



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 966 DEL 14 settembre 2016

OGGETTO: Richiesta di parere sulla normativa- sistema di accreditamento e convenzionamento per le prestazioni di accoglienza residenziale per i minori. Comune di Napoli.

URCP 36/2016 - AG 37/16/AP

Servizi sociali – accreditamento –

I principi affermati nella delibera n. 32 del 20 gennaio 2016 recante “Linee guida per l’affidamento di servizi sociali” possono ritenersi validi anche in vigenza del d.lgs. 50/2016, sebbene essa sia stata adottata sotto il vigore del d.lgs. 163/2006.

La scelta del modello di erogazione dei servizi alla persona è rimessa alla discrezionalità dell’amministrazione procedente, che ben può scegliere di ricorrere al convenzionamento, basato sul modello dell’accreditamento.

I requisiti richiesti debbono essere adeguati rispetto allo scopo da raggiungere – la tutela di minori – e proporzionali rispetto alle prestazioni da erogare, non debbono essere discriminatori ed avvantaggiare taluni operatori. Condizione necessaria per l’autorizzazione e l’accreditamento, ai sensi dell’art. 13 l. 328/2000, è che l’impresa adotti una propria carta servizi, contenente specifici obblighi di qualità delle prestazioni, a tutela degli utenti.

L. 8.11.2000, n. 328; Dpcm 30.3.2001; Artt. 35, comma 1, lett. d), 142 e 143 d.lgs. 50/2016

Il Consiglio

Visto il decreto legislativo n. 50/2016;

Visto l’appunto congiunto dell’Ufficio Regolazione in materia di Contratti Pubblici e dell’Ufficio Precontenzioso e Affari Giuridici;

Considerato in fatto

Con nota prot. 26.7.2016 n. 0113410 il Comune di Napoli chiede un parere all’Autorità in merito alla procedura che l’Amministrazione intende seguire per l’affidamento dei minori alle strutture di accoglienza residenziali. In particolare l’istante domanda: a) se è possibile procedere alla costituzione di un nuovo elenco degli enti prestatori di servizi residenziali per minori idonei alla stipula di convenzioni mediante avviso pubblico rivolto ai soggetti autorizzati al funzionamento e accreditati ai sensi del regolamento regionale 4/2014 in possesso degli ulteriori standard di qualità stabiliti; b) se tale sistema di convenzionamento, basato sul modello dell’accreditamento stabilito dalla normativa regionale possa ritenersi non compreso nelle fattispecie disciplinate dal codice dei contratti.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

L'Amministrazione richiedente rappresenta in proposito che i regolamenti della Regione Campania nn. 16/2009 e 4/2014 hanno disciplinato i requisiti e le modalità per l'ottenimento dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività e dell'accreditamento, e che il Comune di Napoli adotta i relativi provvedimenti per i servizi residenziali collocati nell'ambito del proprio territorio. Rappresenta inoltre che, al fine di individuare i soggetti idonei alla stipula di convenzioni con il Comune, è stato pubblicato un avviso pubblico, rivolto ai soggetti già autorizzati e in possesso degli standard di qualità richiesti, e che all'esito della procedura sono state individuate n. 108 strutture in possesso dei requisiti, con le quali sono state sottoscritte convenzioni per l'eventuale accoglienza di minori. Un sistema informatizzato consente poi di individuare, sulla base di un criterio di rotazione, le strutture con posti disponibili per far fronte alle richieste di accoglienza. Annualmente, nelle 108 strutture, sono autorizzati in media circa 500 inserimenti di minori, a fronte di un corrispettivo stabilito dal tariffario regionale in termini di retta giornaliera pro-capite, per un costo complessivo medio annuo di circa 15 milioni di euro.

Le predette convenzioni scadranno il 31.12.2016, conseguentemente, l'istante chiede se è possibile adottare la medesima procedura seguita sino a questo momento alla luce delle "Linee guida per l'affidamento di servizi sociali", adottate dall'Anac con delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, e del nuovo codice degli appalti.

Ritenuto in diritto

Alla fine di rendere il parere richiesto, occorre preliminarmente ricostruire il contesto normativo all'interno del quale si inserisce la fattispecie in esame.

La legge 8.11.2000 n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, prevede che ai fini dell'affidamento dei servizi in esame, gli enti pubblici, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 11, promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale (art. 5, comma 2).

In particolare per quanto riguarda i servizi e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, il legislatore richiede che queste ultime siano autorizzate dai comuni (art.11). L'autorizzazione è rilasciata in conformità ai requisiti stabiliti dalla legge regionale, che recepisce e integra, in relazione alle esigenze locali, i requisiti minimi nazionali determinati con DM (art. 11, comma 1). I comuni provvedono altresì all'accreditamento e corrispondono ai soggetti accreditati tariffe per le prestazioni erogate nell'ambito della programmazione regionale e locale (art. 11, comma 3).

