



Linee Guida n. ...

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

Relazione AIR

I.	Quadro normativo di riferimento e obiettivi dell'intervento dell'Autorità	3
	<i>La normativa comunitaria</i>	3
	<i>La normativa nazionale</i>	4
	<i>La sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 26/6/2020</i>	5
	<i>Le modifiche al codice dei contratti pubblici introdotte dal decreto-legge 76/2020 (cd. decreto semplificazioni)</i>	6
	<i>Il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/3/2021</i>	7
	<i>Il mercato di riferimento</i>	7
	<i>Gli affidamenti di servizi sociali</i>	8
II.	Obiettivi dell'intervento	16
III.	Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR	16
IV.	Soggetti destinatari dell'intervento	17
V.	Opzione zero.....	17
VI.	La procedura di adozione delle Linee guida	17
VII.	Le principali scelte effettuate	17
	<i>La normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali</i>	17
	<i>La programmazione e la progettazione del servizio</i>	18
	<i>L'aggregazione e la centralizzazione della domanda</i>	19
	<i>Le misure volte a garantire il rispetto delle condizioni previste dall'articolo 142, comma 5-ter, del codice per l'affidamento dei servizi sociali</i>	19
	<i>L'offerta economicamente più vantaggiosa</i>	19
	<i>Il principio di rotazione</i>	20
	<i>La clausola sociale</i>	20
	<i>Le disposizioni in materia di trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari</i>	20

I. Quadro normativo di riferimento e obiettivi dell'intervento dell'Autorità

La normativa comunitaria

La direttiva 24/2014/UE, al considerando 6, riconosce agli Stati membri la libertà «di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi, quali i servizi postali, in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale ovvero in quanto combinazione di tali servizi». Più in generale, il considerando 7 della direttiva, «lascia impregiudicata la libertà delle autorità nazionali, regionali e locali di definire, **in conformità del diritto dell'Unione, i servizi d'interesse economico generale, il relativo ambito operativo e le caratteristiche del servizio da prestare**, comprese le eventuali condizioni relative alla qualità del servizio, al fine di perseguire i loro obiettivi di interesse pubblico», riconoscendo alle «autorità nazionali, regionali e locali la facoltà di fornire, fare eseguire e finanziare i servizi di interesse economico generale, conformemente all'articolo 14 TFUE e al protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale allegato al TFUE».

Il considerando 4 della citata direttiva chiarisce che la normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici non intende coprire tutte le forme di esborsi di fondi pubblici, ma solo quelle rivolte all'acquisizione di lavori, forniture o prestazioni di servizi a titolo oneroso per mezzo di un appalto pubblico. Inoltre, afferma che situazioni in cui tutti gli operatori che soddisfano determinate condizioni sono autorizzati a svolgere un determinato compito senza selettività, come i sistemi basati sulla scelta del cliente e i sistemi di buoni servizio, non dovrebbero essere considerate sistemi di appalto bensì semplici sistemi di autorizzazione (per esempio licenze per medicine o servizi medici).

Al considerando 114, la direttiva prevede che i contratti per i servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici, di importo superiore alla soglia comunitaria siano improntati alla trasparenza a livello di Unione, specificando che gli Stati membri dovrebbero **godere di un'ampia discrezionalità** così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo considerato più adeguato e che le norme della direttiva tengono conto di tale imperativo imponendo solo il rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e parità di trattamento. Inoltre, è prevista la libertà degli Stati membri di fornire direttamente tali servizi o di organizzare servizi sociali (quindi con riferimento alla fase esecutiva) attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio attraverso il semplice finanziamento di tale servizio o la concessione di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni stabilite in precedenza dalle amministrazioni.

Il considerando 118 della direttiva stabilisce, infine, che la direttiva medesima dovrebbe prevedere la possibilità di riservare la partecipazione alle procedure di appalto per taluni servizi nei settori dei servizi **sanitari, sociali e culturali alle organizzazioni basate sull'azionariato** dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario e alle organizzazioni esistenti quali le cooperative.

La trasposizione delle previsioni esaminate negli articoli 74, 75, 76 e 77 della direttiva 24/2014/UE ha delineato un particolare regime di affidamento, il c.d. «regime alleggerito», applicabile ai servizi sociali e ad altri servizi specifici elencati nell'allegato XIV, riferiti ai settori ordinari, per importi pari o superiori a 750.000 euro. **L'allegato citato, nel precisare che i servizi di sicurezza sociale obbligatoria non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva se sono organizzati come servizi non economici di interesse generale**, ricorda agli Stati membri, in prospettiva di recepimento, che essi «sono liberi di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale».

L'articolo 76 della direttiva stabilisce che gli Stati membri introducono norme a livello nazionale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi sociali al fine di garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento e che gli stessi sono liberi di determinare le norme procedurali applicabili fintantoché tali norme consentono di tener conto delle specificità dei servizi in questione.

Il considerando 5 della direttiva chiarisce che nessuna disposizione della medesima direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva. La

prestazione di servizi sulla base di disposizioni legislative, regolamentari o contratti di lavoro dovrebbe esulare dall'ambito di applicazione della presente direttiva. In alcuni Stati membri ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, per taluni servizi amministrativi pubblici quali i servizi esecutivi e legislativi o la fornitura di determinati servizi alla comunità, come i servizi connessi agli affari esteri o alla giustizia o i servizi di sicurezza sociale obbligatoria.

La Commissione europea ha avuto occasione di chiarire che i Servizi Sociali di Interesse Generale (SSIG) possono essere di natura economica o non economica e che, in base alle disposizioni del Trattato relative al mercato interno, qualsiasi prestazione di servizi remunerata deve essere considerata un'attività economica. La Corte di Giustizia Europea ha precisato che il carattere economico di un'attività non dipende dallo status giuridico dell'operatore o dell'organismo che la svolge (che può essere di carattere pubblico o non a scopo di lucro), né dalla natura del servizio o dal fatto che il corrispettivo del servizio sia posto a carico di coloro che ne beneficiano. La Corte ha chiarito, altresì, che il carattere economico di un'attività non dipende neppure dalla sua qualificazione nel diritto nazionale, né dalla definizione attribuita nel diritto interno, né dal fatto che un'attività sia svolta per uno scopo d'interesse generale. Per determinare se un dato servizio costituisce un'attività economica disciplinata dalle disposizioni del Trattato relative al mercato interno e, se del caso, dalla direttiva servizi, quindi, è opportuno effettuare un esame caso per caso di tutte le caratteristiche dell'attività in questione, in particolare del modo in cui è effettivamente fornita, organizzata e finanziata nello Stato membro interessato.

