizi sociali fra quelli previsti dall'ordinamento e da ultimo esplicitati dalle stesse Direttive (v. considerando n. 114 della Direttiva 2014/24/UE, laddove il riferimento agli "Stati membri" deve essere inteso come soggetto titolare della potestà legislativa).

Di conseguenza, fatta salva l'ipotesi della scelta – sempre da parte del Legislatore regionale – tra i vari modelli di gestione (gara, accreditamento, sovvenzione o altro) anche in relazione alle varie tipologie di prestazioni, alle autonomie locali, singole e associate, in quanto titolari delle funzioni amministrative deve essere garantita la discrezionalità di scelta in concreto delle modalità di organizzazione e gestione del servizio, anche nella distinta forma del servizio pubblico a domanda individuale.

Il ruolo delle autonomie locali è, a parere di ANCI, centrale nei servizi sociali dal momento che l'esercizio della funzione da parte della P.A. svolge un ruolo per così dire "mediato", nel senso che laddove un comune affida un servizio attraverso l'ordinaria procedura di gara ad evidenza pubblica, disciplinata dal Codice dei contratti pubblici, essa è mediatamente indirizzata a soddisfare esigenze e bisogni di un'utenza e fra l'altro molto particolare e vulnerabile.

Questo spiega, per esser chiari, la rafforzata scelta compiuta nelle Direttive europee di rimarcare la specialità della materia dei “servizi sociali”; la stessa soglia – elevata nell’importo di 750.000,00 annuo – è una precisa scelta del Legislatore europeo in ordine all’interesse non transfrontaliero alla gestione di servizi alla persona.

Sulla base delle considerazioni che precedono, ANCI ritiene fondamentale – in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – che la scelta fra tutti i possibili modelli gestionali di erogazione dei servizi sociali dovrebbe essere in concreto rimessa alle autonomie locali, secondo i modelli organizzativi previsti a livello regionale, in funzione delle scelte di indirizzo da queste formulate, degli eventuali limiti di spesa esistenti, dal radicamento sul territorio dei soggetti del Terzo settore, nonché del particolare contesto territoriale e socio-economico .

Si pensi, solo per fare alcuni esempi, all’accessibilità ed alla continuità dei servizi sociali nelle aree rurali ed interne. Del tema si è occupato di recente in modo diffuso ed innovativo l’Accordo di Partenariato 2014 -2020.

In ragione della delicatezza e della rilevanza degli interessi pubblici sottesi alla materia dei servizi sociali, il DDL delega di recepimento delle Direttive stabilisce – come unico criterio per l’affidamento del servizio a seguito di procedura di gara ad evidenza pubblica – quello dell’Offerta economicamente più vantaggiosa.

In proposito ANCI, anche a fronte della mole dei contenziosi amministrativi prodotti su alcune specifiche questioni, foriere di varie conseguenze negative sul sistema delle autonomie locali, ritiene doveroso formulare alcune proposte.

In primo luogo, in applicazione del principio di semplificazione amministrativa, come anche rafforzato dalla disciplina sulle micro, piccole e medie imprese, di cui alla legge n. 180/2011 e ss. mm., gli atti di gara dovrebbero fare in modo che la prevalente attenzione delle commissioni di gara possa essere concentrata prioritariamente sul merito e sulla bontà dei Progetti e delle Offerte.

ANCI condivide i continui richiami alla trasparenza nelle procedure; tuttavia si rileva che la pubblicità è al momento onerosa e nella sostanza di norma i costi, “ribaltati” dalla P.A. sull’aggiudicatario, non sono “neutri”. A tal proposito, si propone che – anche in attuazione dei numerosi richiami nelle Direttive del 2014 all’utilizzo dell’ICT – sia consentito l’accesso, se non gratuito, a fronte di corrispettivi minimi, ad un’apposita sezione on-line della GURI, analogamente a quanto avviene con la GUUE.

ANCI si dichiara, inoltre, favorevole all’estensione dell’istituto del rating di legalità delle imprese alle procedure di affidamento dei servizi; la “qualificazione” degli operatori è tanto più importante laddove l’erogazione dei servizi avvenga mediante modalità alternative (accreditamento, co-progettazione, voucher ed altro) rispetto a quella ordinaria delle procedure di gara ad evidenza pubblica (dove il predetto strumento potrebbe avere un utilizzo in termini di premialità nell’attribuzione dei punteggi).

Sentiamo l’esigenza di sottolineare un aspetto richiamato nel Documento di consultazione da Codesta Autorità: il radicamento territoriale delle imprese. ANCI non intende difendere prassi locali, laddove esistenti, di creare “barriere” nell’apertura del mercato concorrenziale, ma tuttavia ritiene doveroso portare all’attenzione di Codesta Autorità la reale esigenza sottostante il predetto principio, spesso equivocato e mediaticamente deformato.

I servizi sociali sono servizi alla persona e come tali delicatissimi. In particolari contesti territoriali (insulari, aree rurali, aree interne, aree montane) il radicamento territoriale delle imprese, spesso di natura cooperativa, e delle associazioni di volontariato diventano il più efficace strumento di realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, creando condizioni – vere – di tenuta e coesione sociale.

In applicazione del principio di suddivisione degli appalti in lotti funzionali le procedure ordinarie di gara proprio in quei contesti dovrebbero svolgere la richiamata ulteriore funzione.

Quanto sopra trova del resto ulteriore conferma sia nelle previsioni contenute nelle Direttive europee, che nel DDL di recepimento in ordine a quei servizi labour intensive

Da ultimo, una parte significativa dei contenziosi amministrativi, che vedono impegnate le autonomie locali, riguarda i profili economici e ciò in quanto il criterio prescelto è stato quello

dell'OEPV. Le notazioni che seguono sono ancor più rilevanti a fronte della scelta, laddove confermata in sede di approvazione della legge delega, dell'unico criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'affidamento dei servizi sociali mediante gara pubblica.

Il riferimento è, solo per fare qualche esempio, al rispetto in sede di predisposizione delle offerte del costo del personale come previsto nelle corrispondenti tabelle ministeriali, avendo ben chiaro il recente arresto giurisprudenziale in ordine alla loro non vincolatività, ma alla loro funzione di "parametro di riferimento", con ciò caricando le P.A. nel non sempre agevole sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta. E lo stesso vale per i CCNL sottoscritti dalle OO. SS. maggiormente rappresentative. Si auspica, pertanto, che la nuova codificazione possa chiarire il relativo regime giuridico applicabile.

Analogamente si ritiene che possa essere chiarita la portata e l'effettività del principio della "riparametrazione" dei sotto-punteggi e dei punteggi finali (dell'offerta tecnica e di quella economica) all'evidente fine di rispettare il peso ponderale voluto dalla Stazione appaltante fra la componente prezzo e quella qualitativa.

ANCI auspica un intervento legislativo chiaro sull'ulteriore tema delle "formule matematiche" ai fini dell'attribuzione dei punteggi alle offerte economiche. Il Codice ed il Regolamento non hanno evitato contenziosi sul punto. In proposito, si ritiene che, nell'eventuale impossibilità di stabilire una o più formule, ritenute vincolanti ai fini dell'adozione degli atti di gara, sia enunciato il principio della ragionevolezza della formula utilizzata in relazione ai pesi ponderali prescelti dalla stazione appaltante fra offerta tecnica ed economica.

## **5) Ministero del Lavoro**

Le Linee guida predisposte dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nel mese di giugno e offerte in consultazione in vista dell'adozione del documento definitivo intendono fornire una ricostruzione aggiornata del quadro normativo attraverso il quale sono regolate le procedure per gli affidamenti ai soggetti del terzo settore e alle cooperative sociali.

Il documento fornisce una lettura coerente dell'attuale disciplina, con l'obiettivo di richiamare l'attenzione dei diversi operatori sul rispetto di peculiari ed inderogabili principi di trasparenza, imparzialità e rotazione che devono connotare le procedure di selezione e di affidamento da parte delle stazioni appaltanti pubbliche.

In questa prospettiva le Linee guida fanno preliminarmente riferimento all'iniziativa assunta dal Governo con la presentazione del disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore (attualmente all'esame del Senato). Su tale specifico punto, l'Autorità evidenzia come nel testo di delega in discussione in Parlamento non sia presente un riferimento esplicito alla normativa europea in materia di appalti pubblici ovvero a quella nazionale contenuta nel Codice di cui al d.lgs. n. 163 del 2006. Sul punto va osservato che un generale riferimento al rispetto della normativa dell'Unione europea è già contenuto all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge approvato dalla Camera, mentre potrebbe essere ripreso nel testo del ddl un esplicito riferimento al Codice dei contratti pubblici (ad esempio all'articolo 4, comma 1, lett. m)).

Il documento proposto in consultazione richiama in più passaggi il sistema integrato dei servizi sociali introdotto dalla legge n. 328 del 2000 e dal d.P.C.M. 30 marzo 2001, benché tale impianto abbia risentito degli effetti della successiva riforma del titolo V della Costituzione che ha sensibilmente modificato il riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di servizi e prestazioni sociali. In tal senso le Linee guida fanno riferimento alla programmazione degli interventi da parte dei soggetti pubblici come un momento in cui efficacemente può essere valutato il fabbisogno di prestazioni e la natura e l'intensità delle risposte da offrire agli utenti, anche attraverso il pieno coinvolgimento degli enti di terzo settore. A questo proposito si evidenzia come il citato disegno di legge delega di riforma del terzo settore, all'articolo 4, comma 1, lett. m), intenda "valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione [...]".

Per quanto attiene alle convenzioni che gli enti locali e gli altri enti pubblici possono stipulare con le organizzazioni di volontariato ai sensi della legge n. 266 del 1991, le Linee guida mettono in evidenza

come tale convenzioni, ai sensi della normativa vigente e della più recente giurisprudenza comunitaria, possono essere stipulate a condizione che il corrispettivo reso dalle istituzioni pubbliche che si avvalgono di associazioni di volontariato sia limitato al solo rimborso delle spese sostenute dall'ente per l'erogazione del servizio oggetto della convenzione. In tal senso la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha affermato che il rimborso riconosciuto all'organizzazione di volontariato deve limitarsi ai costi effettivamente sostenuti.

Relativamente all'affidamento della gestione dei servizi, le Linee guida nel richiamare il citato d.P.C.M. 30 marzo 2001 fanno anche riferimento alla necessità che eventuali affidamenti a soggetti del terzo settore siano realizzati tenendo conto delle disposizioni nazionali e comunitarie. L'Anac vuole sottolineare che anche la scelta di organismi di terzo settore presso i quali acquistare servizi alla persona deve avvenire da parte dei soggetti pubblici con le garanzie di imparzialità e parità di trattamento dettate dal Codice dei contratti pubblici.

Il documento fa anche riferimento alla nuova direttiva 2014/24/UE, che introduce un regime semplificato per l'aggiudicazione di appalti connessi alla erogazione di servizi sociali. Tuttavia, ogni utile considerazione su questa direttiva potrà essere più utilmente formulata nel corso del processo di recepimento, tenuto conto dei margini discrezionali che la citata direttiva lascia ai singoli stati membri (aspetto rilevato peraltro dalla stessa Autorità).

Può essere inoltre condiviso l'orientamento relativo alla verifica che i soggetti destinatari di convenzioni pubbliche possano offrire garanzia di moralità professionale. In tal senso le Linee guida propongono di far riferimento ai requisiti di moralità citati all'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici.

Un punto sul quale l'Autorità sofferma in modo particolare la propria attenzione riguarda la previsione contenuta nell'articolo 5, comma 3, del d.P.C.M. 30 marzo 2001, laddove si specifica che l'acquisto o l'affidamento da parte del soggetto pubblico debba riguardare l'organizzazione complessiva del servizio o della prestazione. Ad avviso dell'Autorità, infatti, l'unicità dell'affidamento rischia di determinare una significativa limitazione della concorrenza, consentendo soltanto ad alcune (poche) organizzazioni di partecipare a tali selezioni in quanto dotate di strutture adeguate. Dalle Linee guida emerge pertanto l'invito a valutare tutte le occasioni in cui sia possibile suddividere tali affidamenti in lotti funzionali, in analogia con quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici per l'accesso delle piccole e medie imprese agli affidamenti. Ciò consentirebbe, ad avviso dell'Autorità, di favorire l'ingresso nel mercato di operatori economici, di piccola o media dimensione, attivi nel sociale.

Le Linee guida affrontano anche il tema della verifica delle prestazioni effettivamente rese e dei controlli relativi alla qualità dei servizi. Ciò in attuazione dei principi affermati dall'articolo 7 della legge n. 266 del 1991, il quale prevede, al comma 2, il controllo qualitativo delle prestazioni erogate dalle organizzazioni di volontariato in regime di convenzione. Tale aspetto risulta di particolare rilevanza se si considera che le peculiari caratteristiche delle prestazioni sociali, unite alla loro qualità, giustificano la possibilità che i soggetti pubblici si avvalgano delle organizzazioni di volontariato per l'erogazione di tali interventi. Sul punto, laddove l'Autorità suggerisce di procedere anche alla somministrazione di questionari di gradimento agli utenti, potrebbe essere opportuno valutare la possibilità di giungere a modelli di rilevazione uniformi che, in relazione alle diverse tipologie di servizi, potrebbero garantire valutazioni qualitative quanto più omogenee sull'intero territorio nazionale.

Per quanto attiene agli affidamenti alle cooperative sociali, può essere utile richiamare il passaggio delle Linee guida dedicato all'articolo 5 della legge n. 381 del 1991 relativo alle convenzioni, alla luce delle modifiche introdotte al comma 1 dalla legge n. 190 del 2014. In proposito l'Autorità ritiene che il riferimento inserito dalla novella del 2014 a "procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza" per la stipula delle convenzioni con le cooperative di tipo B) debba ricondurre tali modalità al Codice dei contratti pubblici e, più precisamente, agli articoli 124 e 125 (Contratti sotto soglia comunitaria). In realtà, sulla base della lettera della modifica introdotta nel 2014, si potrebbe giungere anche a conclusioni diverse, ad esempio ritenendo che in mancanza di un espresso riferimento del legislatore alla disciplina prevista

per gli appalti sotto soglia possa trovare applicazione unicamente l'articolo 27 del Codice, relativo ai contratti esclusi.

## **6) Comune di Reggio Emilia**

I documenti in oggetto sono di particolare importanza e attualità perché colgono aspetti che, da tempo, il Servizio Sociale del Comune di Reggio Emilia evidenzia come elementi specifici degli affidamenti a soggetti del terzo settore rispetto alla normativa europea e nazionale in materia di contratti (D. Lgs. 163/2006). Ben si evidenzia, infatti, nelle linee guida di ANAC che, anche nel disegno di legge di riforma del terzo settore (DDL 1870/2015) manca il riferimento espresso alla necessità di coordinare l'emananda disciplina con la disciplina generale in materia di contratti. Qui sta l'essenza delle difficoltà applicative della normativa specifica del settore sociale (L. 328/2000, DPCM 2001 e, per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna, LR 2/2003 ecc.) da un lato e, dall'altro le regole, seppure con limiti in quanto all. IIB, del Codice dei contratti. Il panorama tracciato riassume le diverse tipologie e coglie sicuramente alcune delle questioni, ma non risolve completamente i dubbi rispetto all'applicazione concreta nei diversi casi. La specificità dei servizi sociali risiede in diversi aspetti che sembra utile sottolineare: 1) la normativa nazionale e regionale prevede lo strumento della programmazione di zona per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, a cui concorrono i soggetti del terzo settore che partecipano anche alla definizione degli interventi, nella logica della coprogettazione; 2) i rapporti con il terzo settore derivano quindi quasi sempre da rapporti consolidati di coprogettazione sul territorio, così come previsto dalla normativa soprarichiamata. Va precisato che vi sono caratteristiche, negli interventi sociali, che li rendono spesso non assimilabili tra loro; 3) per ciò che riguarda le istruttorie pubbliche per la coprogettazione (queste solo per specifiche problematiche) la Regione Emilia-Romagna non ha normato in modo definito le modalità del percorso, come invece hanno fatto altre Regioni (es. Lombardia), in questo modo viene lasciato ai singoli Comuni la possibilità di sperimentare i percorsi, col rischio di non essere in linea con le disposizioni del C.d.C.; 4) per ciò che riguarda le associazioni di volontariato, la tipologia era già considerata esclusa dall'ambito di applicazione del Codice, ma per quanto riguarda la cooperazione sociale la questione rimane aperta; in particolare si ricorda che tutta la disciplina particolare per le coop. di tipo B non riguarda i servizi sociali che, come oggetto del contratto, possono riguardare solo cooperative sociali di tipo A; 5) il ricorso al MEPA e ad appalti con procedura aperta, a cui si sta cercando a fatica di transitare tutto, contraddicono in parte le modalità di lavoro con il terzo settore previste dalla normativa soprarichiamata, che vede le procedure negoziate o ristrette come i percorsi da privilegiare; 6) altri soggetti come SPRAR, presentano nei bandi elementi che conducono alla coprogettazione sin dall'inizio, proprio per le caratteristiche richieste e la possibilità che il cofinanziamento sia di entrambi; 7) la tempistica dei singoli specifici finanziamenti spesso rende necessario provvedere con urgenza per rispettare la durata delle attività progettuali; 8) la programmazione degli interventi è annuale ed è legata alla tempistica regionale, pertanto spesso è difficile poter programmare servizi con durata maggiore, per l'incertezza delle risorse a disposizione. Si confida in un'azione di ANCI, insieme ad ANAC, tuile a fornire elementi di chiarezza nella prossima normativa relativa agli affidamenti di servizi sociali al terzo settore.

## **B) ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA**

### **1) Bacci Maria Concetta - Associazione di categoria**

Il problema principale dell'affidamento al 3 settore è sicuramente la verifica del rispetto delle norme sul lavoro.

Spesso in passato si è cercato l'intervento del terzo settore, non tanto per le sue capacità organizzative, che pure ci sono, o per il suo apporto di umanità e competenza, all'interno dei servizi, ma soprattutto per avere un servizio a basso costo.

Controlli superficiali, sia sul risultato che sull'effettivo rispetto delle normative, hanno consentito l'espandersi di rapporti di lavoro al limite della legalità, favoriti da leggi spesso non chiare aperte a diverse interpretazioni.

Il terzo settore ha una possibilità ampia di intervenire nel migliore dei modi sul settore sociale, proprio perchè ha l'agilità del privato ma una sensibilità e un'umanità più forte di quanto non possiamo trovare nel privato e nel servizio statale.