Il DPCM 30.3.2001, recante atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona di cui all'art. 5, l. 328/2000, prevede che i comuni procedono alla preselezione dei soggetti presso cui acquistare o ai quali affidare l'erogazione dei servizi sociali sulla base della formazione, qualificazione ed esperienza professionale degli operatori coinvolti nonché dell'esperienza maturata nei



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

settori e nei servizi di riferimento, fermo restando quanto stabilito dal citato art.11 l. 328/2000 (art. 4). L'acquisto dei servizi avviene mediante la stipula di convenzioni con i soggetti iscritti nell'elenco dei fornitori dei servizi autorizzati ai sensi dell'art. 11 l. 328/2000, che si dichiarano disponibili ad offrire i servizi richiesti secondo tariffe e caratteristiche qualitative concordate (art. 5). In alternativa Comuni possono anche procedere all'affidamento dei servizi alla persona nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte della pubblica amministrazione (art. 6).

Il riferimento alla normativa nazionale e comunitaria deve oggi essere letto alla luce degli artt. 74-75-76-77 della direttiva 2014/24/UE, che dedica un apposito capo alla disciplina dei servizi sociali, e agli articoli 35, comma 1, lett. d), 142 e 143 d.lgs. 50/2016, che ha recepito nell'ordinamento italiano la citata direttiva.

Il Regolamento della Regione Campania 7 aprile 2014, n. 4, di attuazione della legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11, a sua volta attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328, prevede all'art. 4 che l'esercizio dei servizi residenziali e semi-residenziali è subordinato al rilascio di apposita autorizzazione, nel rispetto di specifici requisiti, e all'art. 9 dispone che l'accreditamento per l'esercizio di tali servizi può essere richiesto dai prestatori in possesso di requisiti comuni, di requisiti specifici e di quelli «previsti dalla normativa comunitaria, statale e regionale per la partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici». L'art. 10, comma 7, specifica che «l'accreditamento non comporta in capo ai soggetti pubblici alcun obbligo a instaurare con i soggetti accreditati rapporti contrattuali».

Al fine di fornire indirizzi e istruzioni operative alle stazioni appaltanti circa la corretta applicazione della disciplina sopra illustrata, l'Autorità con delibera del 20.1.2016 n. 32 ha adottato le «Linee guida per l'affidamento di servizi sociali». Tale atto, in particolare, intende richiamare le stazioni appaltanti al rispetto delle norme comunitarie e nazionali in materia di contratti pubblici, assicurando l'osservanza dei principi di trasparenza, economicità ed efficienza, sia nella fase della programmazione e progettazione sia in quelle di scelta dell'erogatore del servizio e di esecuzione dello stesso. Tali obiettivi sono perfettamente conformi a quelli considerati dal legislatore nell'emanazione del d.lgs. 50/2016, e, conseguentemente, i principi affermati nella citata determina possono ritenersi validi anche in vigore del d.lgs. 50/2016, sebbene la delibera sia stata adottata sotto il vigore del d.lgs. 163/2006. E' bene, comunque, precisare – anche alla luce delle considerazioni espresse dal Consiglio di Stato nel parere n. 1767 del 2.8.2016 - che quest'ultima non ha efficacia vincolante, costituendo un atto interpretativo e ricognitivo della normativa in vigore in materia di erogazione di servizi sociali.

Con la delibera in esame l'Autorità ha precisato che l'erogazione dei servizi alla persona può avvenire mediante diversi strumenti, la cui scelta è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione procedente. Tra questi c'è sia il convenzionamento, basato sul modello dell'accreditamento, di cui alla previsione dell'art. 5 DPCM citato, sia l'affidamento a terzi in conformità al codice dei contratti e delle concessioni, di cui alla previsione dell'art. 6 DPCM citato, che rappresentano, quindi, due distinte modalità per soddisfare la domanda di servizi sociali.

Con particolare riferimento all'accreditamento, si sono registrati nella prassi tre differenti modelli: il



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

primo caratterizzato dalla limitazione nel numero dei soggetti accreditabili, in base al fabbisogno; il secondo modello, che è “libero” in quanto si concede l’accreditamento a tutte le strutture in possesso dei requisiti richiesti, ed esso è seguito da appositi accordi contrattuali; e il terzo nel quale l’accreditamento è sostituito da accordi negoziali con i soggetti erogatori dei servizi. Le Linee guida specificano che, indipendentemente dal modello utilizzato, la selezione deve avvenire garantendo adeguati livelli di trasparenza, previa valutazione dei requisiti di onorabilità e di capacità professionale e tecnica.

Sebbene gli strumenti in esame (convenzionamento e affidamento) abbiano una propria disciplina, gli stessi conoscono un comune denominatore nell’art. 4 del predetto DPCM, in virtù del quale ai fini della preselezione dei soggetti presso cui acquistare o ai quali affidare l’erogazione dei servizi in esame, rimane fermo quanto stabilito dall’art. 11 l. 328/2000. Ne deriva che i servizi e le strutture a ciclo residenziale debbono essere comunque autorizzati o accreditati dai comuni e ciò indipendentemente dalla modalità di erogazione del servizio prescelta.

Alla luce di quanto sopra esposto si ritiene di confermare che la scelta del modello di erogazione dei servizi alla persona è rimessa alla discrezionalità dell’amministrazione procedente, che ben può scegliere – come ha fatto il Comune di Napoli - di ricorrere al convenzionamento, basato sul modello dell’accreditamento. Dalla nota inviata all’Autorità risulta che il Comune intende formare il nuovo elenco degli enti prestatori di servizi residenziali mediante un apposito avviso pubblico rivolto ai soggetti autorizzati al funzionamento ed accreditati, in possesso degli ulteriori standard di qualità fissati. Tale forma di pubblicità appare idonea a rendere trasparente l’operato del Comune e, contemporaneamente, a consentire a tutti i soggetti interessati in possesso dei requisiti richiesti l’iscrizione *de qua*.

Si ricorda che tali requisiti, da un lato, debbono essere adeguati rispetto allo scopo da raggiungere – la tutela di minori – e proporzionali rispetto alle prestazioni da erogare, e, dall’altro, non debbono essere discriminatori ed avvantaggiare taluni operatori. Inoltre, come già sottolineato nella delibera 32/2016, condizione necessaria per l’autorizzazione e l’accreditamento, ai sensi dell’art. 13 l. 328/2000, è che l’impresa adotti una propria carta servizi, contenente specifici obblighi di qualità delle prestazioni, a tutela degli utenti (cfr. paragrafo 12.2.).

E’ opportuno, infine, richiamare le indicazioni operative che l’Autorità ha fornito nella citata delibera ed, in particolare, che «al fine di garantire la concorrenza nel mercato e il rispetto dei principi di economicità ed efficienza dell’azione amministrativa, le stazioni appaltanti devono garantire la pubblicità del fabbisogno presunto di servizi in un determinato arco temporale, predeterminare le tariffe e le caratteristiche qualitative delle prestazioni e rivolgersi ai fornitori dei servizi autorizzati o accreditati ai sensi dell’art. 11 della l. 328/2000, iscritti nell’apposito elenco, al fine di garantire il possesso dei requisiti soggettivi richiesti e dei requisiti di moralità (art. 5, comma 2, d.p.c.m. 30.3.2011)». L’Amministrazione, inoltre, deve predisporre le necessarie attività di monitoraggio e di verifica periodica sul corretto svolgimento del servizio, già previste dalla disciplina nazionale e regionale sopra



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

richiamate, tanto più necessarie nel caso in esame trattandosi di servizi di accoglienza di minori. In considerazione di quanto sopra esposto si ritiene che il modello di convenzionamento prescelto da Comune di Napoli rimane distinto, come già evidenziato, dal modello di affidamento di cui all'art. 6 del DPCM citato, che rinvia alle procedure di affidamento dei servizi pubblici.

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che:

- I principi affermati nella delibera n. 32 del 20 gennaio 2016 recante “Linee guida per l'affidamento di servizi sociali” possono ritenersi validi anche in vigenza del d.lgs. 50/2016, sebbene la delibera sia stata adottata sotto il vigore del d.lgs. 163/2006.
- La scelta del modello di erogazione dei servizi alla persona è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione procedente, che ben può scegliere di ricorrere al convenzionamento, basato sul modello dell'accreditamento.
- I requisiti richiesti debbono essere adeguati rispetto allo scopo da raggiungere – la tutela di minori – e proporzionali rispetto alle prestazioni da erogare, non debbono essere discriminatori ed avvantaggiare taluni operatori. Condizione necessaria per l'autorizzazione e l'accreditamento, ai sensi dell'art. 13 l. 328/2000, è che l'impresa adotti una propria carta servizi, contenente specifici obblighi di qualità delle prestazioni, a tutela degli utenti.

Il Presidente

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 21 settembre 2016

Il Segretario, Maria Esposito