



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Dipartimento Organizzazione, personale e affari generali

Via don G. Grazioli, 1 – Palazzo Verdi – 38122 Trento

T +39 0461 496269

F +39 0461 496224

pec dip.org.pers@pec.provincia.tn.it

@ dip.org.pers@provincia.tn.it

web www.provincia.tn.it

Le seguenti linee guida IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI MEDIANTE APPALTO O CONCESSIONE sono pubblicate allo scopo di consentire a tutte le parti interessate di formulare le proprie osservazioni sul testo.

Le osservazioni dovranno essere mandate per iscritto al Dipartimento Organizzazione, personale e affari generali utilizzando il seguente indirizzo PEC:

dip.org.pers@pec.provincia.tn.it



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

LINEE GUIDA

IN MATERIA DI AFFIDAMENTO DI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI MEDIANTE APPALTO O CONCESSIONE

PREMESSA

Le presenti linee guida sono redatte ai sensi dell'art. 4, comma 1, L.p. 9 marzo 2016, n. 2 che affida alla Provincia il compito di promuovere *“l’uniforme applicazione della normativa provinciale in materia di contratti pubblici da parte della amministrazioni aggiudicatrici e degli altri soggetti che applicano tale normativa”* (art. 4, comma 1, primo cpv., della L.p. n. 2 del 2016).

L'applicazione del presente atto è condizione per il finanziamento degli interventi e delle prestazioni cui si applica la L.p. n. 2 del 2016, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della medesima legge provinciale.

Ad esclusione dei profili dichiarati di espressa cogenza, le presenti linee guida costituiscono un documento non vincolante mediante il quale la Provincia Autonoma di Trento fornisce indicazioni funzionali ad orientare le scelte che le amministrazioni sono tenute a compiere nell'affidamento di servizi socio-assistenziali. Le stazioni appaltanti forniscono adeguata e puntuale motivazione laddove intendano discostarsi dai contenuti delle stesse.

In linea generale occorre osservare i principi di trasparenza, concorrenzialità, non discriminazione e parità di trattamento che rimangono immanenti al sistema degli affidamenti pubblici attraverso appalti e concessioni: ferme restando le facoltà che l'ordinamento riconosce in capo alle pubbliche amministrazioni, tali principi sono sicuramente e pienamente conseguiti attraverso l'utilizzo degli istituti e delle procedure di scelta del contraente previste dalla normativa sugli appalti pubblici, benché esse non siano espressamente richiamate (a differenza di quanto avviene nell'ambito della normativa statale che ad esse fa invece espresso rinvio).

1. INQUADRAMENTO NORMATIVO

La Provincia Autonoma di Trento ha delineato un sistema provinciale delle politiche sociali votato all'inclusione, alla solidarietà e all'integrazione sociali riconoscendo un ruolo specifico, in alcuni casi esclusivo, ai soggetti del Terzo settore. *“Tale scelta organizzativa ha il vantaggio di promuovere un modello economico socialmente responsabile in grado di conciliare crescita economica con il raggiungimento di specifici obiettivi sociali, quali, ad esempio l'incremento occupazionale e l'inclusione e integrazione sociale”* (Deliberazione ANAC n. 32/2016).

La Legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13, quale legge di settore in materia di politiche sociali, prevede forme peculiari di organizzazione e finanziamento dei servizi.

In tale contesto, **nel 2014, è intervenuta la normativa comunitaria** la quale ha introdotto, per la prima volta, regole particolari da applicare nelle procedure per l'affidamento dei servizi sociali. In

particolare, riconoscendo le specificità che connotano questi servizi, la normativa europea si è impegnata a tracciare **una nuova e più elevata soglia (pari a 750.000 Euro)** rispetto a quella applicabile per i servizi ordinari. Al di sotto di tale soglia la Direttiva ammette l'introduzione di discipline diversificate nel rispetto dei principi fondamentali del Trattato posto che tali *“Servizi alla persona [...] non saranno, in genere, di alcun interesse per i prestatori di altri Stati membri, a meno che non vi siano indicazioni concrete in senso contrario, come ad esempio il finanziamento dell'Unione per i progetti transfrontalieri”* (Considerando n. 114). Per gli affidamenti di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza europea la disciplina comunitaria prevede tra l'altro l'assoggettamento ad un **regime “alleggerito”**, ovvero ad uno speciale regime secondo cui le stazioni appaltanti sono lasciate libere di modulare le regole applicabili alla procedura di aggiudicazione purché nel rispetto dei principi di *“qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti e l'innovazione”*¹.

