



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

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

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

## Sommario

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

23	La co-progettazione ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 328/2000 e dell'articolo 55, comma 3, del codice del Terzo settore .....	21
24	<b>La co-progettazione ai sensi dell'articolo 7 del d.P.C.M. 30/3/2001 .....</b>	<b>22</b>
25	<b>Le convenzioni con le cooperative sociali .....</b>	<b>23</b>

## Premessa

Le presenti Linee guida sono adottate in applicazione dell'articolo 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici, con la finalità di garantire la promozione dell'efficienza e della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti. Le indicazioni ivi contenute rappresentano suggerimenti volti a favorire l'omogeneità dei procedimenti amministrativi e lo sviluppo delle migliori pratiche, senza introdurre prescrizioni vincolanti per le stazioni appaltanti. Le indicazioni fornite con le presenti linee guida possono ispirare la redazione dei regolamenti interni adottati dalle amministrazioni per disciplinare le procedure di affidamento di servizi sociali e l'utilizzo degli istituti previsti dal codice del Terzo settore in base alla propria autonomia regolamentare e organizzativa.

Le Linee guida seguono l'impostazione offerta dal Consiglio di Stato nel parere n. 2052 del 20/8/2018 secondo cui «Salve le disposte eccezioni (procedure di accreditamento c.d. libero e le procedure di co-progettazione e partenariato finalizzate a rapporti puramente gratuiti), le procedure previste dal codice del terzo settore e, in generale, dalla normativa ancora in vigore in *subiecta materia*, configurano, in ottica europea, appalti di servizi sociali e, pertanto, sono sottoposte anche alla disciplina del codice dei contratti pubblici, che si affianca, integrandola, a quella apprestata dal codice del terzo settore».

Lo sforzo operato dal presente atto di regolazione è quindi, essenzialmente, quello di tentare un coordinamento tra le disposizioni comunitarie e nazionali in materia di affidamenti di servizi sociali e le previsioni del Codice del Terzo settore e della normativa speciale statale e regionale vigente in materia.

A tal proposito, si evidenzia che i richiami contenuti nel testo alla normativa di settore si intendono riferiti alla normativa statale e regionale vigente.

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

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

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

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

- 2.1 Al ricorrere di alcune condizioni, la procedura di affidamento di servizi sociali disciplinata dal diritto interno non è soggetta alla regolazione di origine euro-unitaria e, quindi, al codice dei contratti pubblici. Ciò accade allorché si verificano, alternativamente, i seguenti presupposti:
- a. la procedura disciplinata dal diritto interno non abbia carattere selettivo, come nel caso delle procedure di co-programmazione e/o co-progettazione nonché delle procedure di autorizzazione e accreditamento, aperte a tutti gli operatori che chiedano di partecipare, senza che sia stato previamente individuato un numero o un contingente prefissato;
  - b. non tenda, neppure prospetticamente, all'affidamento di un servizio sociale. Non rientrano nel caso di specie e sono quindi assoggettate al codice dei contratti pubblici le procedure di co-progettazione finalizzate alla gestione o alla co-gestione a titolo oneroso di un servizio sociale;
  - c. la procedura disciplinata dal diritto interno miri all'affidamento ad un ente di diritto privato di un servizio sociale ma lo stesso sia svolto a titolo integralmente gratuito ossia in assenza di un corrispettivo. Come chiarito dalla Corte di Giustizia, occorre che non siano perseguiti obiettivi diversi da quelli di solidarietà sociale e che non sia tratto alcun profitto dalle prestazioni rese. Tale condizione si verifica quando è previsto il solo rimborso dei costi, variabili o fissi, necessari per fornire le specifiche prestazioni. Sono estranee all'applicazione del codice dei contratti pubblici le concessioni di beni a titolo gratuito sottoscritte in applicazione dell'articolo 48 del D.lgs. 6/9/2011 n. 159 aventi ad oggetto i beni confiscati alla criminalità organizzata. Affinché si tratti di una concessione di beni e non di servizi occorre che, nel rapporto sinallagmatico, la prestazione di un servizio alla collettività, seppur sussistente, non rivesta carattere prevalente.
- 2.2 Ai sensi dell'allegato IX del codice dei contratti pubblici i servizi obbligatori organizzati come servizi non economici di interesse generale sono estranei all'applicazione del codice. Si tratta, ad esempio, dei regimi obbligatori e complementari di protezione sociale che coprono rischi di salute, vecchiaia, malattia, pensionamento e disabilità.
- 2.3 Le ipotesi indicate al punto precedente sono estranee al codice dei contratti pubblici. Alle stesse trovano applicazione le disposizioni del codice del terzo settore e della legislazione speciale vigente in materia.

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

- 3.1 Sono esclusi dall'applicazione del codice i servizi di ambulanza, intesi come servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza. Per tale fattispecie, disciplinate al successivo paragrafo 21, le previsioni dell'art. 57 del codice del terzo settore e delle leggi speciali statali e regionali vigenti in materia devono essere integrate dall'articolo 4 del codice dei contratti pubblici. Rientrano nel regime alleggerito di cui all'articolo 142 del codice dei contratti pubblici gli affidamenti di servizi di trasporto di pazienti in ambulanza (trasporto ordinario di pazienti) e gli affidamenti misti per la prestazione di servizi di ambulanza in generale, se il valore dei servizi di trasporto di pazienti in ambulanza è superiore al valore degli altri servizi di ambulanza.
- 3.2 È altresì esclusa dall'applicazione del codice dei contratti pubblici l'erogazione di servizi sanitari e socio sanitari contemplati dai livelli essenziali di assistenza del servizio sanitario nazionale, effettuata da soggetti esterni accreditati, in forza di convenzioni o accordi contrattuali sottoscritti ai sensi del decreto legislativo 30/12/1992 n. 502.

#### 4. I servizi sociali nei settori speciali

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

#### 5. La co-progettazione

- 5.1 La co-progettazione di servizi sociali che sia svolta a titolo gratuito e non sia finalizzata all'affidamento del servizio al partner privato è estranea all'applicazione del codice dei contratti pubblici. Si applica il paragrafo 24.
- 5.2 La co-progettazione di servizi sociali effettuata ai sensi dell'articolo 7, del d.P.C.M. 30/3/2000, anche qualora preveda l'affidamento al partner privato della gestione del servizio, avviene in deroga all'applicazione del codice dei contratti pubblici. Si applica il paragrafo 25.
- 5.3 Nei casi diversi dai punti precedenti, la scelta del partner privato per l'attività di co-progettazione e gestione di servizi sociali di cui all'art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici avviene nel rispetto delle procedure di affidamento richiamate all'articolo 142, commi da 5-sexies a 5-opties, anche prevedendo, nel bando di gara, una procedura unitaria di co-progettazione e gestione.