Sulla base di tali principi, la Commissione ha espressamente affermato che i SSIG di carattere economico sono considerati Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) e, come tali, sono assoggettati alle norme europee in materia di mercato interno e concorrenza. Ai sensi dell'articolo 106 del TFUE, è prevista una deroga all'applicazione delle regole sulla concorrenza se il rispetto dei principi di mercato rischia di compromettere la missione affidata al gestore (in applicazione del principio di proporzionalità), oppure se le forze di mercato non sono in grado di assicurare un servizio in modo adeguato; in tal caso le autorità pubbliche possono imporre agli operatori obblighi di servizio pubblico e concedere diritti esclusivi o speciali.

La normativa nazionale

Il legislatore nazionale ha dato attuazione a tali previsioni mediante gli articoli 140 e ss. del decreto legislativo 50/2016 come modificati dal decreto legislativo 56/2017, introducendo un regime particolare per gli affidamenti dei servizi sociali. In particolare, nei settori ordinari, per tutti i servizi individuati nell'allegato IX del Codice, è prevista l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 142, commi da 1 a 5, (c.d. regime alleggerito) e, per i soli servizi individuati dal comma 5-bis, l'applicazione dei commi da 5-ter a 5-nonies dell'articolo 142. Tali disposizioni prevedono, tra l'altro, l'applicazione degli articoli 54 e 58, degli articoli da 60 a 65 e degli articoli 68, 69, 75, 79, 80, 83 e 95 del Codice dei contratti pubblici e, pertanto, l'assoggettamento alle procedure di affidamento ivi previste per i settori ordinari. Ai sensi dell'allegato IX del codice dei contratti pubblici i servizi sociali obbligatori organizzati come servizi non economici di interesse generale (es. previdenza, assistenza, prestazioni sanitarie), sono esclusi dall'applicazione del Codice.

Il Codice introduce, inoltre, due disposizioni derogatorie che si applicano al ricorrere di particolari requisiti soggettivi e con specifiche limitazioni. L'articolo 143 prevede che le stazioni appaltanti possono riservare a specifiche organizzazioni aventi determinate caratteristiche il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per determinate tipologie di servizi indicati nell'allegato IX. I requisiti soggettivi richiesti alle organizzazioni per beneficiare della riserva sono individuati nell'obiettivo statutario di perseguire una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi indicati dalla norma; nel reinvestimento dei profitti al fine di perseguire l'obiettivo dell'organizzazione; nell'azionariato dei dipendenti. Inoltre, è previsto che non possa beneficiare della riserva l'organizzazione che, negli ultimi tre anni, abbia già ottenuto l'affidamento di un appalto con la procedura di cui all'articolo 143 da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. Infine, la norma prevede che il contratto affidato all'esito della procedura riservata non possa avere durata superiore a tre anni.

L'articolo 112 del Codice, facendo salve le disposizioni vigenti in materia di cooperative sociali e imprese sociali, prevede la possibilità di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e a quelle di concessione o riservarne l'esecuzione a operatori economici e a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale di persone con disabilità o svantaggiate o la possibilità di riservarne l'esecuzione nell'ambito di programmi di lavoro protetti.

In questo contesto, si inseriscono la legge 106/2016 «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale» e il relativo decreto attuativo D.lgs. 117/2017 – Codice del Terzo settore. La legge citata, all'articolo 4, comma 1, lettera o), prevede, quale criterio di delega, la valorizzazione del ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e l'individuazione di criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi di interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale».

Il Codice del Terzo settore, all'articolo 5, individua le «attività di interesse generale» che possono essere esercitate dagli enti del terzo settore in via esclusiva o principale individuando lo scopo dell'attività che deve riguardare il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. L'articolo 55 del Codice del Terzo settore prevede che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori individuati all'articolo 5 del Codice medesimo assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento. La norma stabilisce che l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato per la co-progettazione avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.

L'articolo 56 del Codice del Terzo settore prevede che le amministrazioni pubbliche possano sottoscrivere convenzioni con le organizzazioni di volontariato o con le associazioni di promozione sociale, finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, a patto che tale modalità sia più favorevole rispetto al ricorso al mercato. La norma precisa che l'individuazione dell'organismo con cui sottoscrivere la convenzione avviene mediante procedure comparative riservate ai soggetti summenzionati.

L'articolo 57 del Codice del Terzo settore prevede l'affidamento prioritario alle organizzazioni di volontariato del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, a determinate condizioni.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 26/6/2020

La sentenza n. 131/2020, intervenuta nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2, ha colto l'occasione per fare chiarezza sulla portata applicativa dell'articolo 55 del codice del terzo settore (CTS). In particolare la pronuncia ha esplicitato che l'articolo 55, disciplinando i rapporti tra enti del terzo settore e pubbliche amministrazioni, rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione. Detta norma realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell'articolo 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali). In tal modo, trova piena legittimazione il rapporto collaborativo degli enti del terzo settore con i soggetti pubblici, finalizzato a rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS. In sostanza è riconosciuta a tali enti una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale attraverso un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Secondo la Corte, lo stesso diritto eurounitario mantiene, in capo agli Stati membri, la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale,

un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali).

La pronuncia chiarisce che il rapporto tra enti pubblici ed enti del terzo settore incardinato ai sensi dell'articolo 55 del CTS non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico.

Le modifiche al codice dei contratti pubblici introdotte dal decreto-legge 76/2020 (cd. decreto semplificazioni)

Il decreto semplificazioni è intervenuto sulle disposizioni del codice dei contratti pubblici che regolano gli affidamenti di servizi sociali realizzando il coordinamento tra i due sistemi normativi (Codice del Terzo settore e codice dei contratti pubblici) finora mancato. L'effetto che ne consegue è una riduzione dell'ambito di applicazione del codice, rendendo la normativa nazionale maggiormente conforme alle previsioni della direttiva 24/2014 e alle più recenti indicazioni della giurisprudenza costituzionale e amministrativa. In particolare, l'articolo 30, comma 8, del codice, che reca i "principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni" è stato modificato introducendo la precisazione che, per quanto non espressamente previsto dal Codice stesso, "alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici nonché di forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241".