La L.p. 2/2016, nel recepire i dettami della normativa europea, ha provveduto ad introdurre un regime che differenzia l'affidamento dei servizi sociali di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza europea rispetto all'affidamento di servizi di importo inferiore alla medesima soglia. Di tali regimi normativi si darà conto nei paragrafi successivi.

Alla luce delle modifiche normative intervenute, si rende necessario adottare le presenti linee guida con lo scopo di fornire indicazioni operative alle amministrazioni aggiudicatrici ed evitare incertezze interpretative che potrebbero emergere dalla necessità di coordinare le diverse regole applicabili. Nella stesura del presente atto si è tenuto conto delle peculiarità dell'ordinamento provinciale in materia di contratti pubblici e dei principi contenuti nelle linee guida predisposte dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e attuative del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, laddove affrontano le tematiche di cui si tratta; in particolare, si è fatto riferimento alla Delibera n. 32/2016 relativa a *“Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali”* (pubblicata nella G.U., Serie Generale, n. 30 del 6 febbraio 2016).

2. AMBITO DI APPLICAZIONE

La L.p. 13/2007 disciplina in maniera diversificata gli affidamenti riguardanti i servizi socio-assistenziali rispetto ai rimanenti servizi: infatti nel mentre stabilisce per questi ultimi un regime ordinario (cfr. art. 22, co. 1 L.p. 13/2007) *“gli interventi diversi da quelli socio-assistenziali, se non erogati direttamente dagli enti locali e dalla Provincia, sono affidati secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di contratti”*, introduce un diverso standard per i servizi aventi natura socio-assistenziale, ovvero per quei servizi caratterizzati dalla *“instaurazione e la gestione di rapporti complessi e differenziati con le persone in ragione dei loro peculiari bisogni e condizioni di vita”* (art. 22, co. 2 L.p. 13/2007).

Le linee guida in oggetto contengono indicazioni valedole esclusivamente per le ipotesi in cui l'Amministrazione decida di **esternalizzare la prestazione dei servizi socio-assistenziali attraverso la conclusione di un contratto pubblico**. Ai sensi del D.Lgs. 50/2016 rientra nella nozione di contratto pubblico qualsiasi contratto, sia esso di appalto o di concessione, avente per oggetto l'acquisizione di servizi, lavori o forniture. In particolare, si deve intendere quale **contratto di appalto** qualsiasi contratto, a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra uno o più operatori economici ed una o più amministrazioni aggiudicatrici, avente ad oggetto l'esecuzione di lavori, la prestazione di servizi o la fornitura di beni². **Il contratto di concessione**, invece, pur essendo un contratto caratterizzato dal profilo dell'onerosità, differisce dal contratto di appalto dal momento in cui il

¹ Cfr. art. 30, comma 4, L.p. 2/2016.

² Cfr. art. 3, co. 1, lett. ii) D.Lgs. 50/2016.

corrispettivo per la prestazione del servizio si concretizza nel diritto di gestire le opere o i servizi con l'assunzione da parte del concessionario del rischio operativo legato alla gestione³.

Di contro, se le Amministrazioni propendono per erogare la prestazione con **modalità diverse, la normativa in materia di contratti pubblici non trova applicazione**. A titolo esemplificativo, le amministrazioni possono provvedere ad organizzare la fornitura del servizio attraverso l'internalizzazione della prestazione, la concessione di autorizzazioni o la previsione dell'accreditamento per gli operatori economici che rispondono ad una serie di requisiti fissati dall'ente oppure attraverso la concessione di contributi o rette⁴ (cfr. Considerando n. 114 Dir. 2014/24/UE, Considerando n. 13 Dir. 2014/24/UE e Considerando n. 54 Dir. 2014/24/UE). Tali modalità di erogazione, disciplinate in specifiche norme di settore, costituiscono del resto fattispecie di affidamento che si attagliano meglio all'esecuzione dei servizi del settore sociale, in quanto consentono di coinvolgere i soggetti del terzo settore non solo e non tanto nella fase di erogazione e gestione del servizio in senso stretto, bensì anche nelle fasi prodromiche di programmazione e progettazione.

Dal punto di vista operativo, le stazioni appaltanti sono tenute ad applicare le presenti linee guida se:

- 1) **la modalità di erogazione del servizio prescelta corrisponde ad un appalto o ad una concessione;**
- 2) **il servizio da erogare («Vocabolario comune per gli appalti pubblici» - CPV) corrisponde ad una prestazione di carattere socio-assistenziale ai sensi dell'art. 22, co. 2 L.p. 13/2007.**

Se il CPV applicabile al servizio da erogare risulta contenuto nell'Allegato XIV della Dir. 2014/24/UE, ma non corrisponde ad una prestazione di natura socio-assistenziale ai sensi del già citato art. 22, comma 2 L.p. 13/2007 (ad esempio trattasi di prestazione socio-sanitaria, sanitaria o di altro tipo), non trovano applicazione le presenti linee guida.

Le stazioni appaltanti sono tenute ad applicare le presenti linee guida se:

- 1) la modalità di erogazione del servizio prescelta corrisponde ad un appalto o ad una concessione;
- 2) il servizio da erogare («Vocabolario comune per gli appalti pubblici» - CPV) corrisponde ad una prestazione di carattere socio-assistenziale ai sensi dell'art. 22, co. 2, L.p. 13/2007.

Sono fatte salve modalità di erogazione delle prestazioni socio-assistenziali diverse dall'appalto e dalla concessione secondo la disciplina recata dalle norme di settore.

3. I SOGGETTI DEL SISTEMA DELLE POLITICHE SOCIALI

Le presenti linee guida si applicano alle **stazioni appaltanti** rientranti nell'ambito definito dall'**art. 5 della L.p. n. 2/2016**, che intendono affidare servizi socio-assistenziali.

Gli enti del Terzo settore, di cui fanno parte cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti di patronato, imprese sociali nonché fondazioni ed altri

³ Cfr. art. 3, co. 1, lett. uu) e vv) D.Lgs. 50/2016.

⁴ La concessione di contributi costituisce infatti un provvedimento amministrativo (concessione amministrativa) disciplinato dall'art. 12 della L. 241/1990 e, a livello provinciale, dalla L.p. 23/1992.

soggetti previsti dalla L.p. 13/2007, costituiscono gli interlocutori privilegiati delle stazioni appaltanti per l'affidamento dei servizi in esame. Essi, infatti, quali soggetti attivi del sistema delle politiche sociali, svolgono un ruolo pressoché esclusivo nell'erogazione dei servizi socio-assistenziali.

Le stazioni appaltanti cui si rivolge la presente linee guida sono quelle elencate all'art. 5 L.p. n. 2/2016.

Dal lato dell'offerta, i soggetti del terzo settore svolgono un ruolo pressoché esclusivo nella prestazione di servizi socio-assistenziali.

4. L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI DI IMPORTO INFERIORE ALLA SOGLIA DI RILEVANZA EUROPEA

Ai sensi dell'art. 30 della L.p. n. 2/2016, l'affidamento di servizi socio-assistenziali di importo inferiore alla soglia europea (750.000 euro) trova la propria disciplina nella relativa legge di settore (L.p. 13/2007).

Le stazioni appaltanti che intendono affidare **servizi socio-assistenziali** sono chiamate a porre in essere procedure conformi all'art. 22, comma 3, lett. c), il quale precisa che i servizi in oggetto vengono **affidati ad uno o più soggetti del terzo settore in possesso dell'accreditamento provinciale⁵ o in grado di comprovare altrimenti la propria capacità previo esperimento di adeguate procedure comparative.**

Nel definire i caratteri della procedura, l'**art. 22, comma 5, della L.p. 13/2007**, prevede in via generale che: *“l'ente competente affida il servizio a uno o più soggetti accreditati individuati attraverso **adeguate procedure comparative** disciplinate dall'ente medesimo. Per la valutazione dell'offerta tali procedure assicurano un'importanza prevalente alla qualità della prestazione, **escludendo comunque il metodo del massimo ribasso**. In ogni caso **l'incidenza del prezzo offerto sul punteggio totale attribuibile non può superare il 15 per cento**. L'ente affidante tiene altresì conto delle valutazioni conseguite, ai sensi del capo IV, nel quinquennio precedente dai soggetti offerenti in relazione alla stessa tipologia di servizi oggetto di affidamento. La valutazione della qualità del servizio offerto tiene altresì conto della conoscenza degli specifici problemi sociali del territorio, delle risorse sociali della comunità e del loro utilizzo, della qualificazione degli operatori, della capacità progettuale e organizzativa, nonché della capacità di coinvolgimento degli utenti e dei soggetti rappresentativi di interessi. E' vietato il subappalto dei servizi affidati, salvo espressa deroga prevista nel capitolato di appalto con esclusivo riferimento alle parti del servizio non consistenti in prestazioni sociali”*.

Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad individuare le “adeguate procedure comparative” cui si riferisce la disposizione tra quelle disciplinate dalla normativa provinciale o statale. In particolare, nell'esercizio della loro discrezionalità, le amministrazioni aggiudicatrici individuano le procedure funzionali a soddisfare un adeguato grado di concorrenzialità in relazione al valore della commessa.

In un'ottica generale va comunque osservato che le normative statali che si sono succedute negli ultimi anni, ed in particolare l'art. 1, comma 1, D.L. 6 luglio 2012, n. 95 conv. in L. 7 agosto 2012, n. 135⁶, sanzionano con la nullità la violazione dell'obbligo di acquisire beni e servizi attraverso gli

⁵ L'iter di accreditamento, che consiste nell'accertamento del possesso di determinati requisiti di qualità in capo ai soggetti chiamati a gestire l'erogazione del servizio, segue la disciplina dettata a riguardo dall'art. 20 della L.p. 13/2007 e dal relativo regolamento di esecuzione (deliberazione della Giunta provinciale n. 435 del 16 marzo 2018).

⁶ “1. Successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i contratti stipulati in violazione dell'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed i contratti stipulati in violazione degli

strumenti elettronici di acquisto. Ne consegue che le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute, **con carattere di vincolatività**, a compiere gli affidamenti in oggetto ricorrendo in *primis* alle convenzioni APAC e al Mercato elettronico della Provincia Autonoma di Trento (ME-PAT), e in subordine, agli strumenti elettronici di acquisto messi a disposizione di Consip S.p.A. Tale soluzione di acquisto rappresenta del resto una procedura comparativa funzionale a garantire l'applicazione dei principi tipici del *public procurement* enunciati dall'art. 2 della L.p. n. 2/2016⁷, senza ostacolare una possibile modulazione della gara, nei termini ad esempio di scelta di peculiari criteri di selezione degli operatori economici o di ricorso a particolari criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tali da preservare il rispetto dei principi tipici della funzione sociale⁸. Per affidamenti di importo superiore a 1.000 Euro ed inferiore a 46.400,00 Euro, le amministrazioni aggiudicatrici potranno quindi procedere all'acquisto mediante un Ordine Diretto (OdA) all'interno del Mercato elettronico provinciale. Diversamente, per affidamenti di importo tra 46.400,00 Euro e 750.000,00 Euro, le amministrazioni potranno acquistare i servizi mediante una procedura di Richiesta di Offerta (RdO), individuando e descrivendo i beni e/o i servizi oggetto della RdO, selezionando i fornitori ai quali inviare la medesima ed acquisendo una o più offerte. Va tenuto presente che gli acquisti postulano sempre l'invito di almeno tre operatori economici, se esistenti, individuati in base al registro dei soggetti accreditati o in grado di comprovare di avere le capacità richieste dalla normativa per lo svolgimento dei servizi richiesti.

Si ritiene inoltre di richiamare l'attenzione sul comma 6 dell'art. 22 della L.p. n. 13/2007⁹. La formulazione letterale di tale disposizione porta a prospettare la possibilità di un affidamento diretto nei casi di trattativa privata (art. 21 della L.p. 19 luglio 1990, n. 23), quindi entro una soglia particolarmente elevata pari ad Euro 190.600,00; tale norma, anche per una formulazione non completamente certa, dovrebbe essere maneggiata dalle amministrazioni con particolare cautela operando un attento bilanciamento fra la disposizione normativa indicata e le esigenze di adeguate procedure comparative previste dalla legge sui servizi socio assistenziali.

In considerazione delle particolari esigenze di continuità nell'erogazione dei servizi, stanti le evidenze normative anche in tema di rotazione degli affidamenti, va posta particolare attenzione alle possibilità che l'ordinamento provinciale consente nell'ambito delle clausole sociali relative all'esecuzione contrattuale, che nella materia dei servizi socio-assistenziali possono trovare applicazione nella forma maggiormente avanzata costituita dalla continuità dei rapporti di lavoro dei lavoratori impiegati nei servizi.

Si evidenzia che il **principio di rotazione** degli inviti è considerato come un principio dell'ordinamento in tema di affidamenti e trova applicazione anche alla tipologia di affidamenti in esame. A tal riguardo, le linee guida ANAC n. 4 recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici", pto. 3.6 e 3.7, precisano che il principio di rotazione

obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa".

7 "L'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici devono garantire la qualità delle prestazioni e si svolgono nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento, inoltre, deve rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità".

8 Cfr. art. 30, comma 4, L.p. 2/2016.

9 "L'affidamento diretto del servizio a uno o più tra i soggetti accreditati, prescindendo dalle procedure di cui al comma 5, è consentito:

a) nei casi di trattativa privata previsti dalla vigente normativa in materia di contratti;

b) nei casi disciplinati dall'articolo 38, comma 4;

c) in casi eccezionali di particolare urgenza e indifferibilità dell'intervento; ove ricorra tale presupposto, gli enti locali e la Provincia possono affidare motivatamente il servizio, per il periodo strettamente necessario, anche a un soggetto non accreditato, purché autorizzato ai sensi dell'articolo 19" (cfr. art. 22, co. 6, L.p. 13/2007).

degli inviti e degli affidamenti comporta di norma il divieto di invitare il gestore uscente, fatto salvo il caso in cui il nuovo affidamento avvenga per il tramite di procedure ordinarie oppure attraverso procedure che comunque non restringano la platea dei soggetti abilitati a partecipare (ad esempio procedura che si sostanziano nella pubblicazione di un avviso con invito di tutti i richiedenti). Ne consegue che il rispetto del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti può essere oggetto di deroga solamente in via eccezionale e richiede che l'amministrazione adempia ad un onere motivazionale molto stringente. La motivazione relativa al re-invito o affidamento del servizio al gestore uscente può riferirsi a plurime circostanze, tra cui rilevano eventualmente anche l'affidabilità dell'operatore economico e il grado di soddisfacimento maturato al termine del precedente rapporto contrattuale. Appare evidente che il principio di rotazione rappresenta un principio di difficile contemperamento con le esigenze di continuità che dovrebbero connotare la prestazione di servizi sociali. Si demanda alle stazioni appaltanti una valutazione motivata in relazione a concrete fattispecie, che tenga complessivamente conto della struttura di mercato e delle caratteristiche del servizio da erogare, nonché delle ragioni che possono condurre ad una deroga all'applicabilità dello stesso.

I contratti pubblici relativi a servizi socio-assistenziali vengono aggiudicati **esclusivamente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**. A differenza di quanto previsto in via ordinaria, secondo cui il peso da attribuire alla componente economica non può superare la misura del 30 per cento (art. 17, comma 1, L.p. 2/2016), per i servizi in oggetto **non** potrà essere attribuito alla **componente economica un peso percentuale superiore a 15 punti sul totale** (art. 22, co. 5 L.p. 13/2007 modificato dalla legge provinciale 13 giugno 2018, n. 8). Resta in ogni caso facoltà delle stazioni appaltanti valutare le offerte sulla base della sola componente qualitativa ai sensi dell'art. 17, comma 2 della L.p. n. 2/2016: in tale ipotesi l'elemento relativo al prezzo può assumere la forma di un prezzo fisso e le concorrenti competono solamente in base agli aspetti qualitativi. A tal riguardo, si evidenzia che la "disposizione normativa" che determina "la misura della remunerazione" di un servizio ai sensi dell'art. 17, co. 2, può coincidere anche con una deliberazione della Giunta provinciale che provveda alla fissazione del prezzo (se fisso) per determinate tipologie servizi sociali. I servizi socio-assistenziali che prevedono un'incidenza della manodopera pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto rientrano nella fattispecie delineata dall'art. 16, co. 2, lett. c) della L.p. n. 2/2016. Pertanto, in tale evenienza, rimane ferma l'alternativa prospettata dall'art. 17, comma 2 della L.p. n. 2/2016 secondo cui è possibile valutare esclusivamente la qualità ricorrendo ad un prezzo fisso oppure contemplare la valutazione dell'elemento prezzo mediante applicazione della formula definita con il regolamento attuativo approvato con DPP 21 ottobre 2016, n. 16-50/Leg. Il punteggio assegnabile alla componente prezzo non può comunque essere superiore al 15 per cento sul totale.

Ai sensi dell'art. 22, co. 5 L.p. 13/2007, le amministrazioni aggiudicatrici riservano la partecipazione alle procedure di affidamento di servizi socio-assistenziali ad organismi del terzo settore in possesso dell'accreditamento provinciale o in grado di comprovare altrimenti la propria capacità.

Le stazioni appaltanti, nell'esercizio della loro discrezionalità, individuano "adeguate procedure comparative" tra quelle disciplinate a livello provinciale o statale.

Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute, **senza possibilità di deroga**, a compiere gli affidamenti in oggetto ricorrendo *in primis* alle convenzioni APAC e al Mercato elettronico della Provincia Autonoma di Trento (ME-PAT), e in subordine, agli strumenti elettronici di acquisto messi a disposizione di Consip S.p.A, pena la nullità del contratto.

Il criterio di valutazione dell'offerta cui ricorrere è quello dell'offerta economicamente più

vantaggiosa. Al fine di valorizzare la componente qualitativa del servizio da erogare, il peso percentuale da attribuire alla componente economica non può superare il 15 (quindici) per cento. Resta ferma la facoltà in capo alle amministrazioni di fare ricorso al cd. “prezzo fisso” disciplinato dall’art. 17, co. 2, L.p. n. 2/2016.

Per garantire la continuità del servizio prestato nonché la tutela dei lavoratori impiegati, si suggerisce di inserire nei documenti di gara clausole sociali di esecuzione del contratto che tengano conto della continuità dei rapporti di lavoro del personale impiegato nella erogazione dei servizi.

5. L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE ALLA SOGLIA DI RILEVANZA EUROPEA

Ai sensi dell’art. 30, comma 1 della L.p. n. 2/2016, l’affidamento di servizi socio-assistenziali di importo pari o superiore alla soglia europea (750.000 euro) è regolato dall’applicazione delle “vigenti norme provinciali riguardanti l’affidamento dei servizi sociali [...] integrate [...] dalle disposizioni direttamente applicabili del titolo III, capo I, della direttiva 2014/24/UE”.

L’integrazione della norma di settore con le disposizioni immediatamente precettive della Direttiva determina la costituzione a monte di una riserva di partecipazione **ai soli enti non profit aventi i requisiti di cui all’art. 20 L.p. 13/2007 per tutte le procedure di gara per l’affidamento dei servizi socio-assistenziali**. La restrizione della platea dei soggetti che possono partecipare alle gare costituisce una misura conforme ai contenuti della Direttiva europea 2014/24/UE. La Direttiva 2014/24/UE, infatti, nel valorizzare l’intervento dei soggetti del Terzo settore nella costruzione di un sistema delle politiche sociali che sappia rispondere ai bisogni della collettività, che non sono soddisfatti dal mercato, ha provveduto ad introdurre l’art. 77 che consente di riservare la partecipazione delle procedure di affidamento ai soggetti senza scopo di lucro. Tale norma rappresenta del resto la traduzione concreta delle indicazioni programmatiche recate dal documento Strategia Europa 2020¹⁰.

E’ in ogni caso opportuno specificare che l’affidamento dei servizi in oggetto impone, secondo quanto disposto dall’art. 77 Dir. 2014/24/UE, il rispetto di talune condizioni. Il contratto stipulato con il soggetto non profit, individuato al termine della procedura, deve infatti possedere le seguenti caratteristiche:

- **il contratto non ha durata superiore ai tre anni;**
- **l’uscente non può partecipare alla procedura di gara per l’affidamento del medesimo servizio a conclusione del triennio, ad eccezione delle ipotesi in cui il servizio da erogare sia connotato da elementi di differenziazione rispetto al precedente.**

Il limite di durata triennale del contratto e l’impossibilità di invitare il gestore uscente a conclusione del contratto stesso costituiscono condizioni applicabili agli affidamenti posti in essere a seguito dell’entrata in vigore delle presenti linee guida. Non si tiene conto pertanto degli affidamenti precedenti o già in essere.

¹⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)2020 def. del 3 marzo 2010. Con tale documento la Commissione si è impegnata a promuovere la diffusione di una cultura secondo cui le amministrazioni attraverso i loro acquisti contribuiscono al perseguimento di politiche votate alla valorizzazione delle PMI, all’adeguamento dei metodi di produzione e di consumo a criteri di sostenibilità ambientale, alla costruzione di una rete in grado di garantire l’inclusione e la coesione sociali (c.d. approccio trasversale).

In questa fase quello sopra rappresentato costituisce un esito che, seppure restrittivo, costituisce un criterio interpretativo solido; va peraltro tenuto mente alla disposizione recata dal comma 5 dell'articolo 77 della già citata direttiva appalti 2014/24UE secondo cui *“5. Fermo restando l'articolo 92, la Commissione valuta gli effetti del presente articolo e trasmette una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 18 aprile 2019.”*.

All'esito della prevista revisione degli effetti dell'articolo individuato potrebbe essere possibile rideterminare la portata delle presenti linee guida.

L'art. 74 della Direttiva dell'Unione europea, dedicato ai mezzi di indizione della gara, impone che queste siano avviate, **alternativamente, mediante la pubblicazione di un bando oppure con avviso di preinformazione (cd. PIN)**.

Per quanto concerne l'utilizzo del bando quale strumento di indizione della procedura, va osservato che quest'ultimo deve essere redatto e pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

L'avviso di preinformazione costituisce invece un particolare strumento di indizione di gara con il quale le stazioni appaltanti, entro il 31 dicembre di ogni anno, rendono nota l'intenzione, attraverso la pubblicazione in GUUE, di aggiudicare appalti nel corso dell'anno successivo. Tale avviso indica specificamente i servizi che saranno oggetto degli appalti da aggiudicare e precisa *“che i contratti saranno aggiudicati senza ulteriori pubblicazioni ed invita gli operatori a manifestare il proprio interesse per iscritto”*¹¹. In via eventuale, l'avviso di preinformazione può coprire un periodo superiore a dodici mesi purché comunque non eccedente i ventiquattro mesi. Nell'ipotesi in cui le amministrazioni aggiudicatrici volessero ricorrere a tale strumento, l'avviso sarà redatto conformemente al modello di cui all'allegato XIV, parte I, lettera G del Codice.

Per quanto concerne gli obblighi di post-pubblicazione, le stazioni appaltanti sono tenute a rendere noto il risultato della procedura d'appalto mediante la pubblicazione in GUUE di un avviso di aggiudicazione contenente le informazioni di cui all'allegato XIV, parte I, lettera H del Codice. Le amministrazioni possono eventualmente raggruppare detti avvisi su base trimestrale; in tal caso, esse inviano gli avvisi raggruppati al più tardi trenta giorni dopo la fine di ogni trimestre.

In merito alle modalità di pubblicazione degli atti sopra descritti si ritiene che l'assolvimento degli obblighi normativi avvenga con la sola pubblicazione in GUUE. A conforto di tale conclusione si porta l'art. 75, par. 4 della Direttiva che rinvia solamente all'art. 51 della Direttiva relativo alla disciplina della pubblicazione a livello europeo, senza richiamare l'art. 52 della stessa concernente specificamente la pubblicazione a livello nazionale. D'altra parte anche il Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.) nel disciplinare gli appalti di servizi sociali richiama, all'art. 142, co. 5, le sole modalità di pubblicazione dettate dall'art. 72 (ossia la pubblicazione in GUUE) e non anche quelle definite dall'art. 73 in punto di pubblicazione a livello nazionale. Laddove le amministrazioni aggiudicatrici dovessero ritenere necessaria una forma di pubblicità anche a livello nazionale (G.U.R.I., quotidiani, ecc.), possono provvedervi dando adeguata motivazione.

Stante il silenzio della normativa europea relativamente alle procedure cui ricorrere per aggiudicare i servizi in oggetto, si ritiene che le amministrazioni aggiudicatrici siano tenute ad affidare i servizi socio-assistenziali a norma delle procedure sancite in via ordinaria per gli affidamenti di importo pari o superiore alla soglia europea. Gli obblighi di pubblicità del bando o dell'avviso di preinformazione come sopra descritti possono essere oggetto di deroga nelle sole ipotesi in cui ricorrano i presupposti per dare luogo ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando ai sensi dell'art. 63

¹¹ Cfr. art. 75, par. 1, lett. b) Dir. 2014/24/UE.

D.Lgs. 50/2016. Permane comunque l'onere di dar corso alla pubblicazione di un avviso di aggiudicazione al termine della procedura.

Al pari di ciò che avviene per gli affidamenti di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, anche i contratti pubblici relativi a servizi socio-assistenziali di valore pari o superiore alla soglia vengono aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per i servizi in oggetto non potrà essere attribuito alla componente economica un peso percentuale superiore a 15 punti sul totale (art. 22, co. 5 L.p. 13/2007). Ciò differisce dalla disciplina sancita in via ordinaria secondo cui il peso da attribuire alla componente economica non può superare la misura del 30 per cento (art. 17, co. 1 L.p. 2/2016). Resta in ogni caso nella facoltà delle stazioni appaltanti valutare le offerte sulla base della sola componente qualitativa ai sensi dell'art. 17 comma 2 della L.p. 2/2016. In tale ipotesi l'elemento relativo al prezzo può assumere la forma di un prezzo fisso e le concorrenti competono solamente in base agli aspetti qualitativi. Per i restanti aspetti si rinvia alle considerazioni già formulate sopra.

In considerazione delle particolari esigenze di continuità nell'erogazione dei servizi, stanti le evidenze normative anche in tema di rotazione degli affidamenti anche nel segmento di valore pari o superiore al valore della soglia di rilevanza comunitaria, va posta particolare attenzione alle possibilità che l'ordinamento provinciale consente nell'ambito delle clausole sociali, che nella materia dei servizi socio-assistenziali possono trovare applicazione nella forma maggiormente avanzata costituita dalla continuità dei rapporti di lavoro dei lavoratori impiegati nei servizi.

Ai sensi del combinato disposto della L.p. 13/2007 e della Dir. 2014/24, le amministrazioni aggiudicatrici riservano la partecipazione alle procedure di affidamento di servizi socio-assistenziali ad organismi del terzo settore in possesso dei requisiti richiesti dalla norma.

Per quanto concerne gli obblighi di pubblicità preventivi e successivi alla procedura di gara, trova applicazione la disciplina europea. Al termine della procedura le amministrazioni rendono nota l'aggiudicazione attraverso la pubblicazione del relativo avviso.

Le stazioni appaltanti, nell'esercizio della loro discrezionalità, individuano "adeguate procedure comparative" tra quelle disciplinate a livello provinciale o statale per gli affidamenti di importo pari o superiore alla soglia europea.

Il criterio di valutazione dell'offerta cui ricorrere è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Al fine di valorizzare la componente qualitativa del servizio da erogare, il peso percentuale da attribuire alla componente economica non può superare il 15 (quindici) per cento.

Resta ferma la facoltà in capo alle amministrazioni di ricorrere al criterio del cd. "prezzo fisso" di cui all'art. 17, co. 2, L.p. n. 2/2016.

Per garantire la continuità del servizio prestato nonché la tutela dei lavoratori impiegati, si suggerisce di inserire nei documenti di gara clausole sociali di esecuzione del contratto che tengano conto della continuità dei rapporti di lavoro del personale impiegato nella erogazione dei servizi.