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

#### 6. Principi generali

- 6.1 Nell'affidamento dei servizi sociali indicati nel comma 5-bis dell'articolo 142 del codice dei contratti pubblici sono garantite la parità di trattamento, la concorrenza, la corretta esecuzione del contratto, in quanto riferite a istituti generali e poste a presidio di rilevanti interessi pubblici.
- 6.2 Al fine di garantire il rispetto dei principi sopra enunciati, si suggerisce alle stazioni appaltanti di adottare regolamenti interni volti a disciplinare gli aspetti relativi all'affidamento e all'esecuzione di servizi sociali non regolati dal codice dei contratti pubblici, quali, ad esempio, la disciplina dei commissari di gara, la procedura competitiva con negoziazione, l'avvalimento, il subappalto, le modifiche del contratto, la disciplina sull'esecuzione.
- 6.3 I principi generali cui detti regolamenti devono ispirarsi possono essere mutuati dal Quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali adottato dal Comitato per la protezione sociale del Consiglio europeo il 6 ottobre 2010 e richiamato dal Considerando 114 della direttiva 2014/24/UE.

- 6.4 Detti principi, dettagliatamente declinati nei successivi paragrafi, devono ispirare l'azione delle amministrazioni nell'attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione del contratto.

## 7. La programmazione del servizio

- 7.1 Ai sensi dell'articolo 142, comma 5-quater, agli affidamenti dei servizi sociali di cui al comma 5-bis si applicano le disposizioni dell'articolo 21 del codice dei contratti pubblici nel rispetto della legislazione di settore. A tal fine, la programmazione riferita alla generalità degli acquisti di beni e servizi è integrata dalla programmazione di settore riferita ai servizi sociali che è effettuata nel rispetto di quanto previsto dalla legislazione in materia e, in particolare, in osservanza dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali previsti dagli articoli 1 e 3 della legge 328/2000.
- 7.2 Le amministrazioni procedono a un'adeguata programmazione delle risorse e degli interventi sociali, al fine di addivenire, in via preventiva, alla corretta individuazione e quantificazione delle risorse disponibili, dei bisogni da soddisfare, degli interventi all'uopo necessari e delle modalità di realizzazione degli stessi.
- 7.3 L'individuazione del fabbisogno di servizi sociali è effettuata partendo dall'analisi storica della domanda del servizio, integrata da proiezioni sui possibili fabbisogni futuri, incluse possibili linee di azione per rispondere a situazioni di urgenza/emergenza.
- 7.4 I Comuni, associati negli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a) della legge 328/2000 o in analoghi modelli aggregativi previsti dalla legislazione regionale, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, definiscono il piano di zona dei servizi sociali secondo le indicazioni del piano regionale nell'ambito delle risorse disponibili per gli interventi sociali e socio-sanitari.
- 7.5 I piani regionali degli interventi e dei servizi sociali, sono realizzati dalle Regioni d'intesa con i Comuni interessati nel rispetto del Piano Nazionale Sociale e tenuto conto delle risorse disponibili del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali.
- 7.6 Il piano di zona, in particolare, nell'individuare gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione, le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità, prevede l'erogazione dei servizi nel rispetto dei principi di universalità, parità di trattamento e non discriminazione. In particolare, il piano di zona è volto a:
- a. favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;
  - b. qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate da forme di concertazione;
  - c. definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun Comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi;
  - d. prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi.
- 7.7 In sede di programmazione, ogni Comune, ai sensi dell'articolo 13 della legge 328/2000 e del

d.p.r. 3 maggio 2001, adotta una «carta dei servizi sociali», intesa come «carta per la cittadinanza sociale», volta a delineare le modalità con cui si intende rispondere ai bisogni degli utenti dei servizi, tenendo conto dei propri orientamenti e possibilità. Fermi restando i contenuti previsti dall'articolo 13 della legge 328/2000, la carta disciplina i seguenti aspetti:

- a. le condizioni per un patto di cittadinanza sociale a livello locale;
  - b. i percorsi e le opportunità sociali disponibili;
  - c. la mappa delle risorse istituzionali e sociali;
  - d. i livelli essenziali di assistenza previsti;
  - e. gli standard di qualità da rispettare;
  - f. le modalità di partecipazione dei cittadini;
  - g. le forme di tutela dei diritti, in particolare dei soggetti deboli;
  - h. gli impegni e i programmi di miglioramento;
  - i. le regole da applicare in caso di mancato rispetto degli standard.
- 7.8 Le amministrazioni verificano e valutano annualmente lo stato di realizzazione delle azioni attivate, in termini di risultati raggiunti, e apportare i cambiamenti ritenuti necessari alla programmazione (ri-pianificazione) per l'anno successivo. In particolare, individuano le azioni di mantenimento, di potenziamento e di innovazione sulla base della valutazione dell'andamento storico del rapporto tra l'offerta del servizio interessato e la relativa domanda e dei dati sulla soddisfazione dell'utenza acquisiti nell'ambito delle azioni di monitoraggio.

## 8. La co-progettazione assoggettata all'applicazione del codice dei contratti pubblici

- 8.1 Le procedure di co-progettazione finalizzate alla selezione di un partner privato cui affidare anche la gestione dei servizi sociali di cui all'art. 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici, a titolo oneroso, sono svolte nel rispetto delle procedure di affidamento richiamate all'articolo 142, commi da 5-*sexies* a 5-*opties*, del codice dei contratti pubblici, anche prevedendo, nel bando di gara, una procedura unitaria di co-progettazione e gestione.
- 8.2 La fase di co-progettazione ha per oggetto la definizione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti all'atto della programmazione e trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale. Conseguentemente, tale strumento può essere utilizzato per promuovere la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona attraverso la concertazione, con i soggetti del terzo settore, di forme e modalità di:
- a. inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali;
  - b. collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore;
  - c. messa in comune di risorse per l'attuazione di progetti e obiettivi condivisi.
- 8.3 Al fine di garantire la correttezza e la legalità dell'azione amministrativa, le amministrazioni, nel favorire la massima partecipazione dei soggetti privati alle procedure di co-progettazione, devono mantenere in capo a se stesse la titolarità delle scelte. In particolare, devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali, redigendo un progetto di massima che serve anche a orientare i concorrenti nella predisposizione della proposta progettuale.