All'articolo 59, comma 1, del codice, che disciplina le procedure di scelta del contraente, prima di "nell'aggiudicazione di appalti pubblici, le stazioni appaltanti utilizzano le procedure aperte o ristrette", viene premessa la precisazione "fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117".

Analoga clausola viene inserita all'articolo 140, comma 1, che risulta quindi così formulato: "Gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'allegato IX sono aggiudicati in applicazione degli articoli 142, 143, 144, salvo quanto disposto nel presente articolo e fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117".

Per effetto di tali previsioni:

- le forme di co-programmazione e co-progettazione attivate con enti del Terzo settore anche mediante forme di accreditamento, secondo le modalità previste dal CTS, sono estranee all'applicazione del codice, anche se a titolo oneroso;
- le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le imprese di promozione sociale previste dall'articolo 58 del CTS sono estranee all'applicazione del codice;
- gli appalti di servizi indicati al comma 5-bis dell'articolo 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) di importo superiore alla soglia comunitaria (750.000 euro) sono assoggettati al regime «alleggerito» che prevede l'applicazione delle disposizioni in materia di programmazione e di aggregazione degli acquisti, le procedure di aggiudicazione di cui agli articoli da 54 a 58 (appalti elettronici) e da 60 a 65 (procedure di aggiudicazione dei settori ordinari) e le disposizioni di cui agli articoli 68 (specifiche tecniche), 69 (etichettature), 75 (inviti ai candidati) 79 (fissazioni di termini), 80 (requisiti generali), 83 (criteri di selezione e soccorso istruttori) e 95 (criteri di valutazione dell'offerta), adottando il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo;

- gli appalti di servizi di cui al comma 5-bis, di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, comma 1, lettera d), sono affidati nel rispetto di quanto previsto all'articolo 36;
- ai restanti appalti di servizi sopra soglia dell'allegato IX non enucleati al comma 5-bis, ferma restando l'applicazione dei commi da 1 a 5 dell'articolo 142, si applicano le disposizioni della legge 241/90, per effetto dell'articolo 30, comma 8, del codice dei contratti pubblici.

Il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/3/2021.

Un ulteriore intervento in materia è rappresentato dal decreto del Ministro del lavoro n. 72/2021 avente ad oggetto Le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 del Codice del terzo settore. Il decreto, adottato sentiti il Consiglio Nazionale e il Forum Nazionale del Terzo Settore, chiarisce la definizione di Ente del terzo settore e richiama le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale nella sentenza 131/2020 le modifiche normative portate dal decreto semplificazioni, esplicitando i rapporti esistenti tra il codice dei contratti pubblici e le procedure previste dal titolo VII del Codice del Terzo Settore. In particolare, chiarisce la distinzione sussistente tra l'affidamento di un contratto pubblico mediante una procedura concorrenziale con definizione del bisogno da parte dell'ente pubblico e il riconoscimento di un corrispettivo idoneo ad assicurare un utile di impresa e, dall'altro lato, l'attivazione di una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla selezione di un ente del terzo settore con cui formalizzare un rapporto di collaborazione ai sensi del titolo VII del d.lgs. 117/2017. Ciò posto, il decreto si concentra su tali ultimi strumenti, individuando l'ambito soggettivo di applicazione e i principi generali da rispettare nell'applicazione della normativa. Il provvedimento chiarisce anche la natura delle risorse economiche che l'amministrazione pubblica può porre a disposizione dei partner della co-progettazione, qualificandole come contributi ai sensi dell'articolo 12 della legge 241/90 e individua le modalità con cui possono essere messi a disposizione dell'ente del terzo settore beni immobili pubblici.

Il mercato di riferimento¹

Al 31 dicembre 2018 le istituzioni non profit attive in Italia sono 359.574 e, complessivamente, impiegano 853.476 dipendenti. Il numero di istituzioni non profit aumenta con tassi di crescita medi annui sostanzialmente costanti nel tempo (intorno al 2%) mentre l'incremento dei dipendenti, pari al 3,9% tra il 2016 e il 2017, si attesta all'1,0% nel biennio 2017-2018. Rispetto al complesso delle imprese dell'industria e dei servizi, l'incidenza delle istituzioni non profit continua ad aumentare, passando dal 5,8% del 2001 all'8,2% del 2018, diversamente dal peso dei dipendenti che rimane pressoché stabile (6,9%).

Tra il 2017 e il 2018, le cooperative sociali restano sostanzialmente stabili (-0,1%), mentre le istituzioni non profit aumentano pressoché in tutte le forme giuridiche, in particolare tra le fondazioni (+6,3%). La forma giuridica maggiormente diffusa è l'associazione (85,0%), seguita dagli organismi con altra forma giuridica (enti ecclesiastici, società sportive dilettantistiche, comitati, società di mutuo soccorso e imprese sociali) (8,4%), dalle cooperative sociali (4,4%) e dalle fondazioni (2,2%).

Le cooperative sociali registrano l'aumento più consistente nel numero dei dipendenti (+2,4%), seguite dalle fondazioni (+1,9%). Il numero diminuisce, invece nelle associazioni (-3,0%). La distribuzione dei dipendenti per forma giuridica resta piuttosto eterogenea, con il 53,0% impiegato dalle cooperative sociali, il 19,2% dalle associazioni e il 12,2% dalle fondazioni.

Rispetto al 2017, le istituzioni non profit che presentano un incremento più elevato sono quelle attive nei settori della tutela dei diritti e attività politica (+9,9%), dell'assistenza sociale e protezione civile (+4,1%), della filantropia e promozione del volontariato (+3,9%) e delle relazioni sindacali e rappresentanza interessi (+3,7%).

La distribuzione delle istituzioni non profit per attività economica rimane pressoché invariata, con il

¹ Fonte Istat, ottobre 2020

settore della cultura, sport e ricreazione che raccoglie quasi due terzi delle unità (64,4%), seguito da quelli dell'assistenza sociale e protezione civile (9,3%), delle relazioni sindacali e rappresentanza interessi (6,5%), della religione (4,7%), dell'istruzione e ricerca (3,9%) e della sanità (3,5%).