Credo che sia importante e fondamentale l'utilizzo del terzo settore nell'ambito sociale ma deve essere accompagnato da controlli periodici e puntuali come da norme precise e chiare.

### **2) Unione europea delle cooperative**

Nell'esprimere l'apprezzamento della nostra associazione per il lavoro svolto, anche in questa circostanza dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, con il presente contributo intendiamo esplicitare alcune brevi considerazioni all'esito degli incontri e delle consultazioni effettuate a livello territoriale con le cooperative sociali nostre aderenti. Quand'anche siano emerse, in talune circostanze, perplessità sulla difficoltà di affrontare, al contempo, sia le questioni relative alle procedure per l'acquisto e l'affidamento di servizi sociali dagli enti no-profit sia quelle concernenti gli affidamenti alle cooperative sociali di tipo B, riteniamo che il Documento proposto dall'ANAC non rappresenterà soltanto un'apprezzabile panoramica sul sistema integrato di interventi e servizi socio-sanitari e sul mondo della cooperazione sociale ma anche, e soprattutto, un utile strumento operativo. Seppur con la convinzione che i diversi elementi del Documento saranno, prossimamente, ripresi per nuove, e forse in parte, differenti considerazioni a seguito dell'attuazione delle nuove Direttive comunitarie in materia di appalti e contratti pubblici e all'esito degli importanti progetti di riforma ancora in discussione, nel merito riteniamo che ve ne siano alcuni senz'altro da sostenere e valorizzare nell'immediato ed altri che meriterebbero, invece, di essere ulteriormente rivisti e precisati soprattutto a livello legislativo e giurisdizionale. In estrema sintesi:

#### **A) ELEMENTI DA SOSTENERE E VALORIZZARE**

- programmazione, adeguata e condivisa con le realtà radicate sul territorio secondo una visione sistemica dei servizi su base pluriennale;
- consultazione e co-progettazione, promossa, sostenuta ed applicata da parte di tutti gli Enti preposti alla erogazione di servizi sociali;
- istituzione degli elenchi per categorie e servizi corrispondenti ai fabbisogni del territorio e preselezione dei soggetti da iscrivere;
- selezione degli operatori basata sul rapporto qualità/prezzo tenuto conto, in particolare, dei criteri di qualità e sostenibilità dei servizi, della conoscenza degli specifici problemi del territorio e delle risorse sociali della comunità;
- adeguata suddivisione degli appalti in lotti funzionali;
- verifica stringente delle prestazioni e controllo della loro qualità in corso d'opera;
- valutazione e monitoraggio degli interventi, con il coinvolgimento dei destinatari.

#### **B) ELEMENTI DA RIVEDERE E PRECISARE**

- inserimento, tra gli elementi valutazione delle offerte, di parametri tali da limitare, in concreto, la parità di condizioni dei concorrenti;

ESEMPIO:

"Disporre di infermieri iscritti all'IPASVI, muniti di idoneo titolo di studio universitario o titolo equipollente con almeno due anni di esperienza nell'ambito professionale per almeno il 70% degli infermieri che prestano la propria opera per il concorrente. Al fine di verificare la correttezza

dell'indicazione di tale requisito, il partecipante dovrà produrre lista di tutti gli infermieri operanti per il concorrente, o comunque a disposizione del concorrente medesimo in ragione di apposito contratto o convenzione, ovvero di partecipazione al soggetto cooperativo. Tale lista dovrà essere corredata, per ciascun professionista, dei dati anagrafici e della data di iscrizione all'IPASVI”.

- congruità dei criteri e degli importi di gara da riconsiderare in relazione anche al costo del lavoro;
- verifiche in ordine al rispetto dei requisiti richiesti in sede di partecipazione;
- categorie di persone svantaggiate (da aggiornare in chiave europea nell'ambito dell'art. 4 della Legge n. 381/1991);
- verifica dell'impiego della percentuale di persone svantaggiate prevista dalla legge 381/1991 con riferimento non al numero complessivo dei lavoratori della cooperativa ma al personale che esegue le prestazioni previste in convenzione;
- superamento dell'attuale differenza tra appalti riservati e affidamenti in deroga;
- inapplicabilità delle limitazioni territoriali nelle procedure di aggiudicazione, anche in caso di affidamenti di valore inferiore alle soglie comunitarie;
- implementazione delle sezioni regionali dell'Osservatorio dei contratti pubblici;
- rispetto dei tempi di pagamento.

### **3) Confcooperative Federsolidarietà Friuli Venezia Giulia**

Confcooperative Federsolidarietà FVG, che rappresenta in Friuli Venezia Giulia 141 cooperative e 7 loro consorzi, ribadisce con forza come l'affidamento dei servizi alla persona e quelli di inserimento lavorativo, per la loro peculiarità, debba essere realizzato in deroga a quanto previsto dalla disciplina degli appalti con strumenti in grado di rispondere al meglio ai bisogni delle proprie comunità. Questo a fronte di numerosi casi registrati nella nostra Regione in questi mesi, che hanno evidenziato come i vari provvedimenti nazionali (ad es. spending review, Mepa, Consip, ecc.) appaiono condizionare le amministrazioni locali al di là delle norme di legge e delle indicazioni dell'ANAC e le procedure dell'Ente per la Gestione Accentrata Servizi Condivisi (EGASC) appaiono prive delle attenzioni e regole del passato, portando alla progressiva eliminazione della cooperazione sociale regionale dagli affidamenti. La legge 381 e la L. R. 20/2006 sono oggi nei fatti disattese e gli affidamenti in particolare alla cooperazione di inserimento lavorativo sembrano sempre di più lontani ricordi del passato. Federsolidarietà FVG sottolinea quindi la massima condivisione del percorso avviato dall'ANAC con l'adozione delle Linee Guida poste in consultazione e auspica che queste siano successivamente aggiornate alle previsioni del nuovo Codice degli Appalti e delle concessioni che il legislatore delegato emanerà per il recepimento delle nuove direttive sugli appalti pubblici e sulle concessioni UE.

Di seguito si evidenziano sinteticamente le osservazioni al documento posto in consultazione:

1. Si riconosce come presupposto necessario ed indispensabile a procedure di programmazione trasparenti ed efficaci l'attivazione di un luogo partecipato e integrato nel quale Enti Locali e Terzo Settore possano mettere in campo risposte efficaci ai bisogni delle comunità locali e nello stesso tempo evitare distorsioni e fenomeni di illegalità. Partendo dalle esperienze viste in FVG, risulta però difficile pensare che i Piani di Zona, previsti dall'art. 19 della Legge 328/2000, possano garantire il reale coinvolgimento dei diversi soggetti visti i risultati raggiunti e a meno che non vengano messe in atto delle adeguate azioni correttive che diano reali contenuti nelle fasi di programmazione.

2. In relazione al tema della co-progettazione si sottolinea che si tratta di una procedura idonea per attuare interventi innovativi come hanno dimostrato diverse buone prassi già presenti sul territorio nazionale (ad es. i “Patti per la sussidiarietà” in Liguria, le Linee Guida per la valorizzazione del terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità e i relativi atti attuativi, i percorsi di co-progettazione del Comune di Brescia). Proprio partendo da queste esperienze si propone di adottare delle specifiche Linee guida sulla co-progettazione che ne delineino nel dettaglio le modalità per una reale attuazione.



3. E' necessario chiarire che le organizzazioni di volontariato sono uno strumento di collaborazione nell'attuazione di interventi complementari ai servizi e non possono, per la loro stessa natura, partecipare alle procedure di appalto che richiedono una gestione imprenditoriale dei servizi.

4. In merito all'utilizzo di forme di aggiudicazione e negoziali si sostiene che solo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consente la piena espressione della capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti del terzo settore. Inoltre si auspicano precise previsioni di legge che prevedano l'introduzione di formule che non sviliscano gli aspetti qualitativi nei servizi sociali, in cui la qualità del servizio incide sui bisogni di persone vulnerabili.

5. Si propone che accanto ai requisiti di moralità, di cui all'art. 38 del Codice, debbano essere previsti quali requisiti di partecipazione inderogabili anche quelli legati al sistema di governance e quelli legati al radicamento nel territorio della realtà che partecipa ad un appalto. Un contributo in tal senso deriva dalla previsione della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, quando si sostiene che al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. Ulteriore passaggio necessario è però la definizione dei valori dei lotti.

6. In relazione alle convenzioni ex art. 5, comma 1 della legge 381/1991, il riferimento alle procedure di selezione previste dagli artt. 124 e 125 del d. lgs. 163/2006, che condividiamo, suggeriamo di specificare che non si applicano gli altri obblighi previsti dai suddetti articoli in ragione della deroga prevista dal legislatore per le convenzioni: pertanto, andrebbe specificato che le procedure di selezione sono quelle previste dal comma 6 dell'art. 124 e dal comma 11 dell'art. 125. In riferimento al Mercato Elettronico (Me.PA) e alle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. e da altre centrali di committenza, la legge n. 135/2012 ai commi 7, 8 e 9 dell'art. 4 ha stabilito la non applicabilità della disciplina alle convenzioni con le cooperative sociali di tipo B ribadendo che è ammessa l'acquisizione di beni e servizi tramite le procedure dell'articolo 5 della legge 8 novembre 1991, n. 381. Si condivide che il progetto personalizzato di inserimento lavorativo debba sempre essere presente per l'impiego delle persone svantaggiate, oltre che per la valutazione nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche per la successiva verifica ed il controllo degli obiettivi prefissati che devono riguardare anche questo aspetto.

#### **4) FLEPAR INAIL**

La scrivente Organizzazione Sindacale rappresentativa, FLEPAR INAIL – Associazione Avvocati e Professionisti Tecnici e Sanitari dell'Inail – formula le seguenti osservazioni nell'ambito della consultazione pubblica sulle Linee Guida per l'affidamento dei servizi ad imprese del terzo settore.

1. L'affidamento della gestione dei servizi (pagg. 8 e segg. Linee Guida).

Occorre istituire una banca dati, accessibile alle PA ed ai privati cittadini, in cui inserire tutti i dati relativi alle imprese ed alle cooperative sociali del terzo settore cui vengono affidati i servizi di cui alle Linee Guida in esame, allo scopo di verificare i criteri di attribuzione del servizio e, soprattutto, quali siano i soggetti (enti e cooperative sociali) che normalmente offrono tale tipo di servizi e con quale frequenza venga loro affidato il servizio.

L'obbligo di trasparenza e di pubblicità di questi dati consentirebbe di verificare se, anche in questo campo, vi è effettiva concorrenza tra aggiudicatari ovvero se sussistono aggiudicatari "abituali".

L'obbligo di trasparenza e pubblicità va esteso anche ai collaboratori e consulenti degli enti e delle cooperative del terzo settore al fine di escludere qualsiasi ipotesi di conflitto di interessi rispetto a rapporti di lavoro attuali o, comunque, obblighi deontologici.

#### **5) ANPAS LAZIO**

L'impianto normativo, del disposto in argomento, sicuramente rappresenta un passo avanti atto a riconoscere la qualità, l'impegno e la costante presenza del terzo settore che sempre più è inserito

nel nostro tessuto sociale e nel contesto delle esigenze del quotidiano offrendo assistenza e servizi a chi versa in condizioni particolarmente disagiate e ciò non solo dal punto di vista economico.

Una risposta alle nuove povertà che ormai purtroppo fanno parte integrante della nostra società.

Riservare una parte delle iniziative che vedono in campo diverse figure e qualità professionali ed affidare loro servizi è una apertura a nuove risorse che sicuramente avranno modo di fare molto. Ma ricordiamo che prima di fare bisogna “esserci”.

E’ auspicabile che l’aver recepito direttive europee non sia l’innescò per una forzatura nel tentare di dirottare o peggio, snaturare una preziosa risorsa del nostro Paese come il “volontariato” inserito a pieno nel contesto del “Terzo Settore”.

Quest’ultimo rappresenta una fonte di servizi ed assistenze a costo pressoché nullo e ciò apre a delle considerazioni per l’aspetto della “concorrenza” che di fatto potrebbe causare squilibri e reazioni fuori contesto.

Un suggerimento potrebbe essere quello di concertare con le varie figure istituzionali una preventiva analisi territoriale atta a verificare le carenze macroscopiche e differenziarle in priorità di azione derivanti da un confronto alla pari.

Il terzo settore può essere un valido interlocutore se è svincolato da pressioni e/o strumentalizzazioni ancorché indirette.

Si ad una pre-selezione di qualità dei soggetti partecipanti alle gare di aggiudicazione ma anche una eventuale opportunità di “tutoraggio” con quelle realtà minori che comunque rappresentano un punto di forza e che con l’occasione, avrebbero modo di accrescere le proprie potenzialità e qualità in un armonizzato contesto di legittimità. Potrebbe essere un buon deterrente la limitazione regionale per le opportunità di accesso agli appalti riservati il cui bando potrebbe essere redatto da eque rappresentanze.

La durata dell’affidamento a tre anni consente sicuramente l’efficacia del servizio che è assoggettato a verifica nel corso del suo essere. Una verifica non solo formale ma sostanziale. Il calcolo della soglia, potrebbe essere diversificato in funzione dell’area di intervento. Un punto essenziale sarà il reperimento della copertura finanziaria per assicurare a scadenza la continuità dei servizi.

Un regime agevolato per quanto attiene i tributi (IVA e IRPEF) andrebbe a compensare spese gestionali e beni utilizzati

Il terzo settore tutto è chiamato a un alto senso di responsabilità e disciplina che dovrà essere messa al vaglio della collettività utile ad elevare una condizione di già buona trasparenza. Un passo importante per un percorso condiviso ed integrato volto al futuro utile anche dare alla figura del “volontario”, una specifica e riconosciuta posizione giuridica ancora assente o comunque poco definita. Una elevazione atta a meglio tutelare e sostenere chi mette a disposizione se stesso per un sostegno alla dignità altrui.

Oltre alle norme ben redatte, necessita un comune impegno per un miglioramento culturale e sociale nei confronti del Terzo Settore ancora oggi poco conosciuto e poco valorizzato.

## **6) ANPAS Toscana**

Osservazioni e riflessioni sul documento di consultazione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione “Linee guida per l’affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali”. (Anpas Toscana). Il documento va salutato come un testo di alto valore per l’autorevolezza del suo estensore, per la tempestività rispetto ad una fase segnata da forti criticità per la tenuta dei sistemi di welfare, per la crisi che attraversa tutta la pubblica amministrazione e per le profonde inquietudini generate da recenti scandali in cui sono coinvolti soggetti del terzo settore. Il tema dell’affidamento dei “servizi alla persona” torna finalmente al centro dell’attenzione per l’effetto combinato di vari fattori: oltre alle esplicite e cogenti motivazioni che stanno alla base di questo documento emanato dall’organo incaricato di sovrintendere alla legalità nell’azione nella pubblica amministrazione, arricchiscono lo scenario alcuni importanti atti di giurisprudenza, in materie riconducibili alla medesima “quaestio” della legittimità dell’affidamento di servizi socio sanitari in forma diretta (tramite convenzione) ad Associazioni di Volontariato. Due sentenze del

Consiglio di Stato (Regione Liguria, Provincia di Benevento) ed una del TAR Piemonte confermano all'unisono tale legittimità. Il caso della Regione Liguria, fra l'altro, ha ricevuto la fondamentale validazione da un'apposita sentenza della Corte Europea di Giustizia del dicembre 2014. Questo mutato ed univoco orientamento del massimo organismo della giustizia amministrativa è certamente influenzato dall'evoluzione intervenuta in materia in ambito comunitario. Infatti per la prima volta recenti direttive europee indicano con chiarezza che l'area dei "servizi sociali di interesse generale" può essere esentata dall'obbligo di affidamento tramite gara di appalto, elencando quali sono tali servizi, e precisando che il principio della selettività e della concorrenza può essere riservato ad Associazioni di Volontariato. La stessa soglia economica viene portata da 200.000 a 750.000 euro. L'affidamento dei servizi di welfare (socio-sanitari) al volontariato in forma diretta dalla pubblica amministrazione è quindi pienamente legittimo. Il movimento toscano delle Pubbliche Assistenze ANPAS Toscana lo afferma con forza e coerenza da molti anni, prima e soprattutto dopo la sentenza della Corte Europea di Giustizia del novembre 2007 che aveva invalidato la convenzione (Accordo Quadro Regionale) con cui la Regione Toscana affidava a Pubbliche Assistenze, Misericordie e Croce Rossa la gestione dell'intero sistema di trasporti sanitari. Il lungo e complesso lavoro con cui tali organizzazioni di volontariato, insieme alla Regione, sono giunte a superare lo sbarramento della sentenza europea, ripristinando un assetto istituzionale efficiente per un servizio tanto delicato, si fonda su una chiave di volta storicamente inoppugnabile e giuridicamente legittima ovvero che le Associazioni di Volontariato non sono "altro" dal sistema sanitario pubblico (ovvero meri prestatori di servizio), ma ne costituiscono "parte integrante". Tuttavia questa probante ed autorevole affermazione, sancita con la L.R. 70/2010, è rimasta conclusa in questo specifico servizio, e in altri campi affini molte amministrazioni locali (Comuni, Società della Salute, ASL) continuano ad operare come se l'affidamento diretto al volontariato di vari servizi socio-sanitari alla persona fosse contrario al dettato di legge. ANPAS Toscana si è battuta contro tali provvedimenti, contestandone la dichiarata ineluttabilità giuridica, talora con successo, talora senza riuscire a modificarli. In tutta questa vicenda, comunque, abbiamo sempre cercato di evidenziare che la scelta di affidare i servizi attraverso gara d'appalto quasi mai raggiunge i pretesi obiettivi di maggiore economicità, qualità, appropriatezza dei servizi appaltati, rispetto alla gestione del volontariato. Viceversa le gare d'appalto in questi servizi hanno un effetto decisamente eversivo di sistemi locali di welfare nati e cresciuti quasi sempre grazie al volontariato. Il quadro è del resto contornato dall'iniziativa governativa e dai passaggi parlamentari verso la riforma del Terzo Settore, che può portare all'auspicato adeguamento di un quadro normativo non coeso, per certi versi ridondante per altri lacunoso e non chiaro. Nell'esprimere quindi un obiettivo riconoscimento e così importanti e univoci atti ed orientamenti in un campo negletto ed offuscato per quasi 15 anni, sia in ambito politico-istituzionale, che in sede di studi giuridico-legali (europei, nazionali, regionali), non possiamo tuttavia trascurare alcuni rilievi su questioni non marginali del problema che, al momento, rimangono in ombra e rischiano di inficiare gli auspicabili esiti finali dell'intera materia. In primo luogo l'uso indiscriminato ed improprio del termine "Terzo Settore" con riferimento concettuale ad una platea di soggetti virtualmente assimilabili in toto, per il fatto di avere in comune il carattere "non profit". Tale evidenza ontologica, tuttavia, se da un lato differenzia geneticamente questi soggetti da tutti gli altri "for profit", dall'altro non può cancellare o ridurre le cospicue distinzioni che rendono improbabile affidare al Terzo Settore il rango di categoria sotto ogni profilo (storico, giuridico, sociale, economico). Al contrario, proprio le evidenti diversità fra i soggetti accomunati nel Terzo Settore possono rappresentare un efficace, originale, qualificato modello "altro" per ricostruire un'idea positiva di stato sociale, solo nella misura in cui fra di loro e con la pubblica amministrazione si costruiscano sistemi integrati, con la logica di "patti territoriali". Questa è la configurazione che si articola e si sviluppa in un "continuum" che dalla L. 266/91 passa per la riforma del Titolo 5° della Costituzione, la L.328/2000, per approdare (così speriamo) nell'istituenda riforma del Terzo Settore. L'importanza di tale impianto ricomprende pienamente i crismi della legittimità individuandone il ruolo centrale ed insostituibile nell'azione