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

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

## 10. Le misure volte a garantire il corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali attribuite agli enti del terzo settore e ad assicurare la qualità, l'accessibilità, la continuità, la disponibilità, la completezza dei servizi e il coinvolgimento degli utenti.

- 10.1 Ai sensi dell'articolo 93, comma 4, del codice del terzo settore, le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali che erogano risorse finanziarie agli enti del terzo settore per lo svolgimento delle attività statutarie di interesse generale dispongono i controlli amministrativi e contabili di cui alla lettera e) comma 1 del medesimo articolo necessari a verificarne il corretto utilizzo da parte dei beneficiari.
- 10.2 L'articolo 142, comma 5-ter, del codice dei contratti pubblici dispone che l'affidamento di servizi di cui al comma 5-bis deve garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità, la disponibilità e la completezza dei servizi, tenendo conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e promuovendo il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti. Nel presente paragrafo sono suggerite alcune buone pratiche, mutuata dal Quadro Europeo per la qualità dei servizi sociali, che potrebbero essere adottate dalle stazioni appaltanti al fine di soddisfare le prescrizioni della disposizione citata.
- 10.3 I servizi sociali dovrebbero essere facilmente accessibili da parte di tutti coloro che ne hanno bisogno (accesso universale) ed essere garantiti sia gratuitamente che a un prezzo accessibile per i cittadini.
- 10.4 Sarebbe opportuno che le amministrazioni rendessero disponibili a tutti i cittadini, anche attraverso sportelli sociali e attività di segretariato sociale, spazi di ascolto, informazione e

- orientamento in cui è possibile acquisire informazioni sui diritti, le opportunità e le risorse disponibili sul territorio in relazione a specifiche esigenze.
- 10.5 Per tali finalità, si rivelano particolarmente utili la mappatura dei servizi disponibili e l'utilizzo di una nomenclatura univoca dei servizi medesimi che faciliti l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza sociale, rendendo possibile anche il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali.
  - 10.6 Le amministrazioni dovrebbero prevedere azioni particolari volte a garantire l'accesso ai servizi, alle informazioni e all'ambiente fisico in cui il servizio viene fornito da parte delle persone disabili, organizzando anche adeguati servizi di trasporto.
  - 10.7 I servizi sociali dovrebbero essere organizzati in modo da assicurare la continuità del servizio per tutta la durata del bisogno. In particolare, quando i servizi rispondono a necessità di sviluppo ed esigenze di lungo termine, i beneficiari devono poter contare su una serie continua di interventi, evitando l'impatto negativo dell'interruzione del servizio.
  - 10.8 L'esigenza di garantire la continuità del servizio non richiede che sia assicurata la continuità anche con riferimento al personale incaricato dello svolgimento delle singole prestazioni, tranne nel caso in cui sussistano esigenze particolari dei beneficiari del servizio che meritino di essere tutelate. In tale ultima ipotesi, la continuità del personale è garantita attraverso l'utilizzo della clausola sociale, nei limiti previsti dalla normativa vigente. Non sono utilizzabili a tal fine gli affidamenti diretti al di fuori delle ipotesi consentite, né le deroghe al principio di rotazione.
  - 10.9 Al fine di assicurare la disponibilità dei servizi, le amministrazioni dovrebbero garantire una gamma di servizi sociali sufficientemente ampia, tale da permettere che i beneficiari dei servizi trovino una risposta adeguata alle loro necessità e abbiano, quando possibile, la possibilità di scelta tra diversi servizi in ragione, ad esempio, della località di erogazione o della modalità di organizzazione del servizio.
  - 10.10 Al fine di garantire la completezza dei servizi sociali, gli stessi dovrebbero essere adeguatamente programmati in ragione delle esigenze dei beneficiari e forniti in maniera integrata, tenendo conto delle varie necessità, capacità e preferenze dei beneficiari dei servizi e delle loro famiglie.
  - 10.11 Sono considerati utili allo scopo la previsione di strumenti di ricognizione e valutazione della domanda, dell'intervento e del bisogno sociale del territorio, e l'uso di strumenti informativi e gestionali, quali la cartella sociale, utili alla registrazione e conservazione dei dati relativi all'utenza e validi strumenti di controllo e monitoraggio dell'evolversi dei bisogni sociali e individuali, dei risultati ottenuti e del cambiamento dei fenomeni.
  - 10.12 Le amministrazioni dovrebbero organizzare gli sportelli sociali garantendo che gli stessi, oltre a svolgere funzioni di informazione e orientamento in favore degli utenti, consentano la raccolta di dati utili alla ricognizione dei bisogni, agevolando l'attività di programmazione.
  - 10.13 Le amministrazioni pubbliche incaricate della fornitura di servizi sociali dovrebbero sviluppare strumenti specifici e adeguati per la definizione, la misurazione e la valutazione della qualità dei servizi sociali, al fine di conseguire una migliore gestione della spesa pubblica e una maggiore soddisfazione degli utenti.
  - 10.14 Per le finalità di cui al punto precedente, le amministrazioni dovrebbero avvalersi di sistemi di gestione della qualità appositamente costruiti, anche a livello di ambito territoriale con la compartecipazione dei diversi soggetti interessati (enti locali, organizzazioni del terzo settore, utenti).
  - 10.15 I servizi sociali dovrebbero essere forniti da operatori qualificati e adeguatamente formati a

soddisfare le esigenze degli utenti finali, spesso appartenenti a gruppi svantaggiati. L'organizzazione dell'attività lavorativa deve prevedere carichi di lavoro adeguati all'attività da svolgere.