Nel biennio 2017-2018, i dipendenti crescono in misura relativamente maggiore nei settori della religione (+5,8%), della filantropia e promozione del volontariato (+3,4%), dello sviluppo economico e coesione sociale (+3,3%) mentre diminuiscono in quelli della tutela dei diritti e attività politica (-12,1%), della cultura, sport e ricreazione (-11,3%) e della cooperazione e solidarietà internazionale (-3,1%).

Anche la distribuzione del personale dipendente è abbastanza concentrata in pochi settori quali: assistenza sociale (37,3%), sanità (21,8%), istruzione e ricerca (15,0%) e sviluppo economico e coesione sociale (12,0%).

Nel complesso l'85,5% delle istituzioni non profit opera senza dipendenti ma nei settori dello sviluppo economico e coesione sociale e dell'istruzione e ricerca la quota è molto inferiore, rispettivamente 29,8% e 42,1%. Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale operano prevalentemente senza impiegare personale dipendente (89,7% e 88,2%, rispettivamente) e, in misura minore, anche le Onlus (77,9%) contrariamente alle imprese sociali che nell'80,8% dei casi utilizzano personale dipendente.

Gli affidamenti di servizi sociali

Le modifiche intervenute al codice dei contratti pubblici comporteranno la diminuzione degli affidamenti assoggettati allo stesso, con espansione degli affidamenti effettuati con applicazione della normativa speciale di settore.

Negli anni 2016-2018 sono state censite nella Banca dati dell'Autorità n. 37.297 procedure di importo superiore a 40.000 euro qualificate dalle stazioni appaltanti come assoggettate al codice.

Anno	Numero affidamenti	Importo affidamenti
2016	12.675	€ 12.444.833.996
2017	13.138	€ 11.463.123.842
2018	11.484	€ 16.148.473.828

Si tratta di un numero consistente di procedure, rispetto al valore complessivo degli affidamenti di contratti pubblici: nell'anno 2018 gli affidamenti di servizi sociali si attestano intorno al 4% del valore totale degli affidamenti, come numero, e all'11% come importo.

Nel 2018, gli affidamenti di servizi sociali all'epoca assoggettati al codice hanno riguardato le seguenti tipologie di servizi.

Tipologia di servizio	Numero gare	Importo affidamenti
Servizi di assistenza sociale con alloggio	1710	€ 2.977.968.062
Servizi di assistenza sociale	1467	€ 8.353.897.545
Servizi sociali	1266	€ 670.039.008
Servizi di assistenza sociale per bambini e giovani	1225	€ 361.067.318
Servizi di istruzione prescolastica	1035	€ 444.768.962
Servizi di ambulanza	765	€ 629.455.997
Servizi di assistenza sociale non prestati da istituti residenziali	586	€ 181.649.987
Servizi di assistenza sociale senza alloggio	540	€ 223.737.028
Servizi di assistenza sociale per disabili	539	€ 471.889.781
Servizi di assistenza sociale per persone anziane	376	€ 1.027.595.883
Servizi di centri diurni	320	€ 122.636.275

Servizi forniti da centri diurni per bambini	316	€ 165.361.628
Servizi di formazione dei dipendenti	230	€ 21.024.409
Servizi di riabilitazione	101	€ 44.935.161
Servizi forniti da centri diurni per bambini e giovani disabili	98	€ 53.037.796
Programma di azione municipale	91	€ 22.466.862
Servizi di reinserimento professionale	83	€ 17.427.361
Servizi amministrativi in campo sanitario	74	€ 139.814.337
Servizi di fornitura di personale infermieristico	58	€ 53.343.916
Servizi di tutorato	48	€ 14.040.913
Servizi prestati da organizzazioni associative di carattere sociale	47	€ 14.195.052
Servizi di istruzione universitaria per adulti	25	€ 23.208.968
Servizi sanitari municipali	25	€ 5.848.128
Consegna a domicilio di prodotti alimentari	22	€ 6.994.929
Servizi prestati da associazioni giovanili	22	€ 1.752.671
Servizi di e-learning	19	€ 2.385.666
Attrezzature per la formazione	16	€ 409.520
Servizi di fornitura di personale medico	16	€ 14.080.178
Servizi amministrativi nel settore dell'istruzione	10	€ 3.963.343
Servizi di fornitura di personale domestico	2	€ 178.000

I dati presenti nelle Banche dati dell'Autorità permettono di avere informazioni anche sugli esiti delle gare effettuate, quali l'importo di aggiudicazione e il numero di partecipanti. Si tratta, è bene precisare, di una rilevazione parziale, in quanto le schede che alimentano la Banca dati sono basate sui dati dichiarati dal RUP della stazione appaltante al momento dell'inserimento dello stesso. Pertanto eventuali errori od omissioni possono modificare l'esito della rilevazione. Il dato sul numero dei partecipanti è tratto dalle informazioni relative ai pagamenti del contributo per l'Autorità, pertanto sono disponibili soltanto per gli affidamenti di importo superiore a 150mila euro. Di seguito si riportano, per il periodo 2016-2018, i valori percentuali per riga relativi alle aggiudicazioni per numero di partecipanti: 1 solo partecipante, 2-5 partecipanti, 6 o più partecipanti. Le righe rappresentano la tipologia di affidamento.

	Solo 1			Fino a 5			Oltre 5			Totale
	% sul totale		Importo medio	% sul totale		Importo medio	% sul totale		Importo medio	
	n.	Importo		n.	Importo		n.	Importo		
Affidamento diretto	100,0	100,0	403.357							
Affidamento ex art.5 della legge n.381/91	73,0	87,7	729.703	27,0	12,3	277.337	-	-	-	607.442
Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	82,1	52,0	739.408	5,3	6,1	1.359.048	12,6	41,9	3.870.992	1.167.589
Affidamento diretto per variante superiore al 20% dell'importo contrattuale	100,0	100,0	360.312	-	-	-	-	-	-	360.312
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	44,7	32,4	226.463	50,4	63,6	394.026	4,9	4,1	258.705	312.517
Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro/convenzione	20,0	11,3	1.451.269	20,0	4,0	513.500	60,0	84,6	3.609.316	2.558.543