“gratuita e volontaria”, ovvero in un parto endogeno della stessa comunità sociale, che prescinde e prevale sulle leggi dell’economia e del mercato. Ovviamente esplicitare simile fondamento concettuale comporta necessariamente ridefinire, chiarire, precisare in tutte le sedi ed in ogni circostanza in cui si ricorre al sintagma “Terzo Settore” se stiamo parlando di azione volontaria (gratuita) o di altro (cooperazione sociale, impresa sociale, etc.). In definitiva, infatti, solo in tale ottica l’affidamento dei servizi alla persona alle Associazioni di Volontariato appare del tutto preferibile (rispetto a procedure selettive) e legittimo proprio perché estrinseco al mercato, in quanto “parte integrante” e consustanziale del sistema pubblico. Da questo punto di vista, come detto, permangono ambiguità, genericità e confusione nella precisa definizione di termini e soggetti. Un esempio pragmatico di differenziazione positiva si individua nella delibera n° 199 dell’ottobre 2001 del Consiglio Regionale Toscano, con cui la Regione Toscana dava attuazione al DPCM 30/3/2001, modulando l’affidamento su due linee parallele: uno in forma diretta (convenzione), eventualmente tramite procedura di coprogettazione, l’altro tramite gare di evidenza pubblica riservate alla cooperazione sociale. Il discrimine per la scelta della prima o della seconda linea era legato alla descrizione preliminare del servizio da affidare: quelli a “bassa complessità organizzativa” (e professionale) connaturati a vocazione ed essenza del volontariato, rientravano nella prima modalità. Ovviamente quelli ad “alta complessità organizzativa” (e professionale) connaturati alle forme dell’impresa comportavano obbligatoriamente il ricorso all’appalto tramite gara, pur riservandone la partecipazione alle cooperative sociali. Altro elemento da chiarire e precisare direttamente legato al precedente, è quello della cosiddetta “liceità/obbligatorietà” nell’attivare la forma convenzionata dell’affidamento diretto al volontariato. Ora, se l’individuazione di tale forma avviene all’interno di un contesto formale in cui siano garantite legittimità ed opportunità, caratterizzarne la scelta solamente come “possibile” appare forse quale retaggio di una interpretazione (DLgs. 163, sentenza della Corte Europea di Giustizia novembre 2007) che imporrebbe sempre e comunque l’adozione della gara d’appalto per ogni e qualsiasi esternalizzazione. Ma se l’assioma che finalmente compare è esattamente l’opposto, allora sembrerebbe più ragionevole che l’applicazione della norma fosse “obbligatoria” (secondo lo spirito della L. 328/2000), e ne fosse consentita deroga solo per situazioni oggettivamente motivate (p. es. l’assenza di Associazioni di Volontariato in un dato territorio). Un ultimo rilievo infine su un elemento funzionalmente decisivo per conferire efficacia e trasparenza alle fattispecie qui considerate di affidamento diretto (convenzione) al volontariato. Si tratta della questione del “rimborso delle spese effettivamente sostenute”. La normativa vigente in materia e la prassi amministrativa possono offrire utili riferimenti generali. Tuttavia occorre uno studio analitico più puntuale sulle varie voci che costituiscono elemento di costo all’interno di Associazioni di Volontariato. Come è evidente, infatti, se molteplici voci hanno rilievo numerico oggettivo identico fra soggetti profit e non profit, altre agiscono in modo difforme. Esempio più importante ed impegnativo è l’uso di personale stipendiato, accanto ai volontari, nei termini consentiti dalla legge. Questo aspetto deve essere indagato in rapporto a molteplici dimensioni, quali l’organizzazione specifica del servizio, la territorialità, le tipologie dei rapporti di lavoro, il coefficiente numerico volontari-lavoratori stipendiati, etc.

## **7) Alleanza Cooperative Sociali Italiane**

L’Alleanza delle Cooperative Sociali Italiane (Federsolidarietà-Confcooperative, Legacoopsociali e AGCI solidarietà) che rappresenta 9.700 cooperative sociali e loro consorzi, sottolinea la massima condivisione del percorso avviato dall’ANAC con l’adozione delle Linee Guida e del loro impianto. In particolare, sono importanti le osservazioni sulla programmazione degli interventi quale presupposto per la trasparenza e il corretto funzionamento dell’azione amministrativa e per le modalità ed istituti da attuare.

E’ importante che tali orientamenti continuino in futuro su altri temi legati agli affidamenti al terzo settore anche in relazione alla previsione del DDL AC 3194 che prevede un ampliamento delle funzioni dell’ANAC con l’adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante.

Si evidenziano di seguito sinteticamente le nostre proposte al documento posto in consultazione.

- Un presupposto necessario e indispensabile per rendere le procedure di programmazione trasparenti ed efficaci è l'attivazione e la reale partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza del terzo settore ai Piani di zona previsti dall'art. 19 della l. 328/2000. La reale partecipazione attiva e la collaborazione tra enti locali e terzo settore sono un mezzo efficace sia per la risposta ai bisogni dei cittadini, sia per evitare distorsioni e fenomeni di corruzione. Auspichiamo che nelle Linee Guida si raccomandi l'attivazione dei Piani di zona che coinvolgono il terzo settore.
- In relazione alle previsioni del d.p.c.m. 30 marzo 2001 sull'utilizzo di forme di aggiudicazioni e negoziali che consentano la piena espressione della capacità progettuale ed organizzativa dei soggetti del terzo settore, bisogna evidenziare che solo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consente tale possibilità. Si evidenzia, inoltre, in relazione al recepimento delle nuove direttive appalti e concessioni, che il DDL AC 3194 alla lettera bb) dell'art. 1 stabilisce l'"utilizzo esclusivo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi sociali".
- In relazione alla previsione della l. 328/2000 che stabilisce che oggetto del servizio sia l'organizzazione complessiva del servizio, si ritiene importante inserire nelle Linee Guida il riferimento alla Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 11 febbraio 2011, n. 5 che ha l'obiettivo di contrastare alcuni fenomeni ritenuti degenerativi e propone la "tolleranza zero" per gli appalti non genuini, visti come una delle forme peggiori di sfruttamento del lavoro. La Circolare individua criteri di qualificazione degli appalti genuini distinguendoli dalla somministrazione di lavoro.
- Il documento articola adeguatamente le differenze tra le diverse tipologie di organizzazioni del terzo settore e segnatamente che le associazioni di volontariato sono uno strumento di collaborazione nell'attuazione di interventi complementari ai servizi. Andrebbe chiarito però che le organizzazioni di volontariato non possono partecipare alle procedure di appalto. Lo stesso dovrebbe valere anche per tutte le organizzazioni a cui le relative leggi speciali impongono lo svolgimento di attività economiche di natura commerciale in maniera ausiliaria e sussidiaria e di avvalersi prevalentemente delle attività prestate in forma volontaria, libera e gratuita dai propri associati. Tali due condizioni appaiono incompatibili con la partecipazione ad appalti che richiedono una gestione imprenditoriale dei servizi.
- In relazione agli interventi in co-progettazione, si condivide che siano una procedura idonea per gli interventi innovativi e si concorda con le 4 fasi individuate. Si suggerisce di adottare specifiche Linee Guide sulla co-progettazione per delinearne puntualmente le modalità, prendendo anche a riferimento le migliori prassi di codifica di tali procedure (ad esempio: DGR Liguria 15 luglio 2011, n. 846 sui "Patti per la sussidiarietà", DGR Lombardia 25 febbraio 2011, n. 1353 sulle "Linee guida per la valorizzazione del terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità", i percorsi di co-progettazione del Comune di Brescia).
- Per quel che riguarda i trattamenti economici previsti dalla contrattazione collettiva ai sensi dell'art. 86, comma 3-bis, del d.lgs. n. 163/2006 – ripreso dall'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008 - il riferimento nella predisposizione dei bandi e nella valutazione delle offerte e delle anomalie è determinato periodicamente in apposite tabelle dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Ma non sempre accade che le stazioni appaltanti le prendano a riferimento. Nei servizi sociali il riferimento è determinato dalle tabelle del CCNL comparativamente più rappresentativo, ovvero quello del settore socio – sanitario – assistenziale – educativo e di inserimento lavorativo stipulato tra Federsolidarietà–Confcooperative, Legacoopsociali, Agci Solidarietà e FP – Cgil, FPS – Cisl, Fisascat – Cisl e Uil – FPL.
- Sulla valutazione della congruità delle offerte e delle anomalie non si condivide la giurisprudenza che attribuisce alle tabelle, in relazione agli appalti di servizi sociali, un valore meramente ricognitivo. In particolare, si ritiene che solo previsioni di legge possano derogare al costo del lavoro ivi determinato e, pertanto, solo tali giustificazioni possano essere ammesse. L'art. 87, comma 3 che

stabilisce che “Non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge” impone tale interpretazione. In merito, poi, alle formule per l’attribuzione del punteggio al prezzo con il sistema dell’OEPV si evidenzia come le formule dell’allegato P del Regolamento attuativo del Codice sviscerano gli aspetti qualitativi: auspichiamo che nei servizi sociali, in cui la qualità del servizio incide sui bisogni di persone, si prevedano criteri differenti. Una particolare attenzione va posta ai casi in cui i “servizi aggiuntivi” previsti nei bandi finiscano col determinare surrettiziamente nelle offerte un costo del lavoro minore ai trattamenti salariali minimi inderogabili.

- Andrebbe specificato che i servizi sociali di cui all’Allegato IIB devono ritenersi sottratti all’obbligo di acquisizione in forma aggregata, ai quali, pertanto, non si applicano le disposizioni dell’art. 33, comma 3-bis del Codice (Determinazione ANAC n. 3, 25 febbraio 2015).
- Si condivide che i requisiti di moralità di cui all’art. 38 del Codice debbano essere previsti quali requisiti di partecipazione inderogabili. In relazione ai requisiti tecnico finanziari, condividiamo che gli stessi debbano comunque essere previsti.
- Riguardo al tema dell’affidamento della gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi, concordiamo con l’Autorità nella ferma volontà di prevedere un confronto di mercato trasparente e aperto. Pertanto non riteniamo che vada privilegiata la modalità della riserva e segnaliamo che la rotazione, così come indicata a pag. 11, potrebbe ostacolare la corretta e qualitativa gestione dei sopracitati servizi. L’organizzazione che gestisce il servizio dovrebbe in ogni caso essere invitata alla nuova procedura di affidamento e non essere esclusa.
- Riteniamo quanto mai opportune le osservazioni sui servizi di accoglienza ai rifugiati e agli immigrati, in particolare sull’importanza della fase programmatica. Condividiamo le proposte ivi contenute. Segnaliamo che superata la fase di presa in carico successiva all’arrivo degli immigrati, il modello di accoglienza e integrazione che garantisce migliori risultati è quello in centri di dimensioni ridotte. Riteniamo opportuno che vengano trattate nelle Linee Guida anche le procedure di affidamento dei servizi relativi all’accoglienza e all’integrazione dei minori stranieri non accompagnati. Sugeriamo che tali proposte siano contenute in apposite Linee Guida sull’affidamento dei suddetti servizi.
- Per la base di calcolo della percentuale di persone svantaggiate nelle cooperative sociali di tipo B, si ritiene opportuno citare il contenuto della risposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con l’interpello 17/2015.
- In relazione alle convenzioni ex art. 5, comma 1 della l. 381/1991, si condivide il riferimento alle procedure di selezione previste dagli artt. 124 e 125 del d. lgs. 163/2006, ma va specificato che non si applicano gli altri obblighi previsti dai suddetti articoli in ragione della deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione prevista dal legislatore per le convenzioni: pertanto, andrebbe chiarito che si applicano solo le previsioni del comma 6 dell’art. 124 e del comma 11 dell’art. 125. In riferimento al Mercato Elettronico (Me.PA) e alle convenzioni stipulate da Consip e da altre centrali di committenza, la l. n. 135/2012 ai commi 7, 8 e 9 dell’art. 4 ha stabilito la non applicabilità della disciplina alle convenzioni con le cooperative sociali di tipo B ribadendo che è ammessa l’acquisizione di beni e servizi tramite le procedure dell’art. 5 della l. 381/1991. Si condivide che il progetto personalizzato di inserimento lavorativo debba sempre essere presente per l’impiego delle persone svantaggiate, oltre che per la valutazione nell’ambito del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, anche per la successiva verifica ed il controllo degli obiettivi prefissati che devono riguardare anche questo aspetto.

Auspichiamo che le Linee Guida siano successivamente aggiornate (con lo stesso metodo qui proposto) con le previsioni del nuovo Codice degli appalti e delle concessioni nel recepimento delle nuove Direttive UE.

## **8) ASSOSISTEMA-Confindustria CONFINDUSTRIA Vicenza**

ASSOSISTEMA-Confindustria rappresenta le imprese che operano nel settore della sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi tessili e medici utilizzati presso le committenze ospedaliere, assistenziali e di cura.

CONFINDUSTRIA Vicenza rappresenta le imprese del territorio vicentino, conta 2.147 imprese associate per un totale di oltre 86.000 addetti. Quasi il 90% delle imprese associate è composto da piccole e medie aziende al di sotto dei 100 dipendenti di cui la maggior parte al di sotto dei 50.

Entrambe le Associazioni perseguono rispettivamente a livello nazionale e territoriale, l'obiettivo di accrescere la cultura di impresa e contribuito allo sviluppo della società civile. Oltre alla tutela delle imprese associate, le Associazioni perseguono lo scopo di promuovere un sistema imprenditoriale in cui si operi in condizioni di sana concorrenza e rispetto delle leggi.

Quello della sanificazione del tessile (lavanderie industriali) è un settore in cui il ricorso alle cooperative sociali di tipo b è frequente, tanto da generare squilibri di mercato significativi, come nel caso della Regione Veneto, e affidamenti (di fatto) illegittimi.

Tanto che, la permanenza sul mercato delle imprese del settore rappresentato, negli ultimi anni, è stata messa in discussione dal ricorso, sempre più frequente, al "convenzionamento diretto" o ad "appalti riservati", anche in riferimento a normative regionali che li incentivano, ben oltre i limiti consentiti, dove - come nel caso della Regione Veneto - si consente il ricorso alla convenzione per l'affidamento di servizi d'importo superiore alle soglie comunitarie, nonostante la manifesta contrarietà di cui all'art. 5, della L. 381/91 e nonostante le censure espresse dall'allora AVCP, nella Deliberazione n. 34 del 9 marzo 2011.

Non a caso, negli ultimi anni, il cosiddetto "Terzo Settore" ha registrato una forte crescita sotto il profilo occupazionale e sociale ed una progressiva affermazione dei soggetti che vi appartengono, nell'erogazione di servizi pubblici.

Assosistema e Confindustria Vicenza, pertanto, ritengono indispensabile che l'ANAC, con la presente consultazione pubblica, definisca linee di indirizzo per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali in grado di eliminare qualsiasi dubbio e/o equivoco circa le modalità di ricorso e il campo di applicazione della normativa in oggetto.

La Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/2000 prevede, infatti, e come correttamente evidenziato da ANAC, all'art. 1 che "La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali", intendendo per servizi sociali tutte quelle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita.

Nell'ambito dei servizi sociali e sanitari i servizi erogabili sono quelli previsti dalle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) ed i) del comma 2 della legge sopra citata e devono essere erogati direttamente alle persone e/o al nucleo familiare. Nell'ambito di tale elencazione, le Regioni devono a livello territoriale garantire comunque i servizi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) e sulla base del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato devono riconoscere e agevolare il ruolo degli organismi del terzo settore nell'organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Ciò detto, il d.p.c.m. 30 marzo 2001 recante "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'art. 5 della legge 8 novembre 2000 n. 328", prevede che i rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti del terzo settore intervengano secondo il modello convenzionale per i rapporti con le associazioni di volontariato (art. 3) e per l'acquisto di servizi e prestazioni da parte dei soggetti del terzo settore (art. 5), o mediante contratti per l'affidamento della gestione dei servizi sociali (art. 6).

L'ambito di applicazione dei suddetti precetti normativi risulta, quindi, ad avviso delle scriventi Associazioni, ben definito.

Gli enti locali pubblici (es. Comuni) possono procedere all'acquisto dei servizi specificati alle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) ed i) del comma 2 della legge 328/2000 e cioè tutti quei servizi che abbiano una funzione di contrasto della povertà e di sostegno al reddito, di sostegno dei minori in situazioni di disagio, delle responsabilità familiari per l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare, di intervento per la piena integrazione delle persone disabili e delle persone anziane, socio-

educativi per il contrasto delle dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale.

Trattasi di servizi con un forte impatto sociale che, evidentemente, non possono essere garantiti direttamente dall'amministrazione pubblica e per cui la stessa sceglie di ricorrere ai soggetti del cd. "Terzo Settore" o "Organismi no-profit".

Proprio in funzione della natura dei servizi erogabili, delle modalità di erogazione e degli scopi sociali che perseguono, gli enti del terzo settore beneficiano di agevolazioni normative (es. convenzionamento e affidamento diretto nel sotto soglia) e fiscali.

La fattispecie delle cooperative sociali di tipo b, fra gli enti del terzo settore, è inoltre caratterizzata dal perseguimento dell'obiettivo sociale di reinserimento lavorativo di "soggetti svantaggiati" intendendo per tali:

- a) gli invalidi fisici, psichici e sensoriali;
- b) gli ex degenti di istituti psichiatrici;
- c) i soggetti in trattamento psichiatrico;
- d) i tossicodipendenti;
- e) gli alcolisti;
- f) i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare;
- g) i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47-bis, 47 ter e 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

La componente di "soggetti svantaggiati" deve rappresentare almeno il 30% dei dipendenti complessivamente occupati. In particolare, ai fini previdenziali e assistenziali, i soci lavoratori ordinari delle cooperative sociali sono equiparati ai lavoratori subordinati; diversamente, per i lavoratori persone svantaggiate, è previsto che le aliquote complessive di tali contribuzioni obbligatorie, relativamente alle retribuzioni corrisposte, siano ridotte a zero.

\* \* \*

Ebbene, alla luce del quadro normativo vigente e in relazione alla consultazione pubblica ANAC al riguardo, Assosistema e Confindustria Vicenza hanno ritenuto doveroso partecipare, affinché le linee guida in oggetto chiariscano in modo inequivocabile e definitivo il campo di applicazione e le fattispecie in cui ricorre la possibilità per la Pubblica Amministrazione di avvalersi dell'utilizzo degli enti del "Terzo Settore" - tali da giustificare peculiari trattamenti normativi ed economici - in relazione all'obiettivo che gli stessi mirano a conseguire con la loro attività: soddisfare l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini. E tanto, anche, attraverso lo strumento dell'inserimento delle persone deboli nel mercato del lavoro.

Senza'altro, uno dei mezzi più efficaci per contrastare l'emarginazione sociale consiste nella creazione di opportunità di lavoro, cui i soggetti interessati possano accedere, sviluppando un proprio percorso formativo, professionale e di recupero.

Pertanto, secondo le scriventi Associazioni, occorre muovere dal carattere essenziale delle cooperative sociali di tipo "b" e dallo scopo ultimo cui deve tendere la loro attività (favorire l'integrazione sociale di soggetti svantaggiati) per individuare i criteri che gli enti pubblici dovrebbero osservare nella stipulazione delle convenzioni per l'affidamento diretto alle cooperative sociali di tipo "b" del servizio di noleggio e sanificazione del tessile, nel nostro caso.

\* \* \*

Innanzitutto, è necessario che l'ente pubblico, nell'ambito della programmazione dell'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi, individui le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi che possano essere soddisfatte mediante le convenzioni ex art. 5 della Legge.

Quindi, si ritiene opportuno che l'ente pubblico adotti uno specifico atto di indirizzo, mediante il quale siano prioritariamente stabiliti gli obiettivi di promozione umana e di integrazione sociale che si intendono perseguire attraverso la stipulazione della convenzione.

E questo perché sebbene, da un punto di vista strettamente giuridico, le forniture di beni e servizi siano da ricondurre alla più generale fattispecie del contratto di appalto, è, tuttavia, vero che l'oggetto della convenzione non si esaurisce nella mera fornitura di beni e servizi. Ciò che



maggiormente connota la convenzione è, infatti, la sua capacità di perseguire una peculiare finalità di carattere sociale, consistente nel reinserimento di soggetti svantaggiati.

Ond'è che la convenzione stipulata da ente e cooperativa presenta un oggetto complesso: da un lato, è volta a garantire all'ente pubblico la fornitura di beni e servizi; dall'altro lato, persegue lo scopo di favorire la creazione di nuove opportunità di lavoro per soggetti svantaggiati.

Da quanto appena precisato - e alla luce di quanto sostenuto, anche in passato, dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici - deriva che applicazioni pratiche della disciplina dedicata alle cooperative sociali di tipo "b" (ivi compresa quella relativa al convenzionamento diretto), che facciano prevalere una finalità a discapito dell'altra - dando maggiore importanza, ad esempio, alla mera erogazione del servizio, piuttosto che agli obiettivi socialmente rilevanti che le cooperative si propongono di raggiungere - finirebbero per distorcere lo spirito delle norme e l'intento del legislatore<sup>1</sup>.

Del resto, ai sensi dell'art. 45 Cost., la funzione principale delle imprese che operano nell'ambito della cooperazione è una funzione sociale, "senza fini di speculazione privata", di cui la legge favorisce la promozione, assicurando il rispetto del peculiare carattere mutualistico e, per l'appunto, la finalità non lucrativa.

Peraltro, che l'aspetto sociale debba essere centrale nelle "politiche" di una cooperativa è ben sottolineato anche dall'AVCP, con riferimento al confronto tra più cooperative. Ed infatti, secondo l'Autorità, qualora più cooperative si mostrino interessate a realizzare il servizio richiesto dall'Ente, quest'ultimo, in applicazione dei generali principi di buona amministrazione, economicità, efficacia e trasparenza della pubblica amministrazione<sup>2</sup>, è opportuno che promuova l'esperimento di una procedura competitiva di tipo negoziato tra tali soggetti.

A tal fine, nella lettera di invito, l'ente deve specificare gli obiettivi di inserimento sociale e lavorativo che intende perseguire mediante la stipula della convenzione ed i criteri in base ai quali verranno comparate le diverse soluzioni tecniche presentate da parte delle cooperative.

Questo perché la valutazione delle proposte avanzate dalle cooperative non si fonderà unicamente sulle modalità di erogazione del servizio oggetto dell'affidamento e sulle relative specifiche tecniche, ma terrà conto soprattutto delle finalità di reinserimento dei soggetti svantaggiati.

Come precedentemente argomentato, ciò che connota l'agire della cooperativa sociale di tipo "b" è proprio l'impiego di soggetti svantaggiati in attività che ne possano consentire l'accesso al mercato del lavoro.

E' fin troppo evidente, quindi, che la finalità sociale, che dovrebbe guidare l'operato della cooperativa, verrebbe totalmente frustrata se l'attività che le si consente di svolgere - anche in deroga alla ordinaria disciplina in tema di contratti pubblici - proprio al fine di agevolare il reinserimento nel tessuto sociale di soggetti svantaggiati, attraverso il mondo del lavoro, sia, in concreto, un'attività ordinaria e di natura speculativa - perfettamente eseguibile da operatori economici presenti sul mercato.

Senza tralasciare, com'è ovvio, le ripercussioni che un'interpretazione estensiva della legge - in tale occasione di definizione di linee guida - potrebbe avere sul settore, in termini di leale concorrenza e di danno all'erario.

Si ritiene, infatti, necessario ricondurre la gestione degli enti del terzo settore alla loro naturale collocazione vista l' "invasione" di tali enti (in particolare di cooperative sociali di tipo b) che, molto spesso, ricorrono anche all'istituto del sub-appalto, vanificando completamente la ratio delle agevolazioni, eludendo la competizione pubblica e creando forti barriere concorrenziali sul mercato.

D'altra parte, la possibilità di disporre, in maniera continuativa, di affidamenti diretti o a

---

<sup>1</sup> Sul punto, si veda AVCP, "Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991", Documento per consultazione - Audizione 18 aprile 2012"; "Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991", Determinazione n. 3 del 1 agosto 2012.

<sup>2</sup> Sul punto, si veda TAR Liguria Genova, sez. I, 27 giugno 2006, n. 695; TAR Lazio, sez. III, quater 9 dicembre 2008, n. 11093, secondo cui, anche nel caso degli affidamenti mediante convenzionamento diretto alle cooperative sociali, la scelta della cooperativa e, quindi, l'utilizzo delle risorse pubbliche deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza e di *par condicio*.

seguito di gare d'appalto riservate nel settore sanitario pubblico e privato convenzionato, l'applicazione di CCNL meno onerosi rispetto a quelli vigenti per le imprese industriali ed i risparmi accordati dall'ordinamento derivanti da una minore imposizione fiscale, possono consentire a tali enti di finanziare importanti investimenti economici finalizzati all'acquisto di impianti e macchinari ad alto contenuto tecnologico e fortemente automatizzati, indispensabili per accrescere il livello di competitività in questo settore, a discapito delle imprese che non possono usufruire di analoghe agevolazioni. Inoltre, la possibilità di usufruire di affidamenti in un "mercato protetto" ha consentito a tali soggetti di ampliare progressivamente il proprio ambito di attività anche a settori privati con prezzi più concorrenziali rispetto ai competitors- aziende industriali.

La crescita esponenziale in termini di fatturato e di investimenti da parte di tali soggetti, registrata negli ultimi anni, è la comprova di una progressiva e - si sottolinea - lecita estensione dell'ambito di attività delle cooperative sociali, rispetto alla quale sembra, tuttavia, legittimo chiedersi se una sostanziale "industrializzazione" di tali soggetti e, nel settore di specie, una conseguente automazione dei processi per il lavaggio, sanificazione e stiratura del materiale tessile sia ancora pienamente compatibile con le finalità del reinserimento delle persone svantaggiate, cui deve essere prioritariamente informata l'attività di tali soggetti e in virtù della quale l'ordinamento accorda loro il più volte citato regime derogatorio delle regole sulla concorrenza: la progressiva automazione dei processi produttivi non può infatti che ridurre l'impiego di personale dedicato.

Sempre in considerazione del rilievo assunto dal sistema della cooperazione sociale nell'erogazione dei servizi pubblici ed alla imprescindibile esigenza che l'attività delle cooperative sociali si svolga nel pieno rispetto delle regole dell'ordinamento, ad avviso delle scriventi Associazioni, non vanno tralasciate alcune attività di verifica e sorveglianza.

Da un lato, le Stazioni Appaltanti sono tenute a rispettare gli obblighi di comunicazione all'ANAC (come opportunamente richiamato nel Documento in consultazione) e a verificare, per ogni affidamento, il rispetto da parte delle cooperative sociali dei trattamenti retributivi minimi stabiliti dal CCNL di riferimento ed inoltre, ad accertare l'effettivo impiego, anche in corso d'opera, di almeno il 30% di personale svantaggiato; va da sé che detta verifica debba essere effettuata con riguardo alla specifica commessa e non all'attività complessivamente svolta dalla cooperativa.

Dall'altro, si auspica che la stessa ANAC operi un attento e costante monitoraggio dei dati provenienti dalle Stazioni Appaltanti, facendosi parte attiva nell'individuare e segnalare eventuali comportamenti non conformi delle Stazioni Appaltanti e che avvii un'indagine al fine di verificare il rispetto dei presupposti sopra richiamati negli affidamenti in corso o in esperimento da parte delle Regioni e delle Stazioni Appaltanti.

E, infine, opportuno che ANAC promuova un'analisi approfondita del fenomeno che su scala nazionale presenta contraddizioni e criticità frutto proprio dell'anomalo e frequente ricorso da parte delle SS.AA. agli affidamenti diretti e ai convenzionamenti con operatori del terzo settore.

Sul territorio coesistono infatti situazioni diverse: dalla cooperativa sociale che grazie al vantaggio economico viaggia su livelli produttivi altissimi, alla cooperativa sociale che non possiede il benché minimo requisito per operare nel settore in modo idoneo esponendo i propri lavoratori a gravi rischi, considerate le circostanze di riduzione delle loro capacità motorie o sensoriali.

I benefici fiscali, nel primo caso, e l'assenza dei costi dell'esecuzione a regola d'arte del servizio, nel secondo caso, determinano un vero e proprio fenomeno di dumping che pone ai margini del mercato le imprese che operano con professionalità e coscienza e nel rispetto delle norme vigenti (anche quelle relative all'obbligo di occupazione dei lavoratori disabili).

## **C) OPERATORI ECONOMICI**

### **1) Punto service Cooperativa Sociale a rl**

La nostra Impresa Sociale per sua esplicita mission aziendale partecipa a numerosi esperimenti di gara posti in essere dalle Pubbliche Amministrazioni relativi all'affidamento a terzi di Servizi socio

sanitari e alla persona. E' opportuno ricordare che la platea di soggetti concorrenti a tali procedure di evidenza pubblica è composta in maniera prevalente e/o assoluta da soggetti appartenenti al III Settore, in particolare Cooperative Sociali. Negli ultimi anni ci è stato dato modo di osservare che, probabilmente a fronte di una palese riduzione delle risorse disponibili da parte della Pubblica Amministrazione, le procedure riguardanti la scelta del contraente in questo delicato settore che è il sociale, hanno sempre maggiormente valorizzato l'offerta economicamente più vantaggiosa con particolare riferimento al massimo ribasso del prezzo posto a base di gara. Non ci sfugge il fatto che il Codice degli Appalti (D.Lgs. 163/2006 e smi.) debba essere applicato anche al settore di cui si tratta, d'altra parte i comportamenti delle Pubbliche Amministrazioni ci obbligano a porre a Codesta Autorità alcune domande di ambito generale la cui risposta può apparire dirimente sia per interesse delle nostre Imprese socialmente tutelate che, soprattutto, per la Pubblica Amministrazione stessa, ed in ultima analisi per gli Utenti.

Il costo del personale relativamente alla formazione del prezzo espresso in base d'asta rispetto ai Servizi alla persona, ed in particolare i Servizi territoriali (Educativa, SAD) di norma supera il 90% del complessivo. Non dobbiamo per altro dimenticare che le figure professionali facenti parte dei servizi godono in maniera cogente sia di CCNL scelti tra i più rappresentativi nello scenario nazionale sia delle tutele relative al mantenimento dei diritti acquisiti e di anzianità nel caso di passaggio d'impresa in avvenuto esito di gara espletato. Pertanto richiediamo alla Vostra Autorità se siano compatibili le formule del ribasso d'asta che vadano ad incidere per la loro entità anche sul costo del lavoro, ovvero se la Pubblica Amministrazione nel procedere alla gara non debba tenere conto nella formulazione della richiesta di offerta economicamente più vantaggiosa e nella valutazione della congruità della stessa della parte di costo dell'attività del lavoro.

La Pubblica Autorità di Vigilanza conosce l'importanza delle Tabelle Ministeriali che costituiscono prezzario invalicabile per ciò che concerne le figure professionali contrattualmente tutelate. Relativamente a tali tabelle, non è dell'avviso di chi scrive elemento interno allo Statuto dei CCNL della cooperazione sociale ma sempre elemento interno al costo del lavoro stesso, i diritti garantiti (ferie, festività, malattia, etc.). Pertanto richiediamo se l'analisi da noi effettuata al punto 1 non debba essere integrata da un'esatta valutazione dei costi del lavoro che discenda dalle tabelle ministeriali, rendendo improcedibile la possibilità che le imprese sociali che partecipano a gare pubbliche possano arditamente comprimere i costi del lavoro aumentando o riducendo i costi derivanti dai godimenti contrattuali non strettamente monetari, altrimenti si negherebbe l'applicazione del CCNL di categoria.

Sarebbe importante infine che l'ANAC esprimesse un parere anche sui costi generali d'impresa del settore di cui sopra: non intendiamo di certo mettere in discussione l'annullamento del margine operativo lordo che un'impresa può decidere in autonomia in ambito di offerta aggressiva: ci riferiamo invece ai costi generali solidaristici che per Statuto le cooperative non possono suddividere nei cantieri di lavoro.

I temi da noi accennati sono sicuramente di vostra attenzione e soprattutto non può sfuggire come una forte attività di controllo anticorruzione della Pubblica Amministrazione debba essere sostenuta da precisi orientamenti su temi così decisivi. Ci poniamo a disposizione qualora lo riteneste opportuno per sviluppare una serie di esempi e dossier che possono essere un concreto esempio di analisi interpretative di tutte le difformità riscontrate e che possono mettere a repentaglio la nostra ragione sociale, impedendoci una chiara programmazione delle risorse e obiettivi a cui tendere in un mercato sociale trasformato in cui andiamo ad operare.

#### **Punto Service Cooperativa Sociale a r.l. (secondo invio)**

Facciamo riferimento alla corrispondenza intercorsa con codesta spettabile ANAC che succintamente ricapitoliamo:

1) Con nostra comunicazione del 28/07/2015 e del 10/08/2015 la nostra Impresa Sociale ha richiesto a codesta spettabile Autorità un parere riguardo all'entità possibile dei ribassi che le Stazioni appaltanti pubbliche possono pretendere qualora le procedure di scelta del contraente prevedano Servizi alla persona e alla famiglia in cui il costo del lavoro è determinato dai Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro e dalle Tabelle ministeriali annualmente pubblicate con riferimento agli stessi;

in particolare si faceva riferimento ai Servizi territoriali socio assistenziali (ad esempio Servizi educativi, Servizi di Assistenza Domiciliare) dove lo stesso costo del personale implementa per almeno il 90% il costo complessivo del servizio stesso. 2) Con vostra comunicazione del 06/08/2015 Protocollo n. 0100520 codesta rispettabile Autorità rispondeva che la problematica esposta era oggetto di approfondimenti già precedenti e che in qualità di soggetto terzo interessato avremmo potuto partecipare all'interlocuzione sul tema fornendo elementi aggiuntivi utili al dibattito della questione.

Ringraziando per la cortese attenzione da voi manifestata, dobbiamo però precisare che a nostro avviso la questione sollevata non sta nei termini sopraccennati, per una serie di motivazioni che tenteremo succintamente di riassumere:

A) Per sua mission la nostra Cooperativa sociale è a conoscenza, e spesso partecipa come soggetto attivo, di numerosi ripetuti e coincidenti avvisi di procedure pubbliche per l'affidamento di servizi territoriali socio assistenziali in cui la Pubblica Amministrazione, al di là di enunciazioni di rito assolutamente generiche, concede ai soggetti partecipanti (e il campo è quasi sempre limitato al settore della cooperazione sociale) di poter esprimere in fase di offerta economica ribassi che non prevedono alcun limite, se non quello della valutazione di anomalia dell'offerta. B) I pubblici interpelli di cui ut supra prevedono ovviamente, ne potrebbe essere altrimenti, il pieno rispetto dei Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro in ogni loro parte ivi compreso il subentro nel ramo d'azienda qualora un nuovo soggetto gestore si aggiudichi un esperimento di gara (ad esempio l'art. 37 del CCLN delle Cooperative Sociali). C) Le prestazioni aggiuntive alla mera fornitura di mano d'opera risultano di norma essere limitate per loro natura a prodotti di pronto uso per pulizia e sanificazione, materiale di consumo e in alcuni casi di specie derrate alimentari: tale tipologia di prestazioni aggiuntive aggrava il fatto che viene qui denunciato, in quanto già per loro natura sono prodotti a basso costo e di grande produzione industriale e quindi scarsamente elastici nel prezzo. D) La partecipazione delle Cooperative Sociali agli esperimenti di gara di cui si tratta produce ulteriormente una distorsione nel meccanismo delle offerte, in quanto i soggetti giuridici in questione, come ben noto a codesta rispettabile Autorità, sono giuridicamente tutelati per le finalità sociali espresse nella loro mission e pertanto non suscettibili di strategie commerciali che prevedano affidamenti di servizi in perdita in quanto la perdita stessa andrebbe ripianata dai soci lavoratori con una privazione economica che non può essere altro che la riduzione del salario e dei diritti effettivamente in godimento. E) In ultimo le procedure di gara in cui il ribasso economico non è limitato da precise statuizioni che effettivamente garantiscano il pieno dispiegamento dei costi della manodopera rendono, di fatto, non applicabili e non applicati i Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro che lo stesso bando di gara chiede essere rigorosamente applicati: è noto agli operatori del settore che al di là del mero valore della singola ora di prestazione lavorativa il costo del lavoro ha delle componenti estremamente complesse, variegata ed obbligatorie (ad esempio formazione professionale, garanzie di sicurezza e salario di produttività, per fare solo alcuni esempi). Essendo di difficile controllo l'applicazione puntuale di queste specifiche implementazioni del costo de lavoro, normalmente gli operatori del settore più spregiudicati non erogano tali servizi ai loro soci lavoratori e la cronaca ne è il puntuale e continuativo esempio.

Riteniamo a questo punto doveroso concretizzare le nostre riflessioni con un esempio reale, soltanto l'ultimo di una lunga serie che siamo disponibili in qualsiasi momento di comprovare: all'interpello n. 13/2015 CIG 62624175FD della Centrale Unica di Committenza Casale Monferrato (AL) la nostra Impresa sociale ha partecipato in qualità di soggetto gestore e per ovvie motivazioni di legalità vi confermiamo che la gara è in corso: proprio per la specificità del bando in oggetto (servizio di gestione educativa ed ausiliaria del nido d'infanzia comunale) ben si presta alla conferma di quanto dettagliatamente espresso. Si tenga presente che con l'esclusione di forniture minimali di beni i servizi in gara sono esclusivamente prestazioni professionali da eseguirsi tramite soci lavoratori; appare particolarmente grave che il CUC di Casale Monferrato (AL) esecutore per nome e per conto del Comune di Trino (VC) ponga in essere una procedura che attiene a Servizi educativi delicatissimi, riguardanti i settori più fragili della collettività, senza porsi il problema, se non genericamente, di come sarà possibile garantire da parte del vincitore dell'interpello il pieno

godimento dei diritti contrattuali ai lavoratori impiegati in caso di rilevante ribasso d'asta. In ultimo vogliamo ricordare che la valutazione di congruità dell'offerta mantiene un alto livello di opinabilità da parte della stazione appaltante e comunque è, nei rari casi in cui venga effettivamente applicata, fonte come tutti i controlli ex post di contenziosi e controversie che potrebbero essere serenamente evitati con formulazioni di bandi di gara più rispettosi della legge.

## **2) Consorzio Sociale COIN**

Mi sembra che le linee guida emanate non tengano conto delle Direttive Comunitarie in materia di Appalti Pubblici per le quali è in corso in Parlamento il recepimento di riforma degli appalti pubblici. In particolare La nuova Direttiva sugli appalti pubblici 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, al comma 1 dell'articolo 20, interviene a colmare tale lacuna, fornendo ulteriori informazioni per l'effettuazione di gare riservate d'appalto con finalità sociali. Al riguardo la Direttiva fornisce specificatamente la seguente definizione: Gli Stati membri possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto a lavoratori 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 lavoratori, operatori economici o programmi sia composto da lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati.

## **3) Consorzio Nazionale Idee in Rete**

### **1. Dove sta il problema**

Il documento proposto da ANAC ben coglie la specificità delle relazioni tra Enti pubblici e Terzo Settore, che da una parte esse devono essere inquadrare entro le regole generali improntate ai principi di trasparenza e imparzialità, dall'altra presentano delle peculiarità che il legislatore in più occasioni ha voluto rimarcare. E quindi opportunamente il documento richiama la legge 328/2000, il dpcm 30/3/2001 sui rapporti tra enti pubblici e terzo settore, cui sono seguiti in molti casi corrispondenti atti a livello regionale; l'art. 5 della legge 382/1991, gli articoli 74 – 77 della direttiva 2014/24/UE.

Le domande diventano allora:

- in cosa consistono tali particolarità e su cosa sono fondate?
- In che modo esse possono venire rese compatibili con la generalità delle norme esistenti?

Le peculiarità in generale possono risiedere:

- Nella ricerca di procedure che enfatizzino gli aspetti “dialogici” del rapporto (il coinvolgimento nella programmazione, le istruttorie di coprogettazione, il privilegiare le procedure negoziate, ecc.);
- In prescrizioni tese a sottolineare la specificità dei servizi in questione e la necessità che essi garantiscano un'adeguata qualità, evidenziata ad esempio nell'esclusione del criterio del prezzo più basso.

Ciò è coerente con una concezione dei soggetti in campo che vede non già due parti controinteressate, ciascuna che mira a massimizzare l'utilità dello scambio, ma soggetti mossi da una comune finalità (comune a EEPP e TS; ai soggetti di TS tra loro) alla ricerca delle soluzioni più adeguate per perseguirla.

Ciò non esclude che il soggetto che istituzionalmente ha la responsabilità ultima di governare l'allocazione delle risorse si ritrovi infine a comparare soluzioni irriducibilmente diverse e alternative, ma questo appare come esito estremo di un percorso che vede invece in prima istanza i soggetti cooperare apportando ciascuno le proprie capacità e risorse per conseguire la soluzione migliore.

Si ha la consapevolezza del fatto che la corretta applicazione di questa impostazione richiede impegno e professionalità non comuni sia da parte del TS che della PA, e che di conseguenza siano state ricercate “scorciatoie” attraverso formule semplificate e di dubbia correttezza amministrativa, come evidenziato dalla rilevazione ANAC sugli affidamenti nei capoluoghi di provincia.

Ma bisogna essere ugualmente consapevoli di come la compatibilità tra principi generali e peculiarità del rapporto con il TS non va conseguita né piegando in modo innaturale gli istituti di discrezionalità

della PA – gli appalti “frazionati” per ricorrere a cottimi fiduciari, i rinnovi infiniti – né d’altra parte negando alla radice i motivi che hanno consolidato strumenti peculiari nel rapporto con il TS; che non nascono dalla volontà di tutelare meccanismi di favor nei confronti dell’ente di terzo settore, ma dal comune vocazione di EEPP e TS nel perseguire precisi interessi pubblici, ciascuno apportando propri contributi e risorse.

Dunque, come è possibile conciliare i principi di trasparenza e imparzialità [istanza 1] con i principi di dialogo e cooperazione [istanza 2] tra quelle che, in contesti differenti, sarebbero inquadrare come “controparti” commerciali?

## 2. Soluzioni

Le risposte debbono chiamare in causa tre aspetti, che riguardano il “quando”, il “cosa” e il “come”: il momento in cui nasce il rapporto tra EEPP e TS e l’oggetto di tale rapporto e le modalità con cui viene portato avanti.

### 2.1 Il “quando”

Per conciliare le due istanze sopra richiamate il rapporto deve essere intrapreso – e portato avanti senza soluzione di continuità – possibilmente dalla fase di programmazione o comunque quantomeno dalla fase di progettazione preliminare dei servizi; non deve nascere cioè nel momento della scelta gestionale. Ciò significa che:

- non è coerente con i principi di dialogo e cooperazione un appalto di affidamento di servizi, quando anche sia valutata la cosiddetta “qualità progettuale”;
- non è coerente con l’istanza di trasparenza e imparzialità, introdurre forme di dialogo nel momento di un affidamento, che rischiano pericolosamente di confondersi con comportamenti inappropriati in fase di gara;
- è coerente con entrambe le istanze collocare il momento dell’evidenza pubblica nella fase di programmazione / progettazione generale degli interventi, chiamando quindi tutti i soggetti interessati a partecipare a tavoli di lavoro che abbiano come esito sia la definizione degli interventi, che la modalità degli stessi, che l’impegno di ciascuno dei soggetti coinvolti nel realizzarli.

Possibile obiezione: ma non sarebbe possibile separare le due fasi, usare la programmazione condivisa per definire i servizi e poi appaltarli al miglior realizzatore?

No, non regge. Non è verosimile che vi sia un vero investimento nella programmazione (che vuol dire studiare, mettersi in gioco) con la prospettiva che altri vengano chiamati a realizzare il progetto, ma soprattutto in ambito sociale l’ipotesi di intervento non è disgiungibile dalle risorse chiamate a realizzarlo, a meno di non appiattirsi su servizi ripetitivi e standardizzati.

### 2.2 Il “cosa”

Troppo spesso, malgrado l’enfasi sugli aspetti progettuali, alla fine l’oggetto del rapporto tende ad essere “prestazionale”: tot ore di assistenza domiciliare, di apertura di un centro diurno, ecc. Al di là della pericolosa contiguità di tali pratiche con l’intermediazione illegale di manodopera, ciò non è coerente con ruoli e vocazioni del terzo settore. Il “cosa” non può che essere una presa in carico di un problema sociale che senz’altro prevede anche aspetti prestazionali, spesso codificati da apposite normative, ma che li colloca in un processo più generale di presa in carico del problema, che generalmente richiede, per essere affrontato, un concorso di azioni professionali e informali, retribuite e volontarie, relative alla persona e al territorio che la circonda. Ciò significa che, ogni qual volta che sia possibile, affidare (o sostenere, nel caso di autonoma organizzazione del terzo settore) non già porzioni di servizio, ma una presa in carico complessiva di un problema, chiedendo al terzo settore di aggregare le risorse necessarie per farlo.

### 2.3 Il “come”

In coerenza con quanto sopra, ciò che va con trasparenza individuato non è, di regola, un “migliore offerente”, ma la miglior combinazione / ricombinazione di risorse provenienti dalla società civile in grado di affrontare il problema sociale in questione. Non si esclude che, residualmente, si sia chiamati a scegliere se affidare ad uno o l’altro la realizzazione di un certo servizio, ma questo, che è l’assetto oggi quasi esclusivo, dovrebbe al contrario essere residuale

rispetto alla situazione più coerente, consistente nella definizione, entro tavoli cui sia terzo settore che pubblica amministrazione hanno un ruolo attivo, del “chi fa cosa e con quali risorse” nell’ambito dei soggetti individuati in quanto disponibili e qualificati in modo trasparente e con evidenza pubblica già a partire dalla fase di programmazione (cfr. Il “quando”). Si tratta in sostanza di far prevalere, sia tra i EEPP e soggetti di TS, sia all’interno del TS, il principio di cooperazione a quello di competizione, che si è dimostrato in questi anni distruttivo e dannoso per le comunità locali: nel welfare la concorrenza sulle prestazioni non ha prodotto il miglior rapporto qualità prezzo, ma la distruzione di risorse potenzialmente utili alla comunità (oltre che processi di selezione comunque non ottimali).

Fantasie amministrative?

La possibile perplessità di alcuni amministratori locali (spesso gli stessi che poi mettono in atto appalti di prestazione che tradiscono lo spirito delle istanze dialogiche e collaborative sopra richiamate o che al contrario cercano per semplicità scorciatoie censurabili) di fronte a queste prospettive è che si tratti di “fantasie amministrative”.

Anni di prassi consolidata a livello locale dimostrano il contrario.

Correttamente il documento base proposto alla consultazione richiama i riferimenti consolidati a livello nazionale (peraltro risalenti a circa 15 anni orsono); ma, nel definire gli scenari per il futuro, va tenuto presente che da allora ad oggi le prassi amministrative e normative locali e regionali hanno fatto notevoli passi in avanti. La LR 42/2012 della Regione Liguria, con i patti di sussidiarietà, che hanno avuto importanti e ormai consolidate traduzioni negli atti delle amministrazioni locali; la “rivoluzione” del comune di Brescia che, proponendosi escludere lo strumento della tradizionale gara di appalto nei servizi sociali sta utilizzando bandi di coprogettazione innovativi; i tanti casi di patti territoriali che riguardano l’ambito del welfare; le amministrazioni locali, a partire dal caso di Bologna, che hanno approvato il “Regolamento per l’amministrazione condivisa dei beni comuni”, frutto dell’importante opera di disseminazione svolto in questi anni da Labus, modello ha in qualche modo ispirato alcuni sviluppi normativi recenti a livello nazionale come nel caso del DL 133/2014, art. 24 che promuove la scelta delle amministrazioni locali di sostenere le iniziative dei cittadini sui beni comuni.

In sostanza: la trasparenza e imparzialità della PA entro procedure basate sulla corretta valorizzazione del TS e sul principio di cooperazione è possibile; la 328/2000, opportunamente citata dal documento base, ne enunciava taluni principi guida, ma la prassi amministrativa li ha nei fatti tradotti operativamente in questi 15 anni. Sembra quindi opportuno, sulla base di quanto qui richiamato e sulla base di uno studio e valutazione delle prassi amministrative, più convincenti, offrire nelle linee guida strumenti operativi che conciliano e realizzano le diverse istanze correttamente richiamate.

#### **4) Società Volontaria di Soccorso Pubblica Assistenza**

Garantire la totale trasparenza delle procedure di affidamento di qualsiasi attività al terzo settore mediante la pubblicazione degli atti anche in caso di affidamento diretto.

Trasparenza e pubblicità dei bandi anche per specifiche categorie di enti (volontariato, promozione sociale, ecc).

Iscrizione degli enti partecipanti al registro delle imprese con pubblicità dei bilanci (anche associazioni di volontariato)

Rispetto dell’art. 38 codice degli appalti per i componenti.

Sedi legali non in abitazione private.

conti corrente dedicati e tracciabilità flussi e DURC positivo.

Valutazione di affidamenti per rimborsi sotto livello di costo.

divieto assoluto di qualsiasi forma di rimborso ai volontari.

#### **5) Massimo Martorana - Social\_Pride Coordinamento\_Cooperative\_Sociali\_B\_Roma**

A. Osservazioni su affidamenti servizi terzo settore

- Si ritiene importante la premessa che riconosce al Terzo Settore una importanza notevole sia sotto il profilo sociale per l'erogazione di servizi di interesse generale, sia sotto l'aspetto occupazionale e di potenziale dell'economia sociale ai fini della crescita e dell'occupazione.
- Si condivide lo scopo delle Linee Guida che, lungi dal voler riscrivere la materia, azzerando tutto, ribadisce la vigenza e, soprattutto, il valore della normativa nazionale esistente e da essa parte per fornire indicazioni e soluzioni operative alla PA e agli operatori del settore che rispettino e diano piena e corretta attuazione alle normative di settore, nazionali e comunitarie.
- La centralità dell'affidamento di servizi socio assistenziali e socio sanitari è esplicitata da quanto riportato nello stesso documento ANAC e tratto dalla legge 328/2000. La prevalenza è quindi nell'oggetto dell'intervento (produzione di relazioni di aiuto e utilità sociale) e nel riconoscimento del primato della coprogettazione e realizzazione concertata degli interventi. Ciò supera il riferimento concettuale del primato della concorrenza.
- La funzione del Terzo Settore, che non è un semplice gestore di mano d'opera e fornitore di beni e prestazioni, è confermata dal d.p.c.m. 30 marzo 2001 che, come riportato dal documento ANAC, stabilisce che le Regioni adottano specifici indirizzi per promuovere il miglioramento della qualità nel rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione amministrativa pertanto il riferimento al limite temporale per gli affidamenti potrebbe garantire la concorrenza ma non è coerente con gli obiettivi e modalità operative definite dalla legge 328 e contrasta con la realizzazione del "progetto individuale", che in genere ha una proiezione temporale più lunga.
- Dal punto di vista delle procedure è utile sottolineare che Regioni e Comuni hanno istituito albi e affermato sistemi di autorizzazione al funzionamento e all'accreditamento dei servizi, che valgono come strumenti di preselezione degli organismi di gestione nel rispetto della qualità degli interventi.
- La caratteristica prevalente della territorialità, legata direttamente alla conoscenza del territorio, dell'utenza, dei bisogni locali e alla collaborazione con le istituzioni locali, riconosciuta dallo stesso documento ANAC, entra in contrasto con la centralità del diritto alla concorrenza perché non garantisce la continuità assistenziale.
- I moderni servizi e interventi sociali sono stati spesso ideati e realizzati dalle organizzazioni di Terzo Settore. Nella maggior parte dei casi non possiamo parlare di esternalizzazione di servizi già esistenti, precedentemente gestiti dalle istituzioni pubbliche. Appare quindi utile fare riferimento alle attuali modalità di affidamento. Affermando questo sistema, in linea con le disposizioni e indicazioni contenute dal documento ANAC, si ridurrebbe notevolmente l'area delle proroghe, rinnovi, affidamenti diretti.
- Appare importante approfondire il metodo della coprogettazione, alla luce anche delle esperienze innovative sperimentate ultimamente dal Comune di Brescia,
- In considerazione della fisionomia descritta delle organizzazioni di Terzo Settore e delle loro funzioni, risulta riduttivo considerare la figura del lavoratore, socio lavoratore, come semplice lavoratore dipendente a cui vanno garantiti i diritti del lavoro applicando le clausole sociali. Questa giusta prassi garantisce il diritto individuale a lavoro, ma rompe i vincoli solidali attivati volontariamente e ripropone la sostanziale indifferenza tra organizzazioni di Terzo settore e imprese di mercato. E' pertanto da utilizzare in ultima istanza, quando le forme di affidamento prima definite non sono sufficienti.
- Affidamento della gestione dei servizi Alla pagina n° 7 del documento (penultimo capoverso) sostituire "offerta economicamente più vantaggiosa" con "migliore proposta sociale sostenibile" – (Ultimo capoverso) sostituire la parola "qualità e costo" con "in grado di garantire il miglior rapporto tra qualità e servizio erogato, nei termini di raggiungimento di utenza coinvolta e/o presa in carico, previsione di obiettivi da raggiungere durante il periodo di progettazione, replicabilità del servizio. Per qualità del servizio sostenibile si intende anche il rispetto e l'attuazione delle condizioni contrattualistiche e previdenziali dei lavoratori/operatori coinvolti.
- Alla pagina 9, al IV capoverso aggiungere dopo la frase ".... e che i servizi oggetto di esternalizzazione rientrano tra quelli per cui è prevista la deroga" "anche come individuato nelle specifiche dei piani di zona territoriali (Legge 328)"



- Alla pagina 14 al V capoverso alla frase “ per l' accesso agli affidamenti sociali con il favor riconosciuto del legislatore nel Codice dei contratti per l' accesso agli affidamenti da parte delle piccole e medie imprese” andrebbe cancellata. L' apertura alle imprese in materia di sociale stride con il concetto stesso della cooperazione e dell'esperienza e modalità di approccio al lavoro e all'utenza coinvolta. Se proprio necessario si potrebbe porre l' obbligo di partecipazione delle piccole e medie imprese in Ati con cooperative la cui storia,metodo d' intervento, trasparenza è da anni comprovata, che sia le piccole imprese che le coop non superino il milione di fatturato annuo e che il trattamento lavorativo degli operatori sia in linea come già scritto alla pagina 7 delle modifiche.