- 10.16 I servizi sociali dovrebbero essere forniti nell'ambito di infrastrutture fisiche adeguate che rispettino le norme di salute e sicurezza per i beneficiari dei servizi, i lavoratori, i volontari, nonché le norme di accessibilità e i requisiti in materia ambientale.
- 10.17 Le Amministrazioni sviluppano strumenti di qualità per la definizione, la misurazione e la valutazione della qualità dei servizi sociali, dotandosi a tal fine di norme, indicatori e criteri operativi.
- 10.18 Gli strumenti di qualità dovrebbero:
- individuare gli scopi del servizio;
  - avere un'interpretazione chiara e riconosciuta;
  - essere solidi e statisticamente comprovati. I metodi di raccolta dei dati devono minimizzare gli errori che derivano da domande ambigue, definizioni fuorvianti, distorsioni derivanti da mancate risposte ed errori da parte di chi effettua l'intervista o di chi codifica;
  - essere basati sui dati di riferimento disponibili. Le fonti di dati utili comprendono: statistiche ufficiali effettuate da istituti nazionali di statistica, rilevazioni di dati amministrativi a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, studi, relazioni e valutazioni, anche effettuate tra pari e gli scambi di informazioni sulle migliori pratiche; indagini effettuate da istituti di ricerca, da organizzazioni delle parti sociali;
  - essere reattivi e rivedibili. Gli strumenti di qualità devono misurare accuratamente la rilevanza e l'efficacia delle azioni messe in atto, tenendo conto degli obiettivi perseguiti, la soddisfazione delle necessità dei beneficiari dei servizi e la loro vulnerabilità nei confronti dei rischi, delle spese e di qualunque elemento che possa influenzare la durata della fornitura del servizio.
- 10.19 L'analisi dei dati raccolti dovrebbe consentire l'identificazione di aspetti dinamici come, ad esempio, le tendenze, i punti deboli e i punti forti, le soglie raggiunte, le carenze nella continuità (input), rendendo possibile fissare obiettivi, determinare priorità e progettare una strategia per un'azione regolamentare o correttiva (processo), oltre che per monitorare e valutare l'efficienza e l'efficacia delle azioni messe in atto (risultato).
- 10.20 Gli strumenti di qualità collegati all'input valutano le caratteristiche della fornitura dei servizi sociali. Essi rappresentano le condizioni necessarie per la fornitura di servizi sociali di qualità elevata ma non garantiscono che siano seguiti i procedimenti adatti o che siano raggiunti risultati soddisfacenti;
- 10.21 Gli strumenti di qualità collegati alla procedura misurano la fornitura dei servizi sociali e offrono una valutazione della loro qualità basata sui dati disponibili. Essi rappresentano quindi la definizione che più si avvicina all'effettiva fornitura del servizio;
- 10.22 Gli strumenti di qualità collegati al risultato valutano il livello in cui la fornitura del servizio sociale va incontro alle necessità dei beneficiari e influenza il loro benessere. Tuttavia questi strumenti possono essere influenzati da altri fattori, diversi dalla qualità della fornitura del servizio sociale, che devono essere tenuti presenti mediante un adattamento ai rischi.
- 10.23 La valutazione della qualità dei servizi deve essere partecipata e quindi svolta in cooperazione con i destinatari dei servizi e le loro famiglie anche mediante la somministrazione di interviste periodiche e test di gradimento.
- 10.24 La Carta dei servizi sociali rappresenta uno strumento privilegiato per realizzare percorsi di

valutazione della qualità che tengano conto del punto di vista degli utenti dei servizi.

- 10.25 I prestatori di servizi dovrebbero incoraggiare la partecipazione attiva dei beneficiari e, possibilmente, delle loro famiglie, delle persone di fiducia e degli operatori non professionisti lungo l'intera filiera della programmazione, implementazione, gestione e valutazione degli interventi.

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

- 11.1 Ai sensi dell'articolo 95, comma 3, lettera a) del codice dei contratti pubblici i contratti relativi ai servizi sociali sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo.
- 11.2 Ferme le indicazioni contenute nelle Linee guida n. 2, di attuazione del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa", i criteri oggettivi di aggiudicazione dell'offerta che le amministrazioni possono utilizzare per l'affidamento di servizi sociali attengono anche:
- alla qualità del servizio;
  - all'organizzazione e alla qualifica professionale ed esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto;
  - alle attività successive all'erogazione del servizio (attività di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti, raccolta di dati e informazioni, creazione e messa a disposizione di banche dati informatizzate, ecc.);
  - alle condizioni per lo svolgimento della prestazione (tempi, modalità di svolgimento, processi).
- 11.3 Le amministrazioni, nell'esercizio della discrezionalità tecnica, possono individuare ulteriori sub-criteri di valutazione che facciano riferimento alle misure descritte nei precedenti paragrafi 9 e 10.

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

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

## 13. La clausola sociale

- 13.1 La clausola sociale di cui all'articolo 50 del codice dei contratti pubblici deve essere

interpretata conformemente ai principi nazionali e comunitari in materia di libertà di iniziativa imprenditoriale e di concorrenza, nel rispetto della libertà d'impresa, riconosciuta e garantita dall'art. 41 della Costituzione, che sta a fondamento dell'autogoverno dei fattori di produzione e dell'autonomia di gestione propria del contratto di appalto. Conseguentemente, l'obbligo di riassorbimento dei lavoratori alle dipendenze dell'appaltatore uscente nello stesso posto di lavoro e nel contesto dello stesso appalto, deve essere armonizzato e reso compatibile con l'organizzazione di impresa prescelta dall'imprenditore subentrante. Si applicano le indicazioni fornite nelle Linee guida n. 13, adottate dall'ANAC con deliberazione n. 114 del 13/2/2019.

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

#### 14. La proroga tecnica

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

### Parte III - I regimi derogatori previsti dal codice

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

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

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

- 16.1 L'articolo 112, comma 1, prima parte, del codice dei contratti pubblici, fatte salve le disposizioni vigenti in materia di cooperative sociali e di imprese sociali, prevede una riserva di partecipazione e di esecuzione in favore di operatori economici, cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate.
- 16.2 L'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate è qualificabile come scopo principale dei soggetti di cui al punto 16.1 quando ne costituisce l'attività principale e stabile, risultante dallo statuto sociale.
- 16.3 La condizione di persona con disabilità o svantaggiata deve risultare da idonea documentazione.
- 16.4 La scelta di avvalersi della procedura riservata è indicata negli atti di programmazione. L'affidamento riservato ai soggetti di cui al punto 16.1 può avere ad oggetto appalti di lavori, servizi o forniture e concessioni di lavori e di servizi nei settori ordinari. Gli affidamenti sono effettuati nel rispetto delle disposizioni regionali in materia.
- 16.5 Nel caso della riserva di partecipazione, le procedure di aggiudicazione sono quelle previste dal codice dei contratti pubblici. La stazione appaltante verifica il possesso, in capo ai concorrenti, dei requisiti previsti dall'articolo 80 del codice dei contratti pubblici. Con particolare riferimento alle cooperative sociali di tipo B finalizzate al reinserimento lavorativo di detenuti, si evidenzia che in forza dell'art. 20 della legge n. 354 del 1975, così come integrato dalla legge n. 193 del 2000, per la costituzione e lo svolgimento di rapporti di lavoro, nonché per l'assunzione della qualità di socio nelle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991 n. 381, non si applicano le incapacità derivanti da condanne penali o civili. Il legislatore ha inteso, quindi, limitare gli effetti interdittivi scaturenti dalle condanne civili e penali per rendere pienamente applicabile la disciplina volta al reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. La deroga è, però, prevista esclusivamente in favore dei soci e dei lavoratori delle cooperative ed è finalizzata a consentire il relativo reinserimento lavorativo. Pertanto, la disciplina prevista all'art. 80, commi 1 e 2, trova piena applicazione nei confronti degli amministratori, dei procuratori e dei direttori tecnici.
- 16.6 Nell'ipotesi di cui al punto 16.5, nella determinazione dei criteri di valutazione delle offerte la stazione appaltante deve valorizzare adeguatamente le caratteristiche sociali delle offerte attraverso la previsione di idonei criteri qualitativi e quantitativi.
- 16.7 La stazione appaltante può tenere in considerazione, tra i criteri qualitativi di valutazione dell'offerta, caratteristiche soggettive dell'operatore economico, quali ad esempio: i requisiti, le caratteristiche e l'esperienza professionale del responsabile delle attività di coordinamento; il numero e le competenze degli operatori incaricati dell'accompagnamento lavorativo; la presenza di programmi di formazione, aggiornamento, accompagnamento e tutoraggio del personale disabile o svantaggiato; la capacità di trasformazione dei tirocini formativi in assunzioni stabili. La stazione appaltante può valutare altresì: l'appropriatezza e accuratezza dei progetti, intesa come capacità di elaborare piani personalizzati di inserimento e di affidare mansioni che tengano conto della particolare situazione fisica e psicologica dei lavoratori disabili o svantaggiati; l'attività formativa dedicata ai lavoratori; il possesso della certificazione

- di qualità inerente all'attività di inserimento lavorativo; la presenza di azioni di valutazione periodica delle attività di inserimento; le azioni di raccordo con i servizi sociali del territorio.
- 16.8 Può costituire un criterio di valutazione di tipo quantitativo, ad esempio, l'incremento del numero di lavoratori svantaggiati rispetto alla quota minima prevista dal bando di gara.
- 16.9 La stazione appaltante verifica periodicamente la permanenza dei presupposti che hanno consentito l'accesso dell'operatore economico alla procedura riservata o all'esecuzione riservata che devono essere mantenuti anche durante tutta la fase esecutiva.
- 16.10 L'esecuzione del contratto deve avvenire con modalità tali da perseguire lo scopo sociale dell'operatore economico, favorendo l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate. A tal fine, nel caso di riserva di esecuzione, il bando di gara richiede l'indicazione delle modalità di esecuzione che avviene nell'ambito di apposita relazione dell'operatore economico. La stazione appaltante verifica che le modalità indicate dal concorrente siano idonee al perseguimento dello scopo dichiarato sulla base di criteri predeterminati e resi noti nel bando di gara. Tra i criteri individuati dalla stazione appaltante possono essere previsti l'impiego di una percentuale minima di personale con disabilità o svantaggiato e i criteri individuati al punto 16.7.
- 16.11 In fase esecutiva la stazione appaltante, in ottemperanza al disposto dell'articolo 31, comma 12, del codice dei contratti pubblici, verifica il rispetto delle condizioni richieste dal bando di gara e di quelle offerte dall'esecutore e accerta l'idoneità dei programmi adottati a perseguire gli obiettivi prefissati.

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

- 17.1 L'articolo 112, comma 1, seconda parte del codice dei contratti pubblici, prevede una riserva di esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti in favore di operatori economici quando almeno il 30% di lavoratori dei suddetti operatori economici sia composto da soggetti con disabilità o svantaggiati.
- 17.2 Si ritiene che la percentuale di lavoratori svantaggiati debba essere riferita sia al numero dei lavoratori complessivamente impiegati, sia a coloro che eseguono le singole prestazioni dedotte in contratto. Una diversa interpretazione, infatti, rischierebbe di consentire solo in minima parte di raggiungere l'obiettivo dell'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati a fronte di una rilevante compressione della concorrenza e, pertanto, non risulterebbe conforme ai principi di adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. Trattandosi di un requisito di esecuzione, il limite numerico deve essere rispettato al momento della stipula del contratto ed essere mantenuto per tutta la fase esecutiva.
- 17.3 Il numero complessivo dei lavoratori, che costituisce la base di calcolo della percentuale prevista dalla norma, deve essere calcolato con riferimento ai lavoratori non svantaggiati e non disabili complessivamente impiegati, in conformità alle indicazioni fornite dall'INPS con la circolare n. 188 del 1994.
- 17.4 L'esecuzione del contratto deve avvenire con modalità tali da perseguire lo scopo sociale dell'operatore economico, favorendo l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate. Il bando di gara richiede la descrizione del programma di lavoro protetto, con indicazione delle attività che saranno svolte dal personale con disabilità o svantaggiato, delle modalità di svolgimento delle prestazioni e delle azioni volte a favorire il raggiungimento degli obiettivi prefissati.
- 17.5 In fase esecutiva, la stazione appaltante, in ottemperanza al disposto dell'articolo 31, comma

12, del codice dei contratti pubblici, valuta la corretta esecuzione della prestazione anche con riferimento all'inserimento lavorativo dei soggetti disabili o svantaggiati, verificando, ad esempio, la concreta attuazione del programma di lavoro protetto e il perseguimento degli obiettivi programmati.

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

### **18. Disposizioni comuni**

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

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

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

- del finanziamento concedibile, dei criteri di valutazione delle proposte, del contenuto della convenzione e dei sistemi di monitoraggio e controllo dell'esecuzione.
- 19.6 L'amministrazione motiva in ordine alla sussistenza della condizione di cui all'articolo 56, comma 1, del codice del terzo settore, secondo cui le convenzioni devono essere più favorevoli rispetto al ricorso al mercato. Detta valutazione è effettuata verificando, altresì, l'esigenza di garantire l'accessibilità, la continuità, la disponibilità e la completezza del servizio.
- 19.7 I criteri di selezione devono consentire l'adeguata valutazione dei requisiti normativamente previsti e favorire la piena espressione della capacità progettuale e organizzativa dei soggetti affidatari.
- 19.8 La convenzione può avere ad oggetto attività ricomprese nel sistema integrato di interventi e servizi sociali che siano compatibili con l'organizzazione e le finalità degli organismi interessati. L'attività può essere svolta per finalità di solidarietà sociale, autoaiuto e reciprocità oppure come forma di collaborazione nell'attuazione di interventi complementari a servizi che richiedono un'organizzazione complessa. Pertanto, l'ambito preferenziale di azione dell'associazionismo nel contesto del sistema integrato di interventi e servizi sociali può essere individuato, ad esempio, nella funzione di supporto e di rinforzo a servizi già esistenti, nella proposizione e progettazione di interventi e servizi innovativi, nell'assunzione in proprio di interventi.
- 19.9 La durata della convenzione deve essere individuata in dipendenza della tipologia di servizio da erogare e in modo da garantire la libertà di accesso.
- 19.10 Ai sensi dell'articolo 93, comma 4, del codice del terzo settore, le amministrazioni che stipulano convenzioni con enti del terzo settore verificano il rispetto degli articoli 33, comma 1, e 36 del codice del terzo settore nell'assunzione di lavoratori dipendenti o nell'avvalersi di prestatori di lavoro autonomo o di altra natura. La verifica dei limiti numerici è effettuata con riferimento all'attività complessivamente svolta dagli enti. Le amministrazioni verificano, altresì, il rispetto dell'articolo 8, comma 3, lettera b) del codice del terzo settore.
- 19.11 Il rimborso delle spese sostenute avviene nel rispetto dei limiti previsti dall'articolo 56, comma 4, del codice del Terzo settore e a condizione che non siano perseguiti obiettivi diversi da quelli di solidarietà sociale e che non sia tratto alcun profitto dalle prestazioni rese. A tal fine, è consentito il rimborso dei soli costi fatturati e rendicontati. L'assenza di profitto non deve derivare da inefficienze organizzative o gestionali dell'ente.
- 19.12 Al personale volontario si applica l'articolo 17 del codice del Terzo settore. L'entità dei rimborsi riconosciuti ai volontari è calcolata in ragione anche dell'organizzazione specifica del servizio, della natura dei rapporti di lavoro, del rapporto numerico tra volontari e lavoratori stipendiati. Se non correttamente applicato, il rimborso dei volontari potrebbe costituire una forma di pagamento della prestazione in contrasto con il comma 3 del citato articolo 17.

## 20 Il trasporto sanitario di emergenza e urgenza

- 20.1 Il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza può essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento diretto alle organizzazioni di volontariato che abbiano le caratteristiche indicate all'articolo 57, comma 1, del codice del Terzo settore. Le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia, possono prevedere l'obbligo di affidare tale servizio in via prioritaria alle organizzazioni di volontariato.
- 20.2 Per trasporto sanitario di emergenza si intende ogni situazione che necessita di una prestazione sanitaria rapida e immediata a causa di un imminente pericolo di vita.

- 20.3 Per trasporto di urgenza si intende ogni situazione in cui è necessaria una prestazione sanitaria non differibile, in assenza della quale la situazione del paziente diventerebbe critica, e il paziente versa in condizioni tali da richiedere l'assistenza di personale sanitario in grado di effettuare anche il primo soccorso.
- 20.4 Rientra nella deroga prevista dall'articolo 57 del codice del terzo settore l'assistenza prestata a pazienti in ambulanza da parte di personale debitamente formato in materia di pronto soccorso e che riguardi un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante tale trasporto. A titolo esemplificativo, rientrano nel campo applicativo dell'articolo 57 del codice del terzo settore, i trasporti finalizzati al trapianto di organo, alla trasfusione di sangue o emoderivati, alla somministrazione di farmaci e antidoti qualora risultino indispensabili a salvaguardare le fondamentali funzioni vitali dei pazienti e siano, quindi caratterizzati da imprevedibilità e somma urgenza nell'esecuzione.
- 20.5 L'affidamento diretto è giustificato dall'esigenza di garantire il perseguimento di una finalità sociale e di obiettivi di solidarietà. Detto affidamento deve garantire lo svolgimento del servizio in condizioni di efficienza economica e di adeguatezza, nel rispetto di standard minimi garantiti. La sussistenza di tali presupposti deve emergere dalla motivazione adottata dall'Amministrazione a sostegno del ricorso all'affidamento diretto.
- 20.6 L'affidamento diretto avviene nel rispetto dei principi di trasparenza di cui all'articolo 56, comma 3-bis, del codice del Terzo settore e del principio di non discriminazione.
- 20.7 Si applicano i punti da 19.7 a 19.11 delle presenti Linee guida.

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

- 21.1 L'autorizzazione è generalmente intesa come sistema di abilitazione all'attività dei soggetti privati che vogliono offrire attività di servizio sociale. È utilizzata con particolare riferimento all'offerta di servizi residenziali o semiresidenziali e, in alcune realtà, di servizi domiciliari e socioeducativi.
- 21.2 Al fine di garantire l'affidabilità del soggetto erogatore e la qualità delle prestazioni, il rilascio dell'autorizzazione deve essere subordinato al possesso di requisiti di onorabilità e di capacità professionale e tecnica adeguata e deve avvenire nel rispetto del principio di trasparenza, individuando preventivamente le procedure e i criteri di valutazione che saranno adottati per la selezione dei soggetti.
- 21.3 L'amministrazione assicura l'osservanza di standard minimi prefissati relativi alle strutture residenziali e valuta gli aspetti organizzativi, gestionali e metodologici, le garanzie offerte agli utenti e, soprattutto con riferimento ai servizi socioeducativi, la qualità dei progetti educativi proposti e la loro piena accessibilità.
- 21.4 Al fine di garantire la qualità delle prestazioni e il raggiungimento degli obiettivi, devono essere previste attività di monitoraggio e di verifica periodica dell'esecuzione del contratto, anche mediante la misurazione del grado di soddisfazione degli utenti, espresso dai destinatari del servizio o, in caso di impossibilità, dai familiari.
- 21.5 Rispetto all'autorizzazione, l'accreditamento richiede l'osservanza di standard qualitativi ulteriori e, quindi, si pone come atto di abilitazione di secondo grado. Esso non riveste una funzione accertativa del possesso di requisiti qualificanti, quanto piuttosto una funzione collaborativa e promozionale, essendo volto ad instaurare un rapporto tra accreditato e accreditante, ispirato ad una logica di sussidiarietà. Gli enti accreditati, infatti, vengono inseriti nella rete dei servizi sociali e possono ricevere contributi e sovvenzioni per lo svolgimento di

attività rivolte al pubblico. In particolare, l'amministrazione può concedere voucher o assegni di cura ai cittadini da spendere presso le strutture accreditate per l'acquisto di prestazioni.

21.6 Le Regioni, in virtù della propria autonomia, hanno allargato il campo di applicazione dell'istituto dell'accredimento anche ad altri servizi, attribuendo allo stesso diverse finalità e, in particolare:

- regolazione dell'ingresso nel mercato di soggetti che intendono erogare servizi per conto del pubblico (accredimento di soggetti). In tal caso, l'accredimento serve per accedere alle procedure di selezione operate dall'amministrazione. Il sistema prevede la definizione delle tariffe da corrispondere ai soggetti accreditati per l'erogazione di prestazioni attraverso il sistema dei voucher/buoni di servizio, ciò che consente agli utenti l'acquisto diretto delle prestazioni dagli enti accreditati (pubblici e privati), che quindi sono posti in concorrenza tra di loro, con conseguente stimolazione del confronto competitivo tra le strutture accreditate;
- promozione e miglioramento della qualità dei servizi: gli operatori sono obbligati a garantire livelli strutturali e organizzativi predeterminati, pertanto, l'accredimento diventa strumento di selezione dei soggetti erogatori e di monitoraggio e verifica delle prestazioni.

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

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

21.7 L'accredimento libero è estraneo all'applicazione del codice dei contratti pubblici. Con riferimento a tale modalità di affidamento dei servizi sociali, costituiscono buone prassi le seguenti previsioni:

- a)
- b) quantificazione dei compensi per il servizio in base a valori standardizzati predefiniti, con previsione del trasferimento del rischio del servizio al fornitore;
- c) attuazione di una stringente governance sugli accreditati in modo che gli stessi mantengano continuamente i livelli di qualità accertati in sede d'ingresso;
- d) predefinizione e pubblicizzazione di criteri oggettivi d'individuazione del servizio a cui inviare l'utente, contemperando i principi di parità di trattamento, non discriminazione e rotazione dei fornitori con il dovere di garantire l'accesso ad efficaci interventi e con il diritto all'autodeterminazione nelle scelte di cura. Dovrebbe essere preferita la scelta informata dell'utente o, laddove questi sia incapace, la scelta dei suoi familiari o dell'operatore incaricato della sua cura.

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

21.9 Tra i requisiti da prendere in considerazione devono rientrare:

- a) requisiti strutturali, organizzativi/funzionali;
  - b) qualifiche e profili del personale impiegato;
  - c) sistema di remunerazione;
  - d) modalità di partecipazione degli utenti e dei loro familiari alla gestione e alla valutazione del servizio;
  - e) rispetto dei diritti degli utenti riconosciuti da convenzioni internazionali, da disposizioni a tutela dei consumatori e dalle carte dei servizi;
  - f) previsione di un codice etico;
  - g) adozione di modalità di gestione dell'attività per processi;
  - h) adozione di piani di formazione;
  - i) integrazione con il territorio;
  - j) previsione di sistemi di valutazione dei risultati e controlli interni.
- 21.10 L'accreditamento deve costituire un percorso dinamico che prevede sia valutazioni periodiche dei fabbisogni e della qualità dei servizi, che verifiche del mantenimento dei requisiti e delle condizioni di accreditamento. Le Amministrazioni devono individuare le cause di decadenza dell'accreditamento (perdita dei requisiti soggettivi, gravi inadempimenti, ecc.), cui collegare la risoluzione dei contratti in corso.

## 22 La co-programmazione

- 22.1 Ai sensi dell'articolo 55 del codice del terzo settore e dell'articolo 3 della legge 328/2000 e, nel rispetto dei provvedimenti adottati dalle Regioni ai sensi dell'articolo 1 del D.C.P.M. 30/3/2001, le amministrazioni, in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.
- 22.2 La co-programmazione è finalizzata alla corretta individuazione e quantificazione delle risorse disponibili, dei bisogni da soddisfare, degli interventi all'uopo necessari e delle modalità di realizzazione degli stessi.
- 22.3 Al fine di garantire la massima partecipazione alle procedure di co-programmazione, la parità di trattamento dei partecipanti e la trasparenza delle decisioni adottate, è auspicabile l'adozione di un regolamento d'ambito che disciplini le modalità di partecipazione alla procedura, le forme di pubblicità adottate e le misure previste ai sensi dei successivi punti 18.8 e 18.9. Sono considerati idonei strumenti per la disciplina della procedura il codice etico ed il modello organizzativo di cui al d.lgs. 231/2001.
- 22.4 Le amministrazioni adottano le misure necessarie ad evitare che la scelta dei bisogni da soddisfare in ambito sociale sia dettata dalla disponibilità di offerta e, in particolare, dalle capacità esecutive dei soggetti che partecipano alla programmazione. L'individuazione dei bisogni da soddisfare e dei servizi da erogare deve restare una prerogativa dell'amministrazione; una confusione di ruoli in tali ambiti rischia, infatti, di distogliere l'azione amministrativa dalle finalità sociali cui è preposta per agevolare il soddisfacimento di interessi particolari e favorire l'emersione di comportamenti collusivi o di fenomeni di

corruzione.

- 22.5 Ai sensi dell'articolo 42 del codice dei contratti pubblici, l'amministrazione adotta misure idonee ad evitare l'insorgere di conflitti di interesse anche potenziali nel caso in cui l'ente del terzo settore che ha partecipato alla programmazione del servizio in assenza di preventiva gara partecipi alla procedura successivamente bandita per l'affidamento dello stesso. In particolare, l'amministrazione deve evitare che la partecipazione alla fase della programmazione si traduca in un vantaggio competitivo di un concorrente rispetto agli altri partecipanti.

### 23 La co-progettazione ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 328/2000 e dell'articolo 55, comma 3, del codice del Terzo settore

- 23.1 Ai sensi dell'articolo dell'articolo 55, comma 3, del codice del Terzo settore e nel rispetto dei provvedimenti adottati dalle Regioni ai sensi dell'articolo 1 del D.C.P.M. 30/3/2001, le amministrazioni possono ricorrere all'ausilio degli enti del terzo settore per definire specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti e già individuati negli strumenti di programmazione.
- 23.2 Nell'esercizio dell'autonomia organizzativa e regolamentare loro riconosciuta, le amministrazioni, nel rispetto della legislazione di settore, possono disciplinare la materia con un atto regolamentare soggetto a pubblicazione ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 33/2013.
- 23.3 La co-progettazione può essere utilizzata per promuovere la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona attraverso la concertazione, con i soggetti del terzo settore, di forme e modalità di:
- inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali;
  - collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore;
  - messa in comune di risorse per l'attuazione di progetti e obiettivi condivisi.
- 23.4 La collaborazione per la realizzazione degli obiettivi si sostanzia in una compartecipazione del partner alla realizzazione del progetto con proprie risorse intese come beni immobili, attrezzature, strumentazioni, automezzi, risorse umane, capacità di reperire contributi e/o finanziamenti da parte di enti non pubblici, attività di coordinamento e organizzazione, cura dei rapporti con la rete territoriale
- 23.5 La partecipazione del partner pubblico può sostanziarsi nella messa a disposizione di beni immobili, attrezzature e risorse umane, oppure attraverso la previsione di finanziamenti o sovvenzioni. In questi ultimi casi, è previsto l'obbligo di rendicontare le spese sostenute e di rimborsare gli importi percepiti qualora essi non siano utilizzati per gli scopi previsti.
- 23.6 Al ricorrere dei presupposti individuati al punto 5.1, la co-progettazione può avvenire in deroga alle disposizioni previste dal codice dei contratti pubblici. In tali ipotesi, infatti, la co-progettazione si sostanzia in un accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni e privato sociale e che trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale.
- 23.7 La scelta del soggetto partner avviene mediante procedure comparative nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, economicità ed efficacia.
- 23.8 Costituisce buona pratica la pubblicazione di un avviso di indizione della procedura selettiva,

con indicazione di un progetto di massima, dei requisiti di partecipazione, delle specifiche problematiche sociali che si intendono affrontare, dei criteri e delle modalità che saranno utilizzati per l'individuazione del progetto o dei progetti definitivi, dei sistemi di monitoraggio, controllo e valutazione adottati. L'avviso deve specificare se il soggetto selezionato sarà chiamato anche alla gestione del servizio

- 23.9 I criteri di selezione devono consentire l'adeguata valutazione dei requisiti di partecipazione, della proposta progettuale e delle modalità di compartecipazione proposte. La formula utilizzata per l'attribuzione dei punteggi tiene conto della compartecipazione del soggetto privato in termini di risorse economiche e umane.
- 23.10 Il soggetto o i soggetti selezionati e l'amministrazione condividono e avviano la fase di co-progettazione prendendo a riferimento il progetto selezionato e procedendo alla definizione degli aspetti esecutivi.
- 23.11 Ai sensi dell'articolo 42 del codice dei contratti pubblici, l'amministrazione adotta misure idonee ad evitare l'insorgere di conflitti di interesse anche potenziali nel caso in cui l'ente del terzo settore che ha partecipato alla progettazione del servizio in assenza di preventiva gara partecipi alla procedura successivamente bandita per l'affidamento dello stesso. In particolare, l'amministrazione deve evitare che la partecipazione alla fase della progettazione si traduca nel vantaggio competitivo di un concorrente rispetto agli altri partecipanti, ad esempio garantendo la piena trasparenza delle varie fasi del procedimento attraverso l'avvio della co-progettazione con avviso pubblico, l'esplicita definizione dei bisogni, la pubblicità delle proposte formulate e la motivazione delle scelte adottate.

## 24 La co-progettazione ai sensi dell'articolo 7 del d.P.C.M. 30/3/2001

- 24.1 L'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2001 riconosce alle organizzazioni del Terzo settore un ruolo di rilievo in materia di progettazione di interventi innovativi e sperimentali finalizzati ad affrontare specifiche problematiche sociali. In tali ipotesi, è previsto che i Comuni possano indire istruttorie pubbliche per la co-progettazione su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare per la realizzazione degli obiettivi. Le regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche nonché per la individuazione delle forme di sostegno.
- 24.2 Gli interventi oggetto di co-progettazione di cui al punto 25.1 sono caratterizzati da elementi di novità rispetto, ad esempio, alle modalità organizzative e/o esecutive del servizio oppure ai soggetti coinvolti, e da elementi di sperimentazione, intesa come azione volta ad applicare metodi innovativi al fine di vagliarne l'efficacia rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati e di replicarne l'attuazione in contesti analoghi.
- 24.3 Le proposte progettuali devono illustrare gli elementi di innovazione introdotti nella gestione del servizio, i soggetti coinvolti, le azioni che saranno intraprese e le modalità che saranno utilizzate nella sperimentazione, indicando altresì i metodi di valutazione dei risultati conseguiti.
- 24.4 I criteri di selezione tengono conto delle soluzioni innovative e sperimentali proposte.
- 24.5 Terminata la fase di co-progettazione, l'amministrazione e il soggetto partner sottoscrivono una convenzione per l'affidamento del servizio in cui sono disciplinati tutti gli aspetti relativi alla gestione del servizio progettato in conformità a quanto previsto nell'avviso di indizione della procedura.

## 25 Le convenzioni con le cooperative sociali

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