

Determinazione n. 9 del 22 Dicembre 2010

Questioni interpretative concernenti le procedure di gara per l'affidamento del servizio di realizzazione, erogazione, monitoraggio e rendicontazione di *voucher* sociali

Consultazione on line

1. Le politiche di *welfare* basate sull'impiego di *voucher* sociali

Sono state portate all'attenzione dell'Autorità alcune problematiche concernenti le procedure di gara per l'affidamento del servizio di realizzazione, erogazione, monitoraggio e rendicontazione dei titoli rappresentativi di contributi sociali a sostegno del reddito di determinate categorie di soggetti. In linea generale, si tratta di una serie di servizi prodromici all'erogazione di prestazioni socio-assistenziali e/o scolastiche mediante l'utilizzo dei cosiddetti *voucher* socio-assistenziali o di servizio, finalizzati al supporto del reddito di particolari categorie di soggetti deboli, in condizioni di possibile disagio sociale o, comunque, di ristrettezza finanziaria (quali anziani, minori e famiglie disagiate, disabili). Il *voucher* sociale è quindi un titolo di acquisto corrispondente ad un determinato valore monetario, che legittima il beneficiario, individuato dal comune in base a requisiti stabiliti, ad ottenere beni o servizi in strutture o aziende accreditate presso gli enti titolari del servizio. Il riferimento normativo, a livello nazionale, è costituito dall'art. 17, l. 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), secondo cui i comuni possono prevedere la concessione, su richiesta dell'interessato, « di titoli validi per l'acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali ovvero come sostitutivi delle prestazioni economiche diverse da quelle correlate al minimo vitale previste dall'articolo 24, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), della presente legge, nonché dalle pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, e dagli assegni erogati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 ». Le regioni sono chiamate a disciplinare i criteri e le modalità per la concessione dei titoli « nell'ambito di un percorso assistenziale attivo per la integrazione o la reintegrazione sociale dei soggetti beneficiari, sulla base degli indirizzi del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali ».

Tali iniziative si inseriscono in un processo di progressiva introduzione, da parte delle normative regionali, di nuovi modelli gestionali delle politiche di *welfare*, volti a rendere flessibili ed innovativi i servizi alla persona, nel tentativo di coniugare efficienza produttiva, efficacia ed economicità degli interventi.

I buoni sociali o *voucher*, in particolare, costituiscono strumenti alternativi alla concessione di contributi economici in denaro e sono concretamente rappresentati da *card* elettroniche o buoni cartacei, validi come titoli di identificazione e legittimazione, affinché i beneficiari possano accedere, a condizioni agevolate, ad una rete di punti di vendita e/o strutture accreditati per l'acquisto di prodotti o la fruizione di servizi, previamente individuati dall'ente erogante. Attraverso il sostegno alla rete di offerta, l'utilizzo dei *voucher* contribuisce alla differenziazione, ampliamento e specializzazione del mercato dei servizi sociali, favorendo il sostegno della cura e dell'assistenza dei soggetti fragili, orientando, al contempo, il contributo pubblico verso impieghi "meritevoli", in grado di contrastare fenomeni di emarginazione e di nuove povertà, in vista del benessere globale dei soggetti beneficiari.

Lo strumento centrale di tale disegno, finalizzato ad ampliare, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, la gamma dei servizi offerti e dei soggetti abilitati a fornirli è rappresentato dall'istituto dell'accreditamento. L'art. 11, comma 3, l. n. 328/2000 prevede, infatti, che i comuni siano chiamati ad autorizzare e ad accreditare - sulla base del possesso dei requisiti fissati dalla normativa nazionale, regionale e della regolamentazione locale - il complesso dei servizi e delle strutture, siano esse pubbliche o private, ed a remunerare le prestazioni erogate in base a tariffe determinate con criteri fissati dalle Regioni. In quest'ottica, il modello "accreditamento- *voucher*" sta divenendo un modello generale di riforma del *welfare*, dal momento che il campo di applicazione è potenzialmente esteso a diversi ambiti: da quello sociale e socio sanitario, a quello formativo, all'istruzione universitaria, alle politiche di impiego ed alle altre politiche dei servizi alla persona.

La concreta attuazione del modello contempla il ricorso a varie forme di sostegno, che, proprio in ragione della innovatività del modello, non consentono una rigida classificazione. Tra le tipologie di strumenti che si vanno maggiormente consolidando nella prassi possono distinguersi le seguenti:

- *Voucher socio-sanitari*: sono titoli in formato cartaceo od elettronico, utilizzabili per contribuire alle cure domiciliari di anziani, minori e disabili, attraverso i quali l'ente erogante trasferisce risorse alle famiglie, garantendo l'accesso ai servizi domiciliari forniti da una rete di soggetti accreditati; questi strumenti costituiscono l'approdo del processo di esternalizzazione dei servizi domiciliari integrati a favore di operatori pubblici e privati accreditati che si muovono in regime di concorrenza.
- *Voucher infanzia*: sono titoli in formato cartaceo o elettronico, utilizzabili per contribuire al sostegno economico/educativo e destinati alle famiglie con bambini in età prescolare per l'accesso agevolato a cure mediche o strutture educative.
- *Carte acquisti/voucher di servizio propriamente detti*: sono titoli in formato cartaceo o

elettronico polivalenti, non discriminanti e fruibili in diversi ambiti di utilizzo per sovvenzionare gli acquisti di soggetti svantaggiati o di categorie di soggetti comunque ritenute meritevoli di particolare tutela. Questi ultimi strumenti si contraddistinguono, quindi, poiché offrono ai beneficiari una forma di compartecipazione alla spesa per servizi rivolti al soddisfacimento di specifiche finalità, rispondenti ad esigenze condivise dall'ente erogante. A tale categoria devono iscriversi, ad esempio, (i) i cosiddetti *voucher* di conciliazione volti a rendere compatibili fabbisogni formativi e/o esigenze lavorative con vincoli di carattere familiare come, ad esempio, la cura di anziani e minori; (ii) i cosiddetti buoni scuola o *voucher* formativi destinati alla copertura totale o parziale dei costi dei servizi accessori all'istruzione (quali, a titolo esemplificativo, cartolerie, librerie, negozi di informatica, vacanze studio, ottici, grandi magazzini, mensa scolastica, trasporti, servizi erogati dai comuni, dalle scuole pubbliche e paritarie, retta delle scuole paritarie).

Con riguardo all'ultima delle categorie sopra descritte ed in particolare alle carte acquisti, sono emerse nell'ambito dell'attività di vigilanza dell'Autorità alcune difficoltà applicative e dubbi interpretativi concernenti la corretta qualificazione dei servizi oggetto della gara (con riferimento all'allegato II A ovvero all'allegato II B, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nel seguito Codice dei contratti), la determinazione del valore degli appalti alla luce delle modalità di remunerazione dell'appaltatore, nonché l'individuazione dei requisiti di partecipazione.

L'Autorità, data la novità delle questioni prospettate, ha esperito una procedura di consultazione pubblica degli operatori del settore e delle amministrazioni interessate al fine di adottare il presente atto a carattere generale, che offre indicazioni operative per i futuri affidamenti (la procedura di consultazione è consultabile sul sito dell'Autorità all'indirizzo:

<http://www.avcp.it/portal/public/classic/Comunicazione/ConsultazioniOnLine>).

2. L'esternalizzazione della gestione del processo di erogazione dei *voucher* e la qualificazione dell'appalto

L'introduzione dei titoli per l'acquisto di servizi sociali, nonché l'esigenza di garantirne una piena operatività e l'implementazione dei servizi connessi e agli stessi funzionali, hanno comportato la necessità di reperire sul mercato operatori capaci di realizzare ed erogare i *voucher*, nonché di fornire tutti i servizi di supporto (ad esempio, monitoraggio e rendicontazione).

Gli enti concedenti, quindi, optano generalmente per l'esternalizzazione della gestione dell'intero processo di erogazione e fruizione dei *voucher*. L'*outsourcing*, infatti, permette alle amministrazioni di focalizzare l'attenzione sulle funzioni strategiche di definizione del modello di *welfare* e dei fruire di servizi aggiuntivi di monitoraggio e di rendicontazione della spesa.

In proposito si deve operare anzitutto una fondamentale distinzione tra *voucher* sociali volti a legittimare l'accesso a prestazioni educative, socio-assistenziali e socio-sanitarie presso *caregiver*s accreditati (quali, cooperative, asili nido, organizzazioni no profit, ecc.) e *voucher* sociali finalizzati al sostegno del reddito per l'acquisto di prodotti presso esercizi commerciali accreditati (negozi, alimentari, farmacie, cartolerie, ecc.).

Nel primo caso, infatti, è di regola la stazione appaltante, con un bando di accreditamento, a selezionare a monte i soggetti erogatori. Pertanto, il *network* di prestatori di servizi accreditati (PSA) è precostituito dalla stazione appaltante rispetto alla successiva fase di gestione (che viene affidata all'appaltatore selezionato mediante gara) e non sussiste la possibilità di richiedere a tali soggetti commissioni o sconti sul valore nominale dei titoli.

Nel secondo caso, invece, è, di norma, lo stesso appaltatore che procede all'individuazione dei soggetti che entrano a far parte del *network* e le prestazioni da questi erogate hanno in parte natura commerciale, consistendo nella vendita di beni e servizi (privi intrinsecamente del carattere socio-assistenziale).

La rete dei soggetti convenzionati può comprendere principalmente esercizi pubblici (ad esempio istituzioni scolastiche o paritarie, comuni, soggetti erogatori di trasporti, musei ecc.), oltre che alcune tipologie di esercizi commerciali (ad esempio cartolerie, librerie, ottiche).

Le attività richieste dalle stazioni appaltanti nei bandi di gara relativi a tale tipologia di *voucher* possono essere molteplici e comprendere:

- l'acquisizione e la gestione dei *database* dei beneficiari per la produzione dei titoli di accesso, per la gestione dei pagamenti e per il monitoraggio degli accessi;
- la produzione, personalizzazione e distribuzione dei titoli, ivi inclusa la fornitura della piattaforma tecnologica per l'emissione dei titoli;
- la gestione documentale, amministrativa e contabile della rete degli erogatori e, in particolare, la gestione del processo di affiliazione al *network* di vendita e/o di erogazione delle categorie di esercenti o professionisti, da individuare o previamente individuati dalla stazione appaltante, nonché la gestione del processo di rimborso dei titoli;
- la fornitura di supporti *software* e/o *hardware* necessari al funzionamento del servizio (abilitazione delle carte, caricamento dei contributi, monitoraggio e rendicontazione del servizio, ecc.);
- la promozione sul territorio e l'animazione del *network* degli esercenti e dei beneficiari;
- le attività connesse all'*helpdesk* e all'assistenza della stazione appaltante;
- la formazione del personale della stazione appaltante dedicato all'utilizzo della strumentazione

fornita;

- l'elaborazione, produzione e distribuzione dei dati di rendicontazione.

I servizi prestati dall'appaltatore sono, quindi, sia di natura informatica che di natura logistica e/gestionale, con particolare riferimento alla costituzione ed alla gestione del *network*.

Tali servizi possono pertanto essere ricondotti nel novero dei servizi prioritari di cui all'allegato II A del Codice dei contratti, con conseguente applicazione integrale delle regole di aggiudicazione di cui al Codice stesso, in relazione alla soglia di valore dell'appalto. Ai fini della qualificazione non si ritiene corretta la riconduzione di tali servizi alle finalità per cui i destinatari usufruiscono dei *voucher*, in quanto tali prestazioni vengono esclusivamente finanziate dall'amministrazione al fine di indirizzare i consumi di determinati soggetti verso impieghi ritenuti meritevoli. Ciò che rileva è, pertanto, l'organizzazione e la gestione tecnica, informatica e logistica del sistema di finanziamento posto in essere tramite i *voucher* sociali.

In altri termini, se quello erogato dietro presentazione del titolo ai beneficiari diretti da alcuni degli erogatori costituisce un servizio sociale di cui all'allegato II B, diversamente deve concludersi per le prestazioni fornite dall'appaltatore alla stazione appaltante, consistendo le stesse nella realizzazione, gestione e rendicontazione del sistema dei titoli di pagamento da spendere nel circuito dei soggetti convenzionati.

3. La definizione dell'importo a base di gara

Com'è noto, la corretta e trasparente determinazione del valore di un appalto pubblico persegue principalmente l'obiettivo di evitare possibili elusioni della normativa comunitaria, sottraendo così la commessa alle regole di pubblicità e di aggiudicazione previste per gli appalti di rilevanza comunitaria.

In merito, il comma 1 dell'art. 29 del Codice dei contratti dispone che « *il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti. Questo calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto* ». Come anche rilevato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, tale norma implica che, ai fini della determinazione dell'importo dell'appalto, occorre considerare il punto di vista di un potenziale offerente, per il quale rilevano, oltre al prezzo corrisposto dalla stazione appaltante, anche tutti gli introiti provenienti dai terzi ¹.

Quindi, nel caso in cui una parte del costo del servizio venga sostenuta da un soggetto terzo rispetto alla stazione appaltante ed all'appaltatore, occorre prendere in considerazione anche tali proventi ai fini della definizione dell'importo massimo stimato a base di gara.

Nell'ipotesi in cui tra i compiti assegnati all'appaltatore rientri il processo di creazione del *network* di PSA ovvero in tutte le ipotesi in cui si viene comunque a determinare un rapporto a struttura trilaterale (stazione appaltante / appaltatore / soggetto erogatore), le modalità di remunerazione dell'appaltatore possono includere:

1. un corrispettivo versato in via diretta dalla stazione appaltante a fronte di tutte le prestazioni svolte dall'appaltatore;
2. un ulteriore e consistente introito derivante dall'attività di convenzionamento degli erogatori e dalla correlata possibilità di richiedere (i) un contributo per l'affiliazione al *network* di prestatori qualificati e/o (ii) uno sconto sul prezzo al momento della presentazione dei titoli all'incasso.

Pertanto, qualora il capitolato speciale offra la possibilità di applicare una commissione ai titoli di spesa presentati per il rimborso e/o di richiedere un contributo al momento del convenzionamento dei PSA, questi proventi devono essere computati ai fini della determinazione dell'importo a base di gara.

È necessario quindi che l'ente concedente stimi anticipatamente, sulla base ad esempio dell'esperienza pregressa e dell'estensione materiale e temporale del servizio, i flussi di cassa attesi dalla gestione del *network* convenzionato ed indichi gli stessi, ancorché in via presuntiva, nel bando/avviso pubblico. La corretta individuazione nel bando del valore dell'affidamento è cruciale sia ai fini della ponderazione della congruità dei requisiti speciali di partecipazione sia ai fini del superamento delle soglie di rilevanza comunitaria, in relazione al livello di remuneratività del contratto (cfr., *ex multis*, deliberazione n. 13/2010 e deliberazione n. 93/2009).

Di conseguenza, anche nei casi in cui la stima debba basarsi necessariamente su approssimazioni, la stazione appaltante sarà tenuta ad applicare un metodo di calcolo che non trascuri la rilevanza economica sostanziale del contratto, eventualmente sperando in via preventiva opportune indagini di mercato. Inoltre, il meccanismo di remunerazione deve essere oggetto di adeguata e puntuale descrizione nei bandi di gara, al fine di consentire agli operatori di mercato potenzialmente interessati di valutare la complessiva redditività del servizio.

Ovviamente, diversa valutazione va effettuata nel caso in cui la stazione appaltante preveda nel bando di gara un espresso divieto per l'appaltatore di chiedere un contributo da parte dei soggetti erogatori dei servizi: in tale ipotesi l'importo a base di gara è rappresentato esclusivamente dal prezzo massimo che la stazione appaltante è disposta a corrispondere, quantificato applicando le ordinarie regole di calcolo di cui all'articolo 29 del Codice dei contratti.

4. I requisiti di partecipazione e criteri di aggiudicazione

Ulteriori indicazioni si rendono necessarie con riguardo ai requisiti di partecipazione ed ai criteri di aggiudicazione.

In linea di massima, vale quanto più volte osservato in relazione alla distinzione che, tendenzialmente, deve sussistere tra requisiti soggettivi di partecipazione alla gara e elementi oggettivi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (sul punto cfr. determinazione n. 4/2009 e n. 5/2010, nonché i numerosi pareri espressi sul tema nell'ambito del cosiddetto "precontenzioso").

Con specifico riguardo al settore in esame, per quanto concerne la capacità economica e finanziaria dei prestatori di servizi, attesa la novità dei servizi in parola, porre come requisito di partecipazione un fatturato specifico maturato nel settore -requisito attualmente posseduto solo da pochi soggetti - rischia di determinare una barriera all'ingresso nel nuovo mercato, restringendo di fatto la concorrenza.

La richiesta di servizi analoghi a quelli in questione, commisurati al valore stimato dell'appalto, potrebbe al contrario favorire l'ingresso di imprese che hanno maturato esperienze affini alle prestazioni oggetto del contratto da affidare, garantendo comunque alla stazione appaltante una corretta gestione della complessa attività organizzativa ed operativa presupposta dalla regolare esecuzione delle prestazioni in siffatti contesti.

Sempre in un'ottica di più ampia tutela della concorrenza, si ritiene che, ai fini del possesso della rete di esercizi convenzionati eventualmente richiesto nell'ambito degli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è opportuno che la stazione appaltante non consideri la rete degli operatori di cui la società emittitrice dispone al momento della presentazione dell'offerta, bensì richieda l'assunzione, da parte del concorrente, dell'impegno all'attivazione della rete stessa entro un congruo termine dal momento dell'aggiudicazione fissato in sede di bando a pena di decadenza dell'aggiudicazione.

Ovviamente, tale impegno deve essere, prima della sottoscrizione del contratto, adeguatamente comprovato. Al riguardo, si ritiene opportuno che la documentazione probatoria da produrre venga individuata già nella *lex specialis* sia per garantirne la conoscibilità ai partecipanti sia per evitare contestazioni a valle dell'aggiudicazione nascenti da prescrizioni eccessivamente generiche.

È, inoltre, necessario, al fine di garantire la funzionalità e capillarità della rete stessa, che venga individuato a priori, da parte della stazione appaltante, un numero di esercizi da convenzionare adeguato al numero ed alla localizzazione dei soggetti beneficiari dei *voucher*.

Per quanto riguarda il criterio di aggiudicazione del contratto che, come si è prima sottolineato, si ritiene debba essere quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'aspetto del prezzo va ricondotto nei due casi prima illustrati alla riduzione offerta nei riguardi del contributo previsto per l'attività e, ove previsto, alla riduzione percentuale che è possibile richiedere alla rete di esercizi commerciali: il che comporta che deve essere indicata nel bando la relativa percentuale massima richiedibile alla rete.

In base a quanto sopra considerato,

il Consiglio

adotta la presente determinazione.

Firmato

Il Relatore: Alessandro Botto

Il Presidente: Giuseppe Brienza

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data: 23 dicembre 2010

Il Segretario: Adele Fioroni

¹ Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia CE del 18 gennaio 2007, causa C-220/05. Sul punto si veda anche la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 7 aprile 2006, n. 1893.