B. Osservazioni su affidamenti alle cooperative sociali

- In relazione all'oggetto degli affidamenti a cooperative sociali di tipo B, si considera illuminante e assolutamente condivisa l'affermazione chiarificatrice, presente nelle Linee Guida ANAC, dove si asserisce che “l'oggetto della convenzione è qualificato dal perseguimento dell'obiettivo del reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e non la mera acquisizione di beni o servizi strumentali” che sono lo strumento attraverso cui realizzare l'obiettivo sociale primario. In questa direzione vanno le buone prassi che a livello nazionale diversi Enti Locali hanno già codificato (Vedi Linee Guida per affidamento di appalti servizi e forniture agli organismi della cooperazione sociale- Comune di Cremona/Linee guida per l'affidamento di appalti servizi e forniture agli organismi della cooperazione sociale di inserimento lavorativo-Comune di Roma- Deliberazione n.60/2010/Comune di Ragusa , delibera C.C. n° 3 del 15/01/08 regolamento per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati attraverso l'affidamento di lavori alle cooperative sociali/Regione Veneto, delibera G.R. n. 21 del 17 gennaio 2012 Linee Guida per l'inserimento lavorativo delle persone con disturbi psichici e Modello formativo/Comune di Sarzana, delibera n. 81 del 17.06.2013 attivazione cantiere sociale di inserimento lavoratori svantaggiati per la realizzazione di attività di pubblica utilità)

- Fondamentale si ritiene il richiamo – in relazione alle procedure di affidamento dell'art.5 L.381/91 – alla necessità della presenza del progetto di inserimento lavorativo di persone svantaggiate nel Progetto Tecnico che, nelle procedure con OEV, deve permettere all'Amministrazione una specifica valutazione e che, se elaborato con riferimento personalizzato ai lavoratori svantaggiati, può permettere anche i dovuti, necessari e fondamentali controlli e verifiche che devono essere realizzati anche durante e alla fine del periodo di convenzione, proprio per valutare l'effettiva soddisfazione degli obiettivi sociali che giustificano l'affidamento stesso.

- Nella giusta prospettiva di mettere sempre al centro della finalità degli affidamenti la qualità dei servizi sociali resi alle persone e degli inserimenti lavorativi di persone svantaggiate, non appare efficace e coerente il richiamo ad un meccanismo obbligato di rotazione che, oltre a non essere presente nella normativa nazionale, non è suggerito neppure negli articoli e i considerando della Direttiva 2014/24/UE che invece, come ricordato, appare legittimare l'impostazione presente nella normativa italiana sul Terzo Settore. Nella citata Direttiva - e limitatamente ai servizi sanitari, sociali e culturali indicati dall'art. 77 - si prevede una durata massima del contratto non superiore ai 3 anni, il che non sembra imporre una successiva esclusione per un obbligo di rotazione meccanico e a prescindere dalla necessaria possibilità di potere di esclusione della amministrazione aggiudicatrice nei casi richiamati al considerando n.101.

- In merito al rispetto dei CCNL e delle norme in materia di previdenza, assistenza, sicurezza sul lavoro e diritti dei lavoratori è fondamentale il richiamo presente nelle Linee Guida dove si suggerisce di inserire il rispetto degli obblighi derivanti fra i requisiti di partecipazione nelle procedure di OEV e non solo nei criteri di valutazione delle stesse. Si propone al riguardo di inserire il rispetto della Contrattazione Collettiva Nazionale e di tutte le normative in materia di garanzie e diritti dei lavoratori e tutela del lavoro come oggetto specifico dei controlli che le Amministrazioni aggiudicatrici devono effettuare, in corso di affidamento e al suo termine, anche in concerto e collaborazione con le OO.SS. dei lavoratori.

- Relativamente al punto e) sulle procedure di affidamento, pur concordando sulla scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa, andrebbe meglio specificato che il vantaggio per la PA non risiede nel risparmio, cioè sul massimo ribasso, ma sull'efficacia dell'azione di reinserimento lavorativo delle

persone in difficoltà, al fine di evitare confusione da parte dei funzionari che devono applicare tale prescrizione.

## **6) Croce Bianca Milano**

Croce Bianca Milano, Associazione Volontaria di Pronto Soccorso di Assistenza Pubblica, esprime la sua soddisfazione per il documento di consultazione. Le linee guida si rivolgono alle pubbliche amministrazioni e provano a dare omogeneità ai loro comportamenti. Alleviando, almeno parzialmente, i soggetti del terzo settore l'onere di capire cosa fare e come affrontare le incognite dell'uso locale con quel che ne consegue in termini di costi, contenziosi. Il problema del rispetto della legalità, si affronta sul versante delle P.A. con correttezza di informazioni sul supporto alla collettività fornito dalle Associazioni di Volontariato, ovvero gratuità dell'opera degli aderenti, che nulla centra con il falso non profit tendente far business. E' innegabile, quest'ultimo c'è e va combattuto, ma con una amministrazione trasparente munita di regole certe e verificabili altrimenti gli tutti sforzi sono inutili.

1. Croce Bianca Milano ritiene il documento analizzato debba essere maggiormente approfondito sul tema dell'affidamento dei servizi sanitari e sociali alle organizzazioni di volontariato (vedi pag.6-7), la specificità delle ODV nell'ambito del Terzo Settore e la rilevanza della loro attività nel sistema sanitario nazionale. Di particolare rilevanza il fatto che le ODV unitamente ad altre federazioni operanti sul territorio (CRI- ANPAS-Misericordie- FAPS e FVS) si fanno carico di oltre 80% servizio di emergenza/urgenza italiano. Questo si rende opportuno considerando che il documento si prefigge di fornire indicazioni operative alle Amministrazioni e agli operatori per addivenire ad aggiudicazioni rispettose della normativa di settore sugli affidamenti di contratti-convenzioni pubblici.

2. In pratica si chiede di articolare in modo più specifico l'ambito di legittimità dell'affidamento diretto alle ODV dei servizi sanitari e sociali; da sempre fonte di difficoltà interpretative per la pubblica amministrazione. In questo ambito è rilevante la sentenza della Corte di Giustizia UE dell'11 dicembre 2014, (113/2013) che ha riconosciuto la compatibilità comunitaria della fornitura dei servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza (..) attribuita in via prioritaria con affidamento diretto, in mancanza di qualsiasi pubblicità, alle associazioni di volontariato convenzionate, purché l'ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui detta disciplina è basata". Principio che ha trovato applicazione, oltre che nel giudizio a quo (Consiglio di Stato sentenza n. 3208/ 2015), in una recente sentenza del TAR Piemonte (sentenza 1082/ 2015) che ha applicato la regola di giudizio anche servizi di trasporto sanitario ordinario (di pazienti in emodialisi).

3. La sentenza citata fornisce occasione per affermare le specifiche ragioni per cui l'attività di volontariato, rispondente ai requisiti di legge, possa essere esclusa dalle procedure ad evidenza pubblica.

4. L'attività di volontariato ha trovato un preciso "criterio ordinatore" con il principio di sussidiarietà, introdotto con il IV comma dell'art. 118 della Costituzione. Sul punto si veda Consiglio di Stato (sezione consultiva 1/02/2002 n. 1354) che considera la sussidiarietà "criterio propulsivo" in coerenza al quale deve svilupparsi, nella società civile, il rapporto tra pubblico e privato anche nella realizzazione delle finalità di carattere collettivo; anche con il ricorso a forme di autofinanziamento/incremento delle risorse che provengono dall'apporto disinteressato dei singoli; Ne emerge un disegno istituzionale che descrive le ODV, in quanto parte attiva per la realizzazione dei principi di solidarietà sociale, quali soggetti giuridici che partecipano a determinare la forma di stato. Ciò conduce a ritenere che la causa giuridica del rapporto non sia costituita da uno scambio economico né tantomeno lucrativo, ma sia invece connotata da finalità di cooperazione, per il

perseguimento degli stessi fini di interesse generale (contratto c.d. associativo), preordinate all'attuazione del principio di solidarietà mediante attività di sussidiarietà orizzontale.

5 La legge 266/91 riconosce questa peculiarità e caratterizza le organizzazioni di volontariato come categoria associativa nettamente differenziata rispetto a altre associazioni senza fini di lucro, dalle quali si distinguono differenziati in almeno tre profili: a) l'esclusivo scopo solidaristico, (art. 2 e 3 L.266/91); b) per la gratuità delle prestazioni degli aderenti cui fa riscontro il mero rimborso delle spese nelle attività in convenzione con la Pubblica Amministrazione; c) per il carattere determinante e prevalente delle prestazioni degli associati nell'organizzazione dell'attività associativa. Il personale dipendente è previsto nei limiti necessari al loro funzionamento e comunque residuale (...)

6. In ogni caso, come evidenziato anche nel documento, la sentenza C. 119/2007 riconosce la legittimità dell'affidamento diretto anche per il trasporto sanitario ordinario (p.to 50), ove il servizio sanitario svolto – nella specie, sia di emergenza che ordinario – venga effettuato con il rimborso delle spese.

7. L'esclusione dalle procedure di gara per le attività delle ODV a rimborso delle spese, è destinato a riproporsi anche con l'attuazione della Direttiva 24/2014 che, sebbene riconosca la peculiarità del rapporto tra associazioni senza scopo di lucro e regime degli appalti, non tratta il tema dell'affidamento dei servizi alle ODV.

8.- Appare evidente infatti che il riferimento alle associazioni senza scopo di lucro, motivo di trattamento differenziato nelle Direttive 14/2014, riguarda le ipotesi in cui le organizzazioni interessate percepiscano comunque delle utilità economiche a titolo di corrispettivo per il servizio svolto, tanto da prevedere, a determinate condizioni, anche la distribuzione dei profitti (art. 77, secondo comma lett.b). Connotati molto diversi da quelli delle Organizzazioni di Volontariato.

## **D) ALTRI**

### **1) Francesca Petulla- Studio legale Petullà e associati**

Nella problematica in questione occorre porsi dall'angolo prospettico del fruitore del servizio, cioè i destinatari, soggetti "deboli".

L'esperienza fatta nello specifico mi ha insegnato che le problematiche di affidamento che vi sono a Milano, sono differenti da quelle di Bari, perchè il tessuto socioeconomico culturale determina l'oggetto del contratto: il servizio di assistenza alla scolarizzazione ai bambini con criticità familiari nel meridione di Italia richiede la conoscenza storico culturale del territorio in cui si opera; il servizio assistenza domiciliare agli anziani, in tutte le sue molteplici forme, potrà esser garantita solo se l'operatore "parla lo stesso dialetto dell'anziano"; l'assistenza sanitaria ai non ospedalizzati, deve esser data sempre dallo stesso operatore medico o comunque con una turnazione massima di due persone (ho capito cosa mi segnalavano le strutture nell'ambito del mio settore solo quando per infausta esperienza diretta ho visto dal vivo le reazioni di mio padre, sino al rifiuto della cura).

Pensare ad un bando tipo in questo settore - un vestito per tutte le stagioni - non si può; possono trovarsi soluzioni di compromesso tra l'interesse del destinatario della prestazione e l'interesse alla concorrenza. Ciò comporta lo sforzo di trovare il giusto punto di compromesso, soprattutto ora che la nuova direttiva ha eliminato i servizi sociali dall'all. IIB (nei considerando si leggono le ragioni che ho avuto modo di riscontrare nel settore). A mio sommesso parere si deve imporre il rigore di un bando tipo per le parti squisitamente amministrative (requisiti, termini ecc), mentre si deve intervenire in modo chiaro sul criterio di aggiudicazione che potrà esser solo l'economicamente più vantaggiosa, con la quale dare il giusto peso ai fattori qualificanti della offerta che non può che consistere in uno sviluppo progettuale che si innesta nella progettazione dell'ente posta in gara. Mai come in questo settore è fondamentale la coprogettazione che distingue i soggetti seri, qualificati che hanno interesse ad operare seriamente: i sottocriteri non possono esser valutati con un punteggio numerico, spesso frutto di un doppio salto mortale carpiato di una inestricabile formula matematica ( formule che i tecnici cercano di applicare noi avvocati di capire i giudici passano oltre perchè ben sanno che sono formule nate nella legge

Merloni e non sono estensibili tout court); il punteggio deve essere il risultato di un apprezzamento di quanto proposto, cioè si deve ritornare all'uso della sana discrezionalità amministrativa, ormai perso da anni. Qui non si tratta di decidere del carattere estetico funzionale, ma del contenuto del pasto, delle prestazioni che necessarie talvolta per garantire una vita dignitosa a chi è già debole. L'esperienza pregressa requisito di qualificazione deve poter sotto altra forma essere valutato nella parte offerta tecnica e, la giurisprudenza già ha ammesso ciò. I servizi aggiuntivi gratuiti devono essere eliminati perché non è mai individuato l'ambito entro cui si colloca l'interesse dell'ente e servono solo a veder assegnato un punteggio (ho avuto gara in cui vi erano ambulanze a fianco a fiere patronali e magliette squadre di calcio). Per poter raggiungere questo obiettivo, però occorre partire dai capitolati: il contenuto del capitolato determina tutto e fa sì che chi partecipi sappia formulare un'offerta, perché operatore di quel settore: un operatore che ha i requisiti non li prende in avvalimento e non li presta perché partecipa direttamente, non utilizza subappalti perché l'organizzazione di questi servizi non consentono subappalti in senso lavoristico. Potrei dire molto di più e in modo più organico, ma averi necessità di una audizione.

## **2) Di Maria Dario Sebastiano**

Sintesi: non è evidenziato che l'istituto dell'accreditamento è condicio sine qua non per l'erogazione delle prestazioni a carico delle finanze pubbliche. Per questo, il documento rischia di sovrapporsi alle disposizioni regionali in materia di accreditamento dei servizi sociali. (cfr.: Corte dei Conti Lombardia, 169/2015/PAR). Il documento in consultazione, dopo un'ampia premessa sui principi in materia di erogazione dei servizi sociali e sanitari, fa esplicitamente riferimento all'accreditamento degli erogatori dei servizi sociali e/o socio-sanitari solamente alla pag 7, e, peraltro, in stretta connessione con l'autorizzazione ("servizi autorizzati o accreditati ai sensi dell'art. 11 della legge 328/2000", "il servizio oggetto di autorizzazione o accreditamento"), e in un paragrafo dedicato agli enti no-profit.

Invero, l'accreditamento, lungi dall'essere un adempimento meramente burocratico, scontato e strettamente connesso all'autorizzazione, è posto come "condicio sine qua non" per l'erogazione dei servizi a carico e nell'interesse dell'ente pubblico, e riguarda sia gli enti profit, sia gli enti no-profit, sia gli enti pubblici, sia gli enti privati, tutti posti nella medesima condizione (soggetti idonei ad erogare le prestazioni), in modo che l'utente possa liberamente scegliere il soggetto erogatore (pubblico o privato, profit o non-profit).

Infatti, com'è noto a codesta Autorità che ne fa cenno al punto sopra citato, l'art. 11 c. 3 della L. 328/2000 stabilisce che "i Comuni provvedono all'accreditamento". Il verbo utilizzato indica un obbligo, e non lascia spazio a discrezionalità alcuna. Ciò significa, che l'accreditamento (e la previa verifica di determinati requisiti), è posto come condizione per i contratti da stipulare con gli enti pubblici.

L'attuazione dell'accreditamento per i servizi sociali, al pari di quello per i servizi sanitari, stenta a decollare, e solamente con grande ritardo le Regioni hanno definito i criteri e procedure.

La messa a regime dell'accreditamento, però, introduce un alto livello di trasparenza e concorrenzialità in ambiti, quello sanitario e sociale, caratterizzati per decenni da scarsa concorrenza, tradottasi in monopoli o oligopoli di pochi erogatori di servizi.

Inoltre, l'accreditamento postula una verifica sui requisiti di tipo strutturale e professionale. Ciò può evitare l'operatività di strutture senza personale qualificato, oppure con personale interdetto dall'esercizio della professione, oppure con strutture insufficienti.

In ultimo, non certo per importanza, il sistema dell'accreditamento riesce a coniugare l'esigenza di attenzione alle specificità territoriale, e l'esigenza di garantire l'accesso al mercato delle imprese europee.

Infatti, il sistema mediante un albo "aperto" permette l'accreditamento di un'impresa di Trapani, Trento o di Monaco di Baviera, ma per accreditarsi ciascuno deve dimostrare di avere risorse umane e strutture "in loco". Quindi l'impresa tedesca potrà bene partecipare all'erogazione di

servizi sociali a Roma, ma potrà farlo solo garantendo la presenza di una struttura e di risorse umane sul territorio.

L'accreditamento, che si può ben qualificare come una concessione di servizi dato il rapporto trilaterale tra ente pubblico-erogatore-utente, non soggiace quindi integralmente alle norme in materia di contratti pubblici di cui al D.Lgs. 163/2006 (art. 30 c. 1), ma deve comunque garantire il rispetto dei principi europei in materia di appalti (c. 3 medesimo articolo).

Ciò sembra perfettamente in linea anche con la La nuova direttiva 2014/24/UE, che (riporto le parole di codesta Autorità a pag. 10) "introduce un regime "alleggerito" per l'aggiudicazione degli appalti inerenti i servizi sociali ...La ratio della previsione del regime alleggerito risiede nella constatazione della non significativa dimensione transfrontaliera di tali servizi che, generalmente, vengono prestati in ambiti territorialmente limitati in quanto connotati da particolari caratteristiche socio-culturali ...

l'art. 76 della Direttiva chiarisce che gli Stati Membri, nell'introduzione di norme a livello nazionale per l'aggiudicazione degli appalti in argomento, devono assicurare il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. Inoltre, pur essendo liberi di determinare le norme procedurali applicabili, gli stessi devono assicurare che le disposizioni introdotte consentano alle amministrazioni aggiudicatrici di prendere in considerazione le specificità dei servizi in questione e garantiscano la qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti e l'innovazione". Si rinvia, infine, per un ulteriore confronto, alla deliberazione della Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per la Regione Lombardia, n. 169 del 22 aprile 2015, di cui si cita di seguito un estratto:

Il servizio di erogazione dell'assistenza educativa e scolastica soggiace alle norme ordinamentali ed organizzative introdotte con la l. 8 novembre 2000, n. 328 e non a quelle del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. codice appalti).

La disciplina introdotta con la l. n.328/2000, in tema di realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali pone in capo ai comuni la titolarità delle funzioni di erogazione dei servizi sociali a rete, anche tramite l'elaborazione di forme innovative di collaborazione che disciplinano tutte le fasi di erogazione del servizio (accreditamento dei soggetti erogatori, partecipazione e vigilanza dell'amministrazione locale, caratteristiche dei beneficiari). Si tratta, dunque, di una normativa specifica che abilita le amministrazione comunali a disciplinare le modalità di erogazione di un servizio pubblico di intervento sociale a beneficio di soggetti svantaggiati. Di contro, la normativa in tema di acquisizione di beni e servizi, che pone l'obbligo del ricorso al sistema Consip o, in alternativa ai sistemi di e-procurement, ovvero ancora, il ricorso a soggetti aggregatori delle committenze, si applica agli acquisiti di beni, servizi e forniture per i servizi strumentali, in un'ottica limitativa della spesa per i c.d. "consumi intermedi", in esecuzione dei processi di revisione della spesa nel reperimento degli strumenti necessari al perseguimento dei fini istituzionali. Nell'un caso si disciplina la modalità di erogazione di un servizio pubblico, nell'altro si pongono limitazioni alla modalità di acquisizione di beni o servizi strumentali. La summenzionata ripartizione concettuale trae un solido fondamento normativo nell'art. 30 del D.Lgs. n.163/2006, a tenore del quale le disposizioni del codice degli appalti, fra le quali si rinviene anche la disciplina delle centrali di committenza, non si applicano alle concessioni di servizi. In conclusione, il servizio di erogazione dell'assistenza educativa e scolastica soggiace alle norme ordinamentali ed organizzative introdotte con la citata l. 8 novembre 2000, n. 328.

3)Paola Bianchi

Oggi 31 luglio,giornata caldissima,come tutte le estati sono in casa.....sono Paola Bianchi ,malata di sclerosi multipla,or sono 25 anni..d Isola del Liri,pr \Fr.....vorrei fare una vita indipendente ,"normale" e invece sopravvivo con questa miseria,,,perchè da sempre ,,da 12 anni che l'AIPS COOPERATIVA DI SORA ,PR FR....mi da 500 euro al mese..di cui io ci aggiungo 100 euro

della mia pensione."non ho altro reddito e casa è del mio ex marito...VERIFICATE...non ho voluto il loro servizio di assistenza .perchè.... non poteTe capire che babilonia era ..cambiavano persone e non qualificaTe tutti i giorni,,NON POTENDO MUOVERMI MI HANNO ANCHE RUBATO,stanca ho chiesto,che la persona la sceglievo io..le imparo io.....ora vengo al dunque..ho una testa,so governarmi,mi organizzo TUTTO.....la persona o le persone le scelgo io...voglio che i soldi che mi spettano vanno direttamente a me..la cooperativa a che serve??....VI DICO COME SOPRAVVIVO....al mattino,in un'ora...l'aiuto..prepara ,la colazione..nel frattempo..mi prepara il pranzo,.....,poi mi aiuta ad alzarmi,vado in bagno,,,la doccia,,e prepara la lavatrice....,e poi l mi lascia tutte le mie cose vicino .anche il pranzo...mi avvia la cyclette passiva e va via,,,io sto li fino alle 13.30 quando torna...mi faccio rifare di nuovo la doccia e di nuovo con il movimento passivo..lo faccio per tanti motivi...per non avere piaghe da decubito, per la schiena dritta...e per la circolazione del sangue...altrimenti non muovendomi dovrei fare le punture..lei nel frattempo stende o raccoglie i panni.mi fa anche la spesa...resto li fino alle 19.30 e molte volte mi addormento anche cosi ,appoggiata al manubrio della cyclette..ECCO STANCA--TORNA E MI PREPARA PER ANDARE A LETTO...in questo modo sopravvivo !!!!!!! ---E CON QUESTA MISERA ,,VIVO..E MI ALZO TRE VOLTE AL GIORNO...I CARCERATI STANNO MEGLIO...PAGO L'ARIA CHE RESPIRO.....poi .....c'e il servizio dal comune per la pulizia casa....ma e' vergognoso sono quasi 10 anni ,mi spettano 5 ore settimanali e invece..ho due persone ,per due ore,il mercoledì ..e non è giusto anche questo servizio lo voglio gestire io...sono stanca di questa dittatura.....voglio sentirmi libera .di scegliere quando e come fare per pulire casa..ps ..IL MALATO NON VA IN VACANZA...i giorni che precedono o post vacanze ..per quindici giorni non ho mai avuto pulizie..il comune chiude..solo quest'anno ,mi son fatta sentire e l'ho avuto..ma cosi come tutte le feste.....voglio sapere quell'ora che fine fa..quelli sono soldi che mi spettano per diritto...si coprono tante cose,,questa è una mafia invisibile.....

### **3) LARA FONTANA**

Troppo spesso la dinamica di relazione tra pubblica amministrazione e terzo settore si attesta in una sussidiarietà strumentale (come è stata definita da Barbeta nel suo "Il settore non profit italiano"), in cui il privato sociale è convocato a presidiare servizi sociali, sanitari e socioassistenziali non per caratteristiche e competenze comprovate ma perché può continuare a garantire l'esistente a un costo più basso. L'indicatore per selezionare il vincitore di un bando o di un appalto o di una convenzione non può essere la proposta economicamente più vantaggiosa, ma bensì un equo rapporto qualità/prezzo. Questo significa che la pubblica amministrazione deve aver già pianificato e indicato nel bando i parametri che ritiene definiscano la qualità di un servizio o prodotto. Il grande problema dei servizi sociali è che ancora non sono stati definiti nemmeno i livelli essenziali di assistenza e questa lacuna lascia fin troppa discrezione. La pubblica amministrazione non può pretendere in un ottica di riduzione e razionalizzazione della spesa, di ridurre il costo del servizio semplificandolo con il costo orario dell'operatore o professionista, perché ogni servizio prevede ore di progettazione indispensabili per l'implementazione e la verifica in itinere e successiva. D'altro canto il servizio per sua natura, struttura e organizzazione necessita di lavoratori e non volontari per funzionare con costanza, continuità e stabilità, questo significa che ai bandi non dovrebbero partecipare associazioni di volontariato che in quanto tali possono solo donare il tempo dei volontari. A seguito di questo l'organizzazione dovrebbe garantire dei professionisti aggiornati e competenti e in regola con la normativa sul lavoro, che dovrebbe essere richiesto come parametro per la partecipazione ai bandi. Un altro punto non di poco conto è la scarsa attitudine alla valutazione di servizi, progetti o politiche sociali. Quello che viene spesso richiesto è in realtà la rendicontazione delle spese: l'organizzazione deve rendere conto di come e dove ha speso i soldi pubblici attraverso pezze giustificative. Tuttavia è utile programmare delle forme di verifica durante la gestione del servizio e alla fine del percorso, che possa realmente valutare anche l'efficacia e la qualità. Il tema della valutazione finale si lega a quello delle deroghe o proroghe, come la possibilità di aggiudicarsi nuovamente un bando: il

servizio/progetto e come è stato portato avanti ha raggiunto gli obiettivi iniziali? che ricadute ci sono state? e ancora i beneficiari ne sono soddisfatti? A questo punto emerge il ruolo dei beneficiari dei servizi connesso alla programmazione delle politiche e dei servizi. La programmazione sociale dovrebbe partire da un'analisi effettiva dei bisogni dei cittadini e del territorio e non costringere questi ad aderire a servizi già esistenti. Molto spesso la programmazione non è realmente condivisa con le comunità locali e le scelte di cosa finanziarie avvengono favorendo risorse già esistenti. Questo dovrebbe convincere anche tanto terzo settore a partecipare a bandi con l'intenzione di cambiare e innovare i propri prodotti. Probabilmente se fosse realmente applicata la co-progettazione in ambito sociale anche lo strumento della gara di appalto o del bando verrebbe superato, innescando dinamiche opposte alla concorrenza tra gli stessi operatori del sociale.

#### **4) IEOPA - Istituto Etico per l'Osservazione e la Promozione degli Appalti**

La parte riservata dall'art. 52, D.Lgs. 163/06 ai laboratori protetti, e trattata nel documento predisposto dall'Autorità, merita, ad avviso della scrivente Associazione, un maggior approfondimento, anche confidando che l'Istituto di cui alla citata norma trovi una più incisiva applicazione nella corrente attività delle Amministrazioni Aggiudicatrici e degli Enti Aggiudicatori, considerato che il recepimento della Direttiva 2014/24/UE terrà conto della disposizione di cui all'art. 20 della medesima, che è derogativa dell'omologa previsione di cui all'art. 19 della precedente Direttiva 2004/18/CE.

Invero, di non poco conto appare essere la modifica/riduzione operata dal Legislatore comunitario, la quale, come noto, prevede la (nuova) possibilità, per gli Stati membri, di riservare "l'esecuzione di appalti 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", a fronte dell'attuale possibilità prevista dall'art. 52 cit. di "riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta di disabili".

Dunque, dal confronto tra le sopra citate due norme (quella interna attualmente vigente e quella comunitaria di imminente recepimento), si evince come non più solo il lavoratore "disabile", bensì anche quello "disagiato" abiliti i laboratori protetti a beneficiare, in quanto alla natura di particolari soggetti destinati all'esecuzione, della riserva di che trattasi.

Circa il distinguo fra le due "patologie" sembra conferente, nell'assetto del panorama legislativo interno, riferirsi all'art. 2, lett. f) e g) del Regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002.

Ciò detto, sembra opportuno chiarire, sebbene la qualificazione di laboratorio protetto non sia passibile di "avalimento", in quanto elemento di ordine strettamente personale e da acquisire nel rispetto delle indicazioni di cui alla Determina dell'Autorità n. 2/08, se quella sicuramente alternativa ai fini della garanzia di legge (non a caso lo stesso specimen dell'Unione Europea di indicazione delle regole per le gare "sopra soglia", sotto forma di bando, prevede all'uopo due caselle distinte) di "programma di lavoro protetto", giacché attinente alla composizione dei lavoratori (e, quindi, dato oggettivo e non soggettivo), possa essere oggetto di applicazione dell'attuale possibilità consentita, ai fini dell'avocazione del requisito, dal combinato disposto dell'art. 49, D.Lgs. 163/06 e dell'art. 88, D.P.R. 207/10, anche in pregio all'obbligo di rendere effettiva (e non meramente astratta) la disponibilità delle risorse acquisite, per l'appunto, in avalimento.

#### **5) NCPC AVVOCATI ASSOCIATI**

Le procedure per l'acquisto e l'affidamento di servizi sociali agli enti no-profit e, segnatamente, alla sottoscrizione di "controlli" (pagina 15) si chiede di inserire, espressamente: - il richiamo alla disciplina contenuta nel TITOLO III (esecuzione del contratto e contabilità delle forniture e dei servizi) e TITOLO IV (Verifica di conformità) del Regolamento DPR 5 ottobre 2010, n. 207.

Tenuto conto che, nella prassi, in sede di gestione dell'esecuzione del contratto, le amministrazioni pubbliche locali molto frequentemente non danno corso, pur in presenza del dato normativo, alla né formale nomina del **Direttore dell'esecuzione** né all'assolvimento dei compiti e degli adempimenti connessi alla direzione della esecuzione ed espressamente disciplinati dal regolamento.

Il dato esperienziale sopra riferito deriva dalla pluriennale esperienza acquisita dai sottoscritti, e dall'avvocato Nadia Corà anche quale organo di controllo interno.

I sottoscritti ritengono che, in tutti i contratti di servizi e di fornitura pubbliche, a prescindere dall'importo, il **Direttore dell'esecuzione** costituisca una figura strategica ed essenziale per prevenire, in maniera efficace, fenomeni la corruzione correlati a mancanza di qualità e/o di quantità nelle prestazioni richieste ovvero correlati a abusi nelle modalità di esecuzione delle prestazioni. Si tratta di un fenomeno che merita di essere preso in grande considerazione e monitorato specie negli enti locali di piccole e medie dimensioni.

**6) Il Forum Nazionale del Terzo Settore** – che rappresenta oltre 75 reti nazionali di terzo settore, per un totale di circa 100.000 sedi territoriali - apprezza intanto il metodo di lavoro, avendo posto alla pubblica discussione le Linee guida così da consentire a ciascuno di portare il proprio contributo ed arricchire ed affinare il testo definitivo delle Linee stesse. Auspichiamo che tale metodo continui nel futuro su questo ed altri temi legati al terzo settore anche in relazione alla previsione del DDL AC 3194 (nuovo Codice degli appalti, frutto del recepimento delle nuove Direttive EU) che prevede un ampliamento delle funzioni dell'ANAC. Inoltre, auspichiamo un aggiornamento delle Linee Guida che, siamo certi, verrà realizzato adottando analogo metodo partecipato.

Nel merito, in termini generali risulta centrale la costruzione di corretti, leali e trasparenti rapporti tra P.A. e Terzo Settore, in particolare valorizzando quando previsto dall'art 118 Cost., ponendo speciale attenzione non solo all'affidamento dei servizi, ma ancor più a monte sin dalla programmazione delle attività. In linea generale apprezziamo e condividiamo le Linee guida proposte.

Di seguito riportiamo alcune brevi note che poniamo alla attenzione con l'obiettivo di poter contribuire al loro miglioramento.

1. Reale partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza del terzo settore ai Piani di zona (L. 328/00). Riteniamo che quanto citato sia un presupposto necessario e indispensabile per rendere trasparenti ed efficaci le procedure di programmazione dei Piani di zona. La reale partecipazione attiva e la collaborazione tra enti locali e terzo settore sono un mezzo efficace sia per la risposta ai bisogni dei cittadini, sia per evitare distorsioni e fenomeni di corruzione. Auspichiamo che nelle Linee Guida si raccomandino l'attivazione dei Piani di zona che coinvolgano attivamente gli enti di Terzo Settore.

2. Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa In riferimento al DPCM 30/03/01, solo questo criterio consente la piena espressione della capacità progettuale ed organizzativa degli enti di Terzo Settore. Si fa presente, inoltre, che in relazione al recepimento delle nuove Direttive EU appalti e concessioni, il DDL AC 3194 alla lettera bb) l'art. 1 prevede l'"utilizzo esclusivo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'aggiudicazione dei contratti pubblici relativi ai servizi sociali".

3. appalti genuini vs. somministrazione di lavoro. In relazione alla previsione della L. 328/00, che stabilisce che oggetto del servizio sia la sua organizzazione complessiva, si ritiene importante inserire nelle Linee Guida il riferimento alla Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 5 del 11/02/11 che ha l'obiettivo di distinguere le due fattispecie citate, contrastando alcuni fenomeni degenerativi e proponendo la "tolleranza zero" per gli appalti non genuini, visti come una delle forme peggiori di sfruttamento del lavoro.

4. partecipazione o meno alle procedure di appalto. Il documento articola adeguatamente le differenze tra le diverse tipologie di organizzazioni del terzo settore e in specie prevede che le associazioni di volontariato di cui alla L. 266/91 sono uno strumento di collaborazione nell'attuazione di interventi complementari ai servizi. Andrebbe però ancor meglio chiarito ed esplicitato una volta



per tutte – anche a fronte di pronunce contrastanti - quali soggetti possono o meno partecipare alle procedure di appalto al fine di evitare defatiganti contenziosi.

5. Affidamento diretto alle ODV dei servizi sanitari e sociali. si chiede nel contempo di meglio chiarire l'ambito di legittimità o meno dell'affidamento diretto alle ODV dei servizi sanitari e sociali; materia che ha costituito, nel tempo, fonte di difficoltà interpretative per la P.A. e che sembra aver trovato una risposta di rilievo nella sentenza della Corte di Giustizia UE dell'11/12/2014, causa numero 113/2013 "Spezzino", che ha riconosciuto la compatibilità comunitaria della fornitura dei servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza (..) attribuita in via prioritaria con affidamento diretto, in mancanza

di qualsiasi pubblicità, alle associazioni di volontariato convenzionate, purché l'ambito normativo e convenzionale in cui si svolge l'attività delle associazioni in parola contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio su cui detta disciplina è basata". Principio che ha trovato applicazione, oltre che nel giudizio a quo (Consiglio di Stato sentenza n. 3208/2015), in una recente sentenza del TAR Piemonte (sentenza 1082/2015) che ha applicato la regola di giudizio anche per servizi di trasporto sanitario ordinario (di pazienti in emodialisi).

6. Co-progettazione. Si condivide che siano una procedura idonea per gli interventi innovativi e si concorda con le 4 fasi individuate. Si suggerisce di adottare specifiche Linee Guida sulla co-progettazione per delinearne puntualmente le modalità, prendendo anche a riferimento le migliori prassi di codifica di tali procedure (ad esempio: D.G.R. Liguria 15 luglio 2011, n. 846 sui "Patti per la sussidiarietà", D.G.R. Lombardia 25 febbraio 2011, n. 1353 sulle "Linee guida per la valorizzazione del terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità"; i percorsi di co-progettazione del Comune di Brescia e meccanismi innovativi di accreditamento).

7. Trattamenti economici. Il riferimento per la predisposizione dei bandi e della valutazione delle offerte e delle offerte anomale - ai sensi dell'art. 86, comma 3 bis, del d.lgs. n. 163/2006, ripreso dall'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 81/2008 - è determinato periodicamente in apposite tabelle dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Purtroppo non sempre accade che le stazioni appaltanti le prendano a riferimento. Occorrerebbe che le Linee Guida esplicitamente assumano tale riferimento: pertanto per i servizi sociali il riferimento deve essere quello determinato dalle tabelle del CCNL comparativamente più rappresentativo, ovvero quello del settore socio – sanitario – assistenziale – educativo e di inserimento lavorativo stipulato tra Federsolidarietà–Confcooperative, Legacoopsociali, Agci Solidarietà e FP – Cgil, FPS – Cisl, Fisascat – Cisl e Uil – FPL.

8. Servizi sociali sottratti all'obbligo di acquisizione in forma aggregata. Andrebbe specificato nelle Linee Guida che i servizi sociali di cui all'Allegato IIB devono ritenersi sottratti all'obbligo di acquisizione in forma aggregata, ai quali, pertanto, non si applicano le disposizioni dell'art. 33, comma 3-bis del Codice (Determinazione ANAC n. 3 del 25 febbraio 2015).

9. Requisiti di moralità Si condivide che i requisiti di moralità di cui all'art. 38 del Codice debbano essere previsti quali requisiti di partecipazione inderogabili. In relazione ai requisiti tecnico finanziari, condividiamo che gli stessi debbano comunque essere previsti.

10. Servizi di accoglienza ai rifugiati e agli immigrati. Riteniamo quanto mai opportune le osservazioni sui servizi di accoglienza ai rifugiati e agli immigrati, in particolare sull'importanza della fase programmatica. Segnaliamo che superata la fase di presa in carico successiva all'arrivo degli immigrati, il modello di accoglienza e integrazione che garantisce migliori risultati è quello in centri di dimensioni ridotte. Riteniamo opportuno che vengano trattate nelle Linee Guida anche le procedure di affidamento dei servizi relativi all'accoglienza e all'integrazione dei minori stranieri non accompagnati. Sugeriamo che tali proposte siano contenute in apposite Linee Guida sull'affidamento dei suddetti servizi, vista la complessità e delicatezza del tema nonché la drammatica attualità.

11. Convenzioni ex art. 5, comma 1 della legge 381/1991, Nel condividere il riferimento alle procedure di selezione previste dagli artt. 124 e 125 del d. lgs. 163/2006, riteniamo vada specificato

che non si applicano gli altri obblighi previsti dai suddetti articoli in ragione della deroga alla disciplina in materia di contratti della P.A. prevista dal legislatore per le convenzioni: pertanto, andrebbe chiarito nelle Linee Guida che si applicano solo le previsioni del comma 6 dell'art. 124 e del comma 11 dell'art. 125. In riferimento al Mercato Elettronico (Me.PA) e alle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. e da altre centrali di committenza, la legge n. 135/2012 ai commi 7, 8 e 9 dell'art. 4 ha stabilito la non applicabilità della disciplina alle convenzioni con le cooperative sociali di tipo B ribadendo che è ammessa l'acquisizione di beni e servizi tramite le procedure dell'articolo 5 della legge 8 novembre 1991, n. 381.

## **7) Fondaca – Fondazione per la Cittadinanza Attiva**

In merito alle Linee guida che l'Anac ha sottoposto a consultazione pubblica, FONDACA, impegnato in attività di ricerca su temi connessi agli sviluppi della cittadinanza nelle società contemporanee e con uno specifico know-how sulle forme di organizzazione e di azione dei cittadini nelle politiche pubbliche, formula le seguenti osservazioni e proposte.

In generale, è molto apprezzabile che il documento faccia costante riferimento alla legge 328/2000, che rappresenta, per le sue disposizioni generali o per specifiche previsioni, il migliore quadro di riferimento per formalizzare indirizzi sul tema dell'affidamento di servizi alle organizzazioni del cosiddetto terzo settore. La sovrapposizione tra la fase di prima implementazione della legge e la riforma del Titolo V della Costituzione, ma anche una interpretazione pratica largamente difforme dallo spirito e dalla lettera della normativa, non hanno consentito finora di dispiegare tutte le potenzialità, e in particolare la connessione con il principio di sussidiarietà inserito nella Costituzione nel 2001. Gran parte dei fenomeni patologici che si sono registrati successivamente si possono ascrivere a questa circostanza.

Il documento contiene linee di indirizzo che appaiono coerenti con questo quadro di riferimento e mirano chiaramente a mettere sotto controllo il rischio di abusi, inefficienze e fenomeni di illegalità, tenendo conto dell'attuale quadro legislativo.

Il testo, tuttavia, tocca solo parzialmente e per lo più indirettamente uno dei problemi principali che sono all'origine della situazione che si intende mettere a regime, vale a dire la scarsa attenzione che, nei rapporti contrattuali tra le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni del cosiddetto terzo settore, viene usualmente riservata ai beneficiari dei servizi oggetto di tali rapporti. E' ovvio che questi sono la ragione ultima per cui i servizi vengono affidati; ma qui si intende sottolineare che una maggiore centralità degli utenti dei servizi nel processo di affidamento, nello svolgimento e nella verifica dei servizi stessi, rappresenterebbe una rilevante leva per la prevenzione delle patologie che si intendono contrastare.

Va da sé che la natura del documento e del suo oggetto pongono dei vincoli al riguardo che non sono superabili in senso assoluto. Tuttavia, con riferimento alla legislazione vigente o a prassi amministrative ormai consolidate, possono essere identificate alcune misure che potrebbero essere utilmente introdotte per rafforzare il contenuto delle Linee guida.

Le proposte sono sommariamente indicate qui di seguito.

### **1. Carte dei servizi**

La legge 328, all'articolo 13 (in continuità con quanto stabilito nel DPCM del 27/1/94), prevede che qualunque ente che eroghi servizi sociali produca una Carta dei servizi che contenga la definizione dei servizi resi, dei loro standard procedurali e sostanziali e delle condizioni di accesso ad essi. Sempre nello stesso articolo si prevede che l'adozione della Carta costituisca un requisito necessario ai fini dell'accreditamento degli enti non pubblici.

E' noto che, purtroppo, tale previsione normativa è largamente inattuata, cosicché il rapporto tra gli utenti dei servizi e le organizzazioni del cosiddetto terzo settore che li erogano risulta essere decisamente più sbilanciato a sfavore degli utenti di quanto non accada quando tali servizi vengono erogati da enti pubblici.

Nelle Linee guida questa previsione andrebbe quindi riproposta o ribadita con la centralità che indubbiamente merita.

## 2. Tutela dei diritti degli utenti

Uno dei contenuti qualificanti della legge 328 è la previsione che i diritti degli utenti dei servizi, da chiunque erogati, siano riconosciuti e tutelati attraverso specifiche procedure e attraverso l'intervento di associazioni a ciò preposte (articoli 1.6, 13.2). In mancanza delle Carte dei servizi, tuttavia, manca perfino la definizione di quali siano tali diritti o in che modo essi si concretizzino nei casi specifici.

Appare a tal fine opportuno che nelle Linee guida venga previsto come contenuto necessario delle Carte dei servizi la specificazione di modalità di verifica e segnalazione di violazioni di tali diritti, sia da parte dei singoli utenti, sia da parte di organizzazioni civiche preposti a farle valere.

Per quanto riguarda le organizzazioni di tutela degli utenti, in analogia con quanto stabilito da numerose normative e prassi consolidate riguardanti i servizi pubblici e di interesse generale, dovrebbe essere previsto il diritto di tali organizzazioni di accedere ai servizi per attività di monitoraggio e il dovere dei loro gestori di interloquire con esse attraverso specifici strumenti (tavoli a tema, conferenze periodiche di valutazione, procedure di segnalazione e risposta, ecc.).

## 3. Valutazione della qualità dei servizi

L'impianto partecipativo della legge, già menzionato, riguarda anche il controllo e la valutazione della qualità del servizio (articoli 6.3 d) ed e), 13.2). Anche in questo caso le prassi che vengono seguite dagli

organismi che gestiscono servizi in convenzione è largamente carente se non del tutto assente.

La pubblica amministrazione da alcuni anni segue in modo generalizzato una prassi di valutazione del gradimento da parte degli utenti utilizzando metodologie mutuata dal marketing delle imprese private.

Queste metodologie, tuttavia, hanno evidenti limiti, i due principali dei quali sono il fatto che gli utenti possono solo esprimere opinioni e sensazioni e non dare informazioni sulle situazioni che si trovano a sperimentare, e il fatto che esistono standard di qualità che non sono immediatamente percepibili ma sono invece della massima importanza (come molti di quelli che riguardano le norme igieniche o la sicurezza). Appare pertanto opportuno considerare la possibilità di prevedere l'adozione di metodologie più consistenti, quale ad esempio l'Audit civico, ormai ufficialmente riconosciuto e adottato in numerosi servizi (sanità, scuola, giustizia).

## 8) EURICSE

Euricse (European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises) promuove la conoscenza e l'innovazione nell'ambito delle imprese cooperative e sociali e delle altre organizzazioni non-profit di carattere produttivo, approfondendo l'impatto di questi soggetti sullo sviluppo economico e sociale.

In qualità di stakeholder, Euricse intende presentare le seguenti osservazioni, condividendo la proposta che interviene in un settore caratterizzato da elementi di indubbia complessità sul piano normativo e amministrativo.

1. In linea generale, si auspica che le linee guida costituiscano un intervento di semplificazione del contesto normativo, anche in vista del recepimento delle nuove direttive europee in materia di contratti pubblici (Dir. UE 2014/24 e 2014/23) e della proposta di riforma del terzo settore (DDL n. 1870).

Occorre, però, sottolineare che i servizi sociali hanno caratteristiche particolari che li differenziano rispetto ad altre prestazioni che l'amministrazione può esternalizzare. Essi sono per definizione rivolti a persone in condizioni di svantaggio ed esclusione sociale. Per questo i soggetti del terzo settore che li offrono investono sulla relazione con gli utenti, contribuendo a realizzare il principio solidaristico di rilevanza costituzionale.

La natura sociale dei servizi giustifica modalità di organizzazione, gestione e affidamento che non sono del tutto sovrapponibili ai contratti pubblici di appalto genericamente intesi. Nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento, le amministrazioni devono, quindi, poter coinvolgere gli organismi del terzo settore nella programmazione, progettazione e attuazione delle politiche sociali

secondo schemi flessibili e indipendentemente dal rispetto puntuale dei procedimenti di evidenza pubblica che hanno un ambito di applicazione specifico e non possono essere sempre estesi in via analogica.

In ogni caso, le istituzioni pubbliche devono sempre bilanciare le esigenze della concorrenza con i valori sociali e, per questo, non può escludersi che alcune disposizioni applicabili alle gare pubbliche possano legittimamente essere adeguate al differente contesto di riferimento.

2. Quanto alle ragioni dell'intervento (p. 3 doc.), si fornisce un quadro esaustivo del terzo settore sottolineando, in particolare, la rilevanza qualitativa delle cooperative sociali. Tali forme organizzative hanno dimostrato nel corso del tempo un alto grado di affidabilità e professionalità nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, soprattutto locali.

Potrebbe essere opportuno approfondire le caratteristiche delle diverse istituzioni non-profit e, in particolare, quelle dell'impresa sociale, intesa come qualifica che tutte le organizzazioni private possono assumere se esercitano un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale per finalità di interesse generale (D.lgs. 155/2006). Il documento si porrebbe così in linea con l'ordinamento UE, ove è ormai riconosciuto il ruolo che i particolari tratti organizzativi e funzionali delle imprese sociali (o social business) hanno nella realizzazione degli obiettivi di inclusione sociale e solidarietà (v. Cons. 36 e artt. 20 e 77 Dir. 2014/24/UE).

3. Si condivide il richiamo al sistema delineato dalla L. 328/2000 e dal D.p.c.m. 30/03/2001 (p. 4 e 5 doc.) il quale dovrebbe essere, tuttavia, aggiornato alla luce della riforma del titolo V Cost. e della competenza dei legislatori regionali in materia.

Opportuno è il riferimento all'importanza della programmazione, che ha nella Legge quadro un ruolo essenziale. Particolare rilievo andrebbe espressamente riconosciuto ai piani di zona (art. 19 L. 328/2000) per la cui adozione il legislatore ha previsto la partecipazione dei soggetti del terzo settore in un'ottica di collaborazione e sinergia tra pubblico e privato sociale.

4. Quanto ai differenti modelli di organizzazione dei servizi sociali, le linee guida trattano delle convenzioni con le associazioni di volontariato (p. 6-7 doc.); dei modi di acquisto di servizi da parte degli organismi non-profit (p. 7-8 doc.) e degli affidamenti della gestione degli stessi (p. 8-11 doc.). Solo questi ultimi sono assimilabili ai contratti pubblici di appalto in senso stretto. Maggior rilevanza dovrebbe essere data alle forme di co-progettazione, soprattutto quando queste si riferiscono a interventi innovativi (p. 12 doc.).

4.1. In merito alle convenzioni con le associazioni di volontariato (p. 6 doc.) si pone la questione se l'affidamento dei servizi possa avvenire in deroga alle procedure di evidenza pubblica. Si sottolinea che tale possibilità deve essere consentita solo a fronte della puntuale prova circa il carattere non oneroso della convenzione in base a quanto espressamente enunciato dalla giurisprudenza UE.

Tuttavia, da quest'ultima si ricava che, a tal fine, devono concorrere due condizioni: i) le organizzazioni affidatarie non devono trarre alcun profitto dalla prestazione oggetto della convenzione, a prescindere dal rimborso dei costi necessari per fornirla; ii) il legislatore nazionale deve aver inteso affidare un servizio in via esclusiva a una particolare forma organizzativa non-profit per una specifica finalità di solidarietà sociale (v. C-113/13 e già C-70/95). Tali argomenti portano a concludere che, a parità di condizioni, lo stesso trattamento deve poter valere anche per le cooperative sociali o per gli altri organismi non-profit.

Il documento non affronta, invece, il tema della possibilità o meno per le organizzazioni di volontariato di partecipare alle gare in concorrenza con altri operatori economici (anche del terzo settore). Sul punto la giurisprudenza non è stata univoca anche se la L. n. 266/1991 è chiara nel consentire lo svolgimento di attività commerciali e produttive solo se ausiliarie e marginali attraverso la prevalente attività dei volontari. Si ritiene che il documento dovrebbe prendere posizione sul punto chiarendo che le disposizioni speciali nazionali non consentono alle

organizzazioni di volontariato la partecipazione, in condizioni di parità con altri operatori economici, alle gare di appalto.

4.2. In merito all'acquisto di servizi e prestazioni da parte degli organismi non-profit (p. 7 doc.), vengono descritte due modalità che presuppongono un sistema di autorizzazione e accreditamento. Il primo modello contempla politiche di welfare basate sull'impiego di voucher sociali, il secondo prevede una fase selettiva da parte delle amministrazioni secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Sul punto andrebbe maggiormente valorizzato il parametro della conoscenza delle specificità del territorio e delle risorse sociali della comunità.

4.3. In merito alle procedure di affidamento della gestione dei servizi (p. 8-16 doc.), le linee guida richiamano il diritto vigente e in particolare le disposizioni del Codice degli appalti secondo cui i servizi sociali e sanitari rientrano nell'all. II B della direttiva 2004/18/CE e sono esclusi dalla applicazione specifica delle norme comunitarie.

Il Codice le assoggetta comunque agli artt. 27, 65, 68, 225. Sul punto, sono opportuni i riferimenti a quanto disposto oggi dalle nuove direttive che riconoscono una maggior discrezionalità agli Stati membri nell'organizzazione di tali servizi, anche soprassoglia.

Quanto ai criteri di aggiudicazione, le linee guida dovrebbero evidenziare che solo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa può garantire l'individuazione di prestazioni di qualità adeguate ai bisogni degli utenti consentendo in sede di controlli (p. 15 doc.) una valutazione efficace dei risultati rispetto agli obiettivi iniziali anche attraverso meccanismi di verifica della soddisfazione degli utenti. Per questi motivi il criterio di aggiudicazione dovrebbe tenere conto dell'impatto sociale dell'attività svolta.

Quanto alla rilevanza della territorialità nelle procedure di aggiudicazione (p. 15 doc.), potrebbe essere opportuno chiarire ulteriormente le "esigenze di esecuzione del contratto" che permettono una deroga al divieto delle limitazioni territoriali nelle procedure di aggiudicazione, considerato che l'art. 1 lett. ss) del DDL 3194 prevede la valorizzazione delle esigenze sociali nelle gare mediante l'introduzione di criteri premiali che tengano in considerazione gli aspetti della territorialità, attribuendo un peso specifico alle ricadute occupazionali sottese alle procedure.

Infine, sul tema dei rinnovi (p. 15-16 doc.) si sottolinea che una gestione dei servizi sociali di qualità impone un elevato investimento in termini di relazione con gli utenti la quale coinvolge non solo gli addetti alla prestazione, ma l'intera struttura organizzativa e imprenditoriale. Per questo motivo non può essere a priori stigmatizzata la facoltà di rinnovo giustificata dalla necessità di garantire la "continuità del servizio" che, nella maggior parte dei casi, non può essere garantita dal solo mantenimento in servizio di alcune tipologie di lavoratori.

4.4. Sulla co-progettazione (p. 12 doc.), molte esperienze dimostrano che il coinvolgimento del terzo settore nella elaborazione di politiche e interventi sociali garantisce l'individuazione di bisogni ed esigenze connesse ai contesti territoriali di riferimento che sfuggono gli operatori pubblici. Essa può trovare applicazione già nelle fasi che precedono la corresponsione di sovvenzioni (es. Patti territoriali o di sussidiarietà espressione della cd. programmazione negoziata). La procedura-tipo descritta nelle linee guida pare adeguata alle esigenze di flessibilità e semplificazione.

Nel caso in cui la co-progettazione sia diretta alla elaborazione di servizi innovativi, il procedimento potrebbe essere integrato secondo un modello "a più round" sulla falsariga degli appalti pre-commerciali o dei partenariati per l'innovazione (art. 31 Dir. 2014/24/UE).

5. In relazione agli affidamenti riservati alle cooperative sociali di tipo b) (p. 12-25 doc.) ci si limita a formulare alcune osservazioni sull'interpretazione fornita all'art. 5 L. 381/1991, così come integrato dalla L. 190/2014 (p. 20 doc.). Nel documento si afferma che il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e efficienza nelle procedure di selezione sottosoglia per la stipula delle convenzioni riservate alle cooperative sociali implichi l'automatica applicazione degli artt. 124 e 125 del Codice degli appalti. Tale conclusione non pare del tutto possibile in virtù della lettera dell'art. 5

per cui le convenzioni possono essere stipulate anche in deroga alla disciplina in materia di contratti pubblici. In questa ipotesi, troverebbe eventualmente applicazione il solo art. 27 del Codice.

Si ritiene, pertanto, che il tema non dovrebbe essere affrontato prima di un intervento legislativo che coordini quanto previsto dalla L. 381/91 con il Codice dei contratti, considerato altresì che, in linea con le disposizioni nazionali, le nuove direttive europee – a cui inspiegabilmente nel documento non si fa cenno – consentono, anche soprasoglia, di riservare appalti a imprese il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate quando almeno il 30% dei lavoratori impiegati sia composto da lavoratori disabili o svantaggiati (art. 20 Dir. 2014/24/UE e art. 24 Dir. 2014/23/UE).