

## **DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE**

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

## **Premessa**

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.

L'Autorità, data l'assoluta novità delle questioni prospettate, ha predisposto il presente documento riassuntivo delle questioni emerse, al fine di svolgere una consultazione degli operatori del settore e delle amministrazioni interessate, nonché di valutare l'opportunità di adottare un atto a carattere generale che offra indicazioni operative per i futuri affidamenti.

Si sottopongono, pertanto, all'attenzione dei soggetti invitati all'audizione le problematiche evidenziate di seguito, sulle quali si chiede di formulare osservazioni, nonché di segnalare eventuali ulteriori difficoltà applicative.

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

Le procedure di gara esaminate hanno ad oggetto una serie di servizi prodromici all'erogazione di prestazioni socio-assistenziali mediante i cd. *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 riferimento normativo a livello nazionale è costituito dall'articolo 17 della legge 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 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. 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 ed alle altre politiche dei servizi alla persona.

La concreta attuazione del modello vede il ricorso a varie forme di sostegno che non consentono una rigida classificazione. Pur senza pretesa di esaustività, tra le tipologie di strumenti che si vanno maggiormente consolidando nella prassi possono distinguersi le seguenti:

- *Voucher socio-sanitari*: titoli sociali 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*: titoli sociali in formato cartaceo o elettronico per contribuire al sostegno

economico/educativo destinato alle famiglie con bambini in età prescolare per l'accesso agevolato a cure mediche o strutture educative.

- *Carte acquisti/voucher di servizio propriamente detti*: titoli sociali in formato cartaceo o elettronico polivalenti, non discriminanti e fruibili in diversi ambiti di utilizzo destinati a sovvenzionare gli acquisti di soggetti svantaggiati o di categorie di soggetti comunque ritenute meritevoli di particolari tutela. Questi ultimi strumenti si caratterizzano, quindi, per la circostanza di offrire 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 cd. *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 cd. 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).

## **2. L'esternalizzazione della gestione del processo di erogazione dei *voucher***

A fronte degli strumenti succintamente descritti, sempre più di frequente gli enti concedenti optano per l'esternalizzazione della gestione dell'intero processo di erogazione e fruizione dei *voucher*. L'*outsourcing* permette alle amministrazioni di focalizzare l'attenzione sulle funzioni strategiche di definizione del modello di *welfare* e di fruire di servizi aggiuntivi di monitoraggio e rendicontazione della spesa.

Si pone, pertanto, la questione della corretta qualificazione dell'oggetto dell'appalto e, più in particolare, la problematica inerente la riconduzione dei servizi nel novero dei servizi prioritari di cui all'allegato IIA ovvero nel novero dei servizi esclusi di cui all'allegato IIB del decreto legislativo n. 163/2006 (Codice), ovvero un servizio complesso, dovendosi considerare anche il servizio finale.

Dall'analisi dei bandi di gara è emerso che dette attività comprendono:

- 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;
  - 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 da parte delle categorie di esercenti o professionisti previamente individuati dalla stazione appaltante, nonché la gestione del processo di rimborso dei titoli;
  - l’elaborazione, produzione e distribuzione dei dati di rendicontazione.

### **3. La definizione dell’importo a base di gara ed i requisiti di partecipazione**

Così qualificato l’oggetto delle procedure di gara, è opportuno puntualizzare che – rispetto al tradizionale rapporto bilaterale stazione appaltante/appaltatore, gli appalti in esame si caratterizzano per la presenza di una struttura trilaterale (stazione appaltante / appaltatore / soggetto erogatore). Peculiari sono anche le modalità di remunerazione dell’appaltatore che percepisce, nella generalità dei casi:

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.

Il meccanismo di remunerazione descritto è assimilabile a quello dei servizi sostitutivi di mensa mediante fornitura di buoni pasto, che, per la particolare rilevanza sono stati assoggettati ad apposita disciplina (DPCM 18 novembre 2005 “*Affidamento e gestione dei servizi sostitutivi di mensa*”). Per tali servizi non si prevede alcun corrispettivo a carico della stazione appaltante a fronte dell’attività di erogazione dei buoni, giacché la remunerazione dell’appaltatore è correlata allo sconto sul valore nominale del *ticket* che l’appaltatore al momento del convenzionamento ottiene dai ristoratori. In particolare, l’importo del contratto è commisurato al complessivo valore nominale dei buoni che saranno emessi nell’arco temporale di durata del contratto, l’offerta è formulata dai concorrenti in termini di sconto percentuale sul valore nominale del buono che l’appaltatore intende riconoscere alla pubblica amministrazione e l’utile finale è costituito dalla

differenza tra le somme erogate dalla pubblica amministrazione e quelle rimborsate ai ristoratori. Rispetto ai servizi sostitutivi di mensa, l'unica differenza per il caso dei *voucher* sembrerebbe risiedere nella teorica previsione di un corrispettivo a carico della stazione appaltante, corrispettivo a cui, in realtà, i partecipanti nella prassi rinunciano mediante la formulazione di offerte *nummo uno*. La presentazione di offerte a costo simbolico si giustifica in ragione dei proventi derivanti dall'attività di gestione del *network* degli erogatori, che, pertanto, gioca un ruolo determinante nella struttura finanziaria dei contratti d'appalto in esame. Tuttavia, si è osservato che l'importo dell'appalto viene spesso commisurato esclusivamente al corrispettivo contrattuale (simbolico) a carico della stazione appaltante, senza considerare la remunerazione derivante dall'applicazione della commissione ai titoli di spesa presentati per il rimborso e/o dal convenzionamento. Al contrario, si ritiene che questi proventi dovrebbero essere computati ai fini della determinazione dell'importo a base di gara.

Valgono in merito le ordinarie regole di calcolo del valore complessivo dell'appalto stabilite dall'articolo 29 del Codice, comma 1, secondo cui *“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”*.

Al riguardo, si è espressa la Corte di giustizia delle Comunità europee ponendo in rilievo 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<sup>1</sup>. Sul punto, questa Autorità ha avuto modo di chiarire, seppur con riferimento alle concessioni, che il calcolo dell'importo del contratto deve essere effettuato tenendo conto dei ricavi stimabili, ai sensi dell'articolo 29 citato. 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 della individuazione della soglia per la pubblicazione di bandi e avvisi di gara, che dovranno essere commisurate al livello di remuneratività del contratto (cfr., *ex multis*, deliberazione n. 13/2010 e deliberazione n. 93/2009).

Pertanto, è necessario che l'ente concedente calcoli anticipatamente, sulla base ad esempio

---

<sup>1</sup> 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.

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. 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.

Non da ultimo, verificata la possibilità di una gestione remunerativa del servizio mediante la stima degli introiti attesi dal convenzionamento, gli enti eroganti potrebbero eliminare la previsione di un corrispettivo per lo svolgimento del servizio ed anzi conseguire una partecipazione agli utili, con conseguente risparmio di risorse pubbliche.

Quanto, in particolare, ai requisiti di partecipazione, si evidenzia che porre come requisito di partecipazione un fatturato specifico maturato nel settore - requisito attualmente posseduto solo da pochi soggetti, data la novità dei servizi da fornire - potrebbe in concreto determinare una barriera all'ingresso nel nuovo mercato restringendo la concorrenza. La richiesta, invece, di servizi analoghi a quelli in questione commisurati al valore reale dell'appalto potrebbe 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.

Occorre, quindi, temperare il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche con quella dello svolgimento del servizio da parte di un operatore economico in possesso della necessaria esperienza.

Ai sensi dell'articolo 41, comma 2 del Codice, rientra, infatti, nella discrezionalità della stazione appaltante la fissazione dei requisiti di partecipazione alla singola gara, anche superiori rispetto a quelli previsti dalla legge, essendo coesistente il potere-dovere di apprestare (attraverso la specifica individuazione dei requisiti di ammissione e di partecipazione ad una gara) gli strumenti e le misure più adeguati, congrui, efficienti ed efficaci ai fini del corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto, oggetto dell'appalto da affidare. Unico limite a detta insindacabilità della scelta si rinviene allorché la stessa sia manifestamente irragionevole, irrazionale, arbitraria, sproporzionata, illogica e contraddittoria, nonché lesiva della concorrenza. A tale proposito la ragionevolezza dei requisiti non deve essere valutata in astratto, ma in correlazione al valore ed alla tipologia dell'appalto. In sostanza, è principio noto in giurisprudenza quello per

cui le amministrazioni nello stabilire i requisiti di partecipazione devono rispettare i principi di proporzionalità e ragionevolezza, non limitando indebitamente l'accesso alla procedura di gara.