Dialogo competitivo	100,0	100,0	179.096	-	-	-	-	-	-	179.096
Procedura aperta	29,5	18,1	1.218.208	46,6	38,4	1.634.085	23,9	43,5	3.610.000	1.984.300
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	40,6	40,0	667.651	49,7	40,2	549.555	9,7	19,8	1.380.581	678.326
Procedura negoziata previa pubblicazione	34,3	49,8	1.139.933	47,8	31,1	510.960	17,9	19,1	836.637	785.206
Procedura negoziata senza previa indizione di gara (settori speciali)	65,2	64,5	421.410	32,6	32,5	424.844	2,2	3,0	589.829	426.239
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	68,1	69,4	823.553	28,3	27,9	795.715	3,6	2,7	609.424	808.016
Procedura ristretta	34,2	10,0	522.278	62,0	88,2	2.538.040	3,8	1,8	856.489	1.785.252
Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice una gara	40,0	16,0	491.139	46,0	66,0	1.761.565	14,0	18,0	1.576.179	1.227.441
Procedura ristretta semplificata	100,0	100,0	8.400.000	-	-	-	-	-	-	8.400.000
Procedura selettiva ex articolo 238 c.7, D.Lgs. 163/2006	66,7	85,9	843.795	33,3	14,1	276.190	-	-	-	654.593
Sistema dinamico di acquisizione	28,6	36,6	390.246	57,1	53,1	282.553	14,3	10,3	219.359	304.295
Totale complessivo	47,4	28,0	810.909	37,8	36,7	1.332.859	14,8	35,3	3.274.137	1.373.016

Dai dati si evince che circa la metà degli affidamenti per numero e oltre un quarto degli affidamenti per valore dell'importo di aggiudicazione sono assegnati con la partecipazione di un solo concorrente. In alcuni casi ciò è previsto dalla normativa, in altri casi è il segnale di una ridotta concorrenza presente nel settore. Si pensi che circa il 30-35% delle procedure aperte o ristrette ha visto la partecipazione di un solo concorrente. Per altro verso, gli appalti aggiudicati con almeno 6 concorrenti rappresentano meno del 15% del totale, anche se tali affidamenti si riferiscono alle gare di importo maggiore, rappresentando il 35% del totale. Si ricorda che i dati si riferiscono ad affidamenti di importo superiore a 150mila euro e, quindi, non considerano gli affidamenti diretti permessi dal ridotto valore dell'appalto.

Per consentire un raffronto con gli affidamenti futuri assoggettati al codice dei contratti pubblici, sono stati ricercati nella Banca dati dell'Autorità gli affidamenti dei servizi di cui all'articolo 142, comma 5-bis, per gli anni 2018-2020.

Anno	Numero affidamenti	Importo affidamenti
2018	304	€ 163.265.296
2019	283	€ 150.759.031
2020	362	€ 153.199.492

La tabella che segue esplicita l'entità degli affidamenti per tipologia di procedura, riferiti a ciascun anno di riferimento.

Anno 2018

Procedura	Importo affidamenti in euro
Affidamento diretto	7.174.503
Affidamento diretto ex art.5 della legge n.381/91	221.700
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	1.388.451
Affidamento riservato	376.247
Procedura ai sensi dei regolamenti degli organi costituzionali	25.500
Procedura aperta	133.197.099
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	2.548.916
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	668.728
Procedura negoziata previa pubblicazione	281.799
Procedura negoziata senza previa indizione di gara (settori speciali)	2.964.803
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	13.316.659
Procedura ristretta	130.000
Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice la gara	80.000
Procedura ristretta semplificata	719.328
Procedura selettiva ex articolo 238 c.7, D.Lgs. 163/2006	110.320
Sistema dinamico di acquisizione	61.243
Totale complessivo	163.265.296

Anno 2019

Procedura	Importo affidamenti in euro
Affidamento diretto	6.374.555
Affidamento diretto ex art.5 della legge n.381/91	46.428
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	960.000
Affidamento riservato	654.667
Procedura ai sensi dei regolamenti degli organi costituzionali	165.000
Procedura aperta	99.060.725
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	118.315
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	1.601.386
Procedura negoziata previa pubblicazione	7.494.065
Procedura negoziata senza previa indizione di gara (settori speciali)	719.588
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.772.116

Procedura ristretta	22.980.471
Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice la gara	7.617.347
Procedura ristretta semplificata	58.500
Procedura selettiva ex articolo 238 c.7, D.Lgs. 163/2006	423.000
Sistema dinamico di acquisizione	712.868
Totale complessivo	150.759.031

Anno 2020

Procedura	Importo affidamenti
Affidamento diretto	17.718.147
Affidamento diretto a società in house	60.000
Affidamento diretto a società raggruppate/consorziate o controllate nelle concessioni e nei partenariati	44.716
Affidamento diretto per variante superiore al 20% dell'importo contrattuale	1.191.383
Affidamento riservato	4.241.747
Procedura aperta	73.458.789
Procedura competitiva con negoziazione	55.378
Procedura negoziata con previa indicazione di gara (settori speciali)	161.000
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	13.346.223
Procedura negoziata senza previa indicazione di gara (settori speciali)	537.052
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	41.256.295
Procedura ristretta	1.128.762
Totale complessivo	153.199.492

Di seguito sono individuati, in relazione a ciascuna annualità di riferimento, le tipologie di affidamento prescelte per le gare di importo inferiore a 150.000 euro, fino alla soglia comunitaria ed oltre tale soglia.

Anno 2018

Procedura	n. affidamenti < 150.000	n. affidamenti sotto soglia	n. affidamenti sopra soglia	totale
Affidamento diretto	70	1	12	83
Affidamento diretto ex art.5 della legge n.381/91	1		1	2
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	13		4	17
Affidamento riservato			1	1
Procedura ai sensi dei regolamenti degli organi costituzionali	1			1
Procedura aperta	26	15	24	65
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	17		5	22

Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	1		1	2
Procedura negoziata previa pubblicazione	3			3
Procedura negoziata senza previa indicazione di gara (settori speciali)	22		4	26
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	51	3	19	73
Procedura ristretta	1			1
Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice la gara	1			1
Procedura ristretta semplificata			1	1
Procedura selettiva ex articolo 238 c.7, D.Lgs. 163/2006	5			5
Sistema dinamico di acquisizione	1			1
Totale complessivo	213	19	72	304

Anno 2019

Procedura	n. affidamenti < 150.000	n. affidamenti sotto soglia	n. affidamenti sopra soglia	totale
Affidamento diretto	69	1	12	82
Affidamento diretto ex art.5 della legge n.381/91	1			1
Affidamento diretto per lavori, servizi o forniture supplementari		1		1
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	4		2	6
Affidamento riservato			1	1
Procedura aperta	20	22	12	54
Procedura competitiva con negoziazione	2			2
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	3		4	7
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	27	1	13	41
Procedura negoziata previa pubblicazione	2		1	3
Procedura negoziata senza previa indicazione di gara (settori speciali)	7		3	10
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	33	8	23	64
Procedura ristretta	1	3	2	6
Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice la gara	1			1
Procedura selettiva ex articolo 238 c.7, D.Lgs. 163/2006			1	1
Sistema dinamico di acquisizione	2		1	3
Affidamento diretto	70	1	12	83
Affidamento diretto ex art.5 della legge n.381/91	1		1	2
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	13		4	17
Affidamento riservato			1	1

Procedura ai sensi dei regolamenti degli organi costituzionali	1			1
Procedura aperta	26	15	24	65
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	17		5	22
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	1		1	2
Procedura negoziata previa pubblicazione	3			3
Procedura negoziata senza previa indizione di gara (settori speciali)	22		4	26
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	51	3	19	73
Procedura ristretta	1			1
Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice la gara	1			1
Procedura ristretta semplificata			1	1
Procedura selettiva ex articolo 238 c.7, D.Lgs. 163/2006	5			5
Sistema dinamico di acquisizione	1			1
Totale complessivo	172	36	75	283

Anno 2020

Procedura	n. affidamenti < 150.000	n. affidamenti sotto soglia	n. affidamenti sopra soglia	totale
Affidamento diretto	197	5	10	212
Affidamento diretto a società in house	1			1
Affidamento diretto a società raggruppate/consorziate o controllate nelle concessioni e nei partenariati	1			1
Affidamento diretto per variante superiore al 20% dell'importo contrattuale	2		2	4
Affidamento riservato	1	2	3	6
Procedura aperta	15	14	13	42
Procedura competitiva con negoziazione	1			1
Procedura negoziata con previa indizione di gara (settori speciali)			1	1
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	20	4	20	44
Procedura negoziata senza previa indizione di gara (settori speciali)	2		1	3
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	17	13	14	44
Procedura ristretta	2	1		3
Totale complessivo	259	39	64	362

La tabella che segue riporta il numero di affidamenti per tipologia di servizi in relazione al triennio 2018-2020.

Tipologia di servizi	n. affidamenti
Indennità di disoccupazione	1

Indennità per incapacità temporanea	1
Regimi di pensioni pubbliche per dipendenti statali	2
Servizi connessi alla detenzione e alla riabilitazione di detenuti	4
Servizi di consulenza in materia di pari opportunità	30
Servizi di fornitura di personale domestico	2
Servizi di fornitura di personale infermieristico	93
Servizi di fornitura di personale medico	70
Servizi di manodopera per privati	7
Servizi di prestazioni sociali	244
Servizi di reinserimento	6
Servizi di ricerca lavoro	146
Servizi domestici	4
Servizi prestati da associazioni giovanili	20
Servizi prestati da organizzazioni associative di carattere sociale	119
Servizi prestati da organizzazioni sindacali	1
Servizi prestati da strutture civiche e comuni	36
Servizi sanitari municipali	50
Servizi vari di organizzazioni associative	113
Totale	949

La tabella seguente individua il numero di partecipanti per tipologia di servizi nel biennio 2019-2020.

Si evidenzia che i dati analizzati sono acquisiti dalla Banca dati dell'Autorità mediante inserimento da parte dei RUP delle singole procedure e pertanto risentono dei relativi errori od omissioni. Con riferimento alla tabella seguente si evidenzia che per n. 280 procedure risulta erroneamente selezionato il valore "0" per il numero di concorrenti. I dati analizzati sono quindi parziali.

Tipologia di servizi	Solo 1	Da 2 a 5	Oltre 5
Servizi di fornitura di personale infermieristico	7	10	8
Servizi di fornitura di personale medico	49	10	-
Servizi di manodopera per privati	-	-	-
Servizi di prestazioni sociali	10	7	1
Servizi di reinserimento	-	-	-
Servizi di ricerca lavoro	4	11	8
Servizi domestici	12	12	2
Servizi prestati da associazioni giovanili	2	-	-
Servizi prestati da organizzazioni associative di carattere sociale	12	5	-
Servizi prestati da strutture civiche e comuni	3	4	1
Servizi sanitari municipali	2	2	-
Servizi vari di organizzazioni associative	4	4	1
Totale	93	65	21

La tabella di seguito riportata individua il numero di concorrenti per tipologia di affidamenti nel biennio 2019-2020.

Anche in questo caso, si evidenzia che per n. 282 procedure risulta erroneamente selezionato il valore "0" per il numero di concorrenti. I dati analizzati sono quindi parziali.

Tipologia di affidamento	Solo 1	Da 2 a 5	Oltre 5
Affidamento diretto	6	5	-
Affidamento diretto ex art.5 della legge n.381/91	1	-	-
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	3	1	-
Procedura aperta	18	18	14
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	3	4	-
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	9	8	1
Procedura negoziata previa pubblicazione	2	-	-
Procedura negoziata senza previa indicazione di gara (settori speciali)	1	-	-
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	12	12	2
Procedura ristretta	-	1	-
Procedura selettiva ex articolo 238 c.7, D.Lgs. 163/2006	-	1	-
Totale complessivo	55	50	17

II. Obiettivi dell'intervento

Le modifiche apportate al codice dei contratti pubblici in materia di servizi sociali comportano la riduzione dell'ambito di applicazione dello stesso ai soli servizi individuati dall'articolo 142, comma 5-bis, e alle sole disposizioni richiamate ai commi da 5-ter a 5-octies.

Per effetto di tali previsioni, restano escluse dall'applicazione del codice, 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. Il vuoto normativo che ne deriva deve essere colmato dalle singole stazioni appaltanti.

In tale particolare contesto operativo, le Linee guida si pongono i seguenti obiettivi:

1. favorire lo sviluppo di una concorrenza effettiva nelle procedure competitive;
2. assicurare la conoscibilità della disciplina applicabile dalle singole stazioni appaltanti per le fasi/gli istituti non assoggettati all'applicazione del codice dei contratti pubblici e, quindi, garantire la parità di trattamento tra gli operatori economici.
3. assicurare la qualità delle prestazioni e il raggiungimento degli obiettivi perseguiti attraverso la garanzia di professionalità dei prestatori di servizi e il monitoraggio dell'esecuzione del contratto;

III. Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

Il raggiungimento dell'obiettivo indicato con il n. 1 sarà verificato confrontando i dati sulla partecipazione alle procedure competitive (numero medio di organismi partecipanti per ciascuna gara), nei due anni precedenti e nei due successivi all'entrata in vigore delle linee guida.

Il raggiungimento dell'obiettivo indicato con il n. 2 sarà verificato attraverso una verifica a campione sul sito amministrazione trasparente della pubblicazione dei regolamenti interni sulle procedure di aggiudicazione, prima e dopo l'adozione delle Linee guida.

IV. Soggetti destinatari dell'intervento

I destinatari dell'intervento regolatorio sono le stazioni appaltanti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera o) del codice dei contratti pubblici e gli enti del terzo settore di cui all'articolo 4 del codice del terzo settore. Destinatari indiretti sono i beneficiari dei servizi sociali, spesso in condizioni di svantaggio e/o disagio e, per questo, bisognosi di particolare tutela nell'ambito delle relazioni di aiuto.

V. Opzione zero

Le Linee guida in esame sono state predisposte 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'azione amministrativa, favorendo l'omogeneità dei procedimenti amministrativi e lo sviluppo delle migliori pratiche. L'intervento è richiesto dalla necessità di aggiornare le indicazioni fornite con la Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016 recante «Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali», ormai non più allineata alle nuove disposizioni introdotte con il codice dei contratti pubblici, il decreto correttivo e i successivi interventi normativi realizzati con il decreto semplificazioni n. 135/2018 convertito nella legge n. 12 del 2019 e il decreto sblocca cantieri n. 32/2019 convertito nella legge n. 55/2019, nonché con il codice del terzo settore.

Nel caso di specie, l'opzione zero si identificherebbe quindi nell'opzione di non intervento, che non appare percorribile. Si ritiene necessario, infatti, un intervento volto a supportare le stazioni appaltanti nell'individuazione della normativa applicabile e nella corretta applicazione della stessa.

Per questi motivi, l'Autorità ha ritenuto opportuno accantonare l'opzione di non intervento ritenendo che dai chiarimenti che saranno forniti al mercato potranno derivare benefici in termini di certezza, efficienza, standardizzazione dei comportamenti e correttezza dell'azione amministrativa.

VI. La procedura di adozione delle Linee guida

Lo schema di documento di consultazione in esame è il frutto di una precedente attività istruttoria svolta in epoca precedente alle modifiche normative intervenute sul codice dei contratti pubblici, che aveva portato all'elaborazione di uno schema di linee guida sottoposto prima a consultazione pubblica e, successivamente, al parere del Consiglio di Stato. Con atto n. 3235 del 27.12.2019, il Supremo consesso amministrativo si era espresso sulla richiesta di parere, suggerendo all'Autorità di attendere l'adozione del Regolamento di attuazione e integrazione del Codice e, all'esito:

- verificare la compatibilità delle linee guida con le disposizioni del predetto regolamento unico, in considerazione del fatto che alcuni istituti trattati nelle linee guida saranno oggetto di disciplina da parte dello stesso;
- rivedere le linee guida, considerando anche che le norme e gli istituti disciplinati dal Codice del Terzo settore non possono rientrare nel campo di operatività delle linee guida non vincolanti.

Nelle more dell'adozione del Regolamento, con la legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del decreto-legge 76/2020 sono state introdotte le importanti modifiche al Codice dei contratti pubblici sopra evidenziate che hanno fatto emergere l'esigenza di rivedere integralmente il testo già elaborato, predisponendo un documento da sottoporre nuovamente a consultazione pubblica.

VII. Le principali scelte effettuate

La normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali

L'Autorità ha ritenuto utile definire chiaramente gli ambiti di estraneità, esclusione ed assoggettamento al codice dei contratti pubblici degli affidamenti di servizi sociali, fornendo indicazioni sulla disciplina applicabile. La stratificazione delle fonti normative, infatti, introduce elementi di dubbio nell'attività applicativa, rendendo ardua, a volte, l'individuazione della normativa applicabile. Le recenti modifiche al codice dei contratti pubblici hanno compiuto il necessario coordinamento tra il codice medesimo e la normativa del terzo settore, affermando la prevalenza di quest'ultima. È stato quindi chiarito che restano assoggettati al codice dei contratti pubblici i soli affidamenti di cui all'articolo 142, comma 5-bis, del codice e che agli stessi si applicano le sole disposizioni individuate nei commi successivi del medesimo articolo. Restano quindi escluse dall'applicazione del codice alcune fasi del procedimento (es, l'esecuzione) ed alcuni istituti (es. il subappalto) per i quali si rende necessaria la preventiva individuazione, da parte delle stazioni appaltanti, della disciplina applicabile, a tutela dei principi di trasparenza e non discriminazione. A tal fine, è stata suggerita la disciplina degli aspetti rilevanti mediante specifici regolamenti interni.

L'Autorità ha concentrato il proprio intervento sugli affidamenti assoggettati alla disciplina del codice e ai regimi derogatori ivi previsti, ritendendo che gli affidamenti disciplinati dal CTS fossero già oggetto di una disciplina sufficientemente dettagliata, anche per effetto del recente intervento del Ministero del Lavoro con l'adozione delle Linee guida sui rapporti tra le amministrazioni e gli enti del Terzo settore.

Un paragrafo specifico è stato dedicato al trasporto sanitario di emergenza e urgenza. Richiamando la sentenza del Consiglio di Stato del 14/5/2019 n. 3131, è stato chiarito che le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia possono prevedere l'obbligo dell'affidamento diretto in via prioritaria di tali servizi agli organismi di volontariato e, pertanto, le amministrazioni dovranno verificare preventivamente se sussista una facoltà di affidare direttamente tale servizio agli organismi di cui all'articolo 57 del codice del terzo settore oppure un obbligo in tal senso.

Inoltre, in applicazione della sentenza CGUE n. 23/32019, resa nella causa C-465/2017, è stato chiarito che rientra nella deroga all'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici l'assistenza prestata a pazienti in situazione di emergenza in un veicolo di soccorso da parte di un paramedico/soccorritore sanitario, di cui al codice CPV 75252000-7 (servizi di salvataggio), nonché il trasporto in ambulanza qualificato, comprendente, oltre al servizio di trasporto, l'assistenza prestata a pazienti in un'ambulanza da parte di un soccorritore sanitario coadiuvato da un aiuto soccorritore, di cui al codice CPV 85143000-3 (servizi di ambulanza), a condizione, con riferimento a detto trasporto in ambulanza qualificato, che esso sia effettivamente assicurato da 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".

Ciò posto, è stata ritenuta utile la previsione, nel testo delle linee guida, di ulteriori esemplificazioni volte ad agevolare l'applicazione della normativa vigente.

La programmazione e la progettazione del servizio

L'atto di regolazione offre indicazioni di principio, quindi di carattere generale, volte a richiamare l'attenzione sulla necessità di prevedere 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. Il legislatore ha coordinato le previsioni del codice sulla programmazione, alle disposizioni della normativa speciale sulla stessa materia, stabilendo che agli affidamenti dei servizi sociali di cui al comma 5-bis dell'articolo 142 si applicano le disposizioni dell'articolo 21 del codice dei contratti pubblici nel rispetto della legislazione di settore. La programmazione riferita alla generalità degli acquisti di beni e servizi è quindi integrata dalla programmazione di settore riferita ai servizi sociali che è effettuata 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.

Sono fornite indicazioni utili all'individuazione del fabbisogno di servizi sociali, specificando che tale operazione va 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, inoltre, sono individuati gli obiettivi del piano di zona ed è attribuita rilevanza alla carta dei servizi sociali. Infine, è specificata la necessità di un momento di verifica e valutazione dello stato di realizzazione delle azioni attivate, in termini di risultati raggiunti, con individuazione delle azioni di mantenimento, potenziamento e innovazione da porre in essere, 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.

L'aggregazione e la centralizzazione della domanda

L'articolo 142, comma 5-quinquies, del codice 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 istituzioni analoghe. Pertanto, nelle linee guida sono state esplicitate le forme di aggregazione cui è possibile ricorrere per l'affidamento di detti servizi e, in particolare, quelle previste dall'articolo 37 del codice; le disposizioni della legge 328/2000 che prevede un obbligo di aggregazione della domanda, individuando l'unità minima di riferimento nell'«ambito» territoriale; le 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.

Le misure volte a garantire il rispetto delle condizioni previste dall'articolo 142, comma 5-ter, del codice per l'affidamento dei servizi sociali.

A beneficio delle stazioni appaltanti sono state declinate le misure previste dall'articolo 142, comma 5-ter, del codice per l'affidamento dei servizi sociali (accessibilità, continuità, disponibilità, completezza, qualità, coinvolgimento e responsabilizzazione degli utenti). In particolare, sono state fornite indicazioni pratiche al fine di agevolare la concreta applicazione delle previsioni del codice, esplicitando, per ciascuna condizione di esecuzione, le possibili modalità di attuazione.

L'offerta economicamente più vantaggiosa

Le Linee guida esplicitano che, 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. Al fine di agevolare l'applicazione di detto principio, sono fornite specifiche indicazioni in merito ai criteri oggettivi utilizzabili che possono attenersi 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). Inoltre, è chiarita la possibilità per le amministrazioni, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, di

individuare ulteriori sub-criteri di valutazione che facciano riferimento alle misure descritte nel paragrafo 7.

Il principio di rotazione

Le Linee guida chiariscono che, agli affidamenti di servizi sociali di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, comma 1, lettera d), del codice, si applica il principio di rotazione, specificando che possono sussistere particolari ragioni per derogare a detto principio, dettate dalla natura del servizio offerto oppure dalla situazione di svantaggio in cui versano i beneficiari o i prestatori dello stesso. È chiarito, altresì, che nei casi di deroga al principio di rotazione, la stazione appaltante motiva 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. 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.

La clausola sociale

L'Autorità ha ritenuto di non disciplinare l'applicazione della clausola sociale, atteso che l'articolo 142, comma 5-septies non richiama tra quelli applicabili all'affidamento dei servizi sociali l'articolo 50 del codice. Sul punto saranno quindi applicabili le disposizioni previste dal contratto collettivo nazionale di riferimento.

Si ritiene applicabile il comma 4 dell'articolo 30 del codice, contenente un principio generale che impone l'applicazione, al personale impiegato nei servizi oggetto di appalti pubblici, del contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.

Le disposizioni in materia di trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari

Nelle Linee guida è stata delineata la disciplina in materia di trasparenza e di tracciabilità dei flussi finanziari. Riguardo al primo aspetto occorre evidenziare che l'articolo 29 del codice non è richiamato dall'articolo 142 e pertanto deve ritenersi inapplicabile. Agli affidamenti assoggettati al regime alleggerito, infatti, è applicabile la disciplina speciale prevista all'articolo 142, commi da 1 a 5, del codice.

Per quanto concerne gli obblighi in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, agli affidamenti in esame si applica la disciplina dettata dalla legge 13 agosto 2010, n. 136 e le indicazioni di cui alla determina dell'Autorità n. 556/2017.

Si ritiene utile chiarire che gli affidamenti esclusi dall'ambito di applicazione del codice sono assoggettati ai principi di cui all'articolo 4, tra cui i principi di trasparenza e di pubblicità. Le stazioni appaltanti dovranno quindi adottare idonee misure volte a rendere conoscibili tempestivamente i provvedimenti adottati. Gli stessi restano assoggettati alla disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari.

Come confermato con il Comunicato del Presidente del 27 maggio 2020 in riferimento ai buoni per la spesa alimentare erogati a causa dell'emergenza sanitaria COVID-19, gli atti di «concessioni di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati», sono oggetto di pubblicazione obbligatoria da parte delle stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo

26, comma 1 del decreto legislativo 33/2013, nella sottosezione «Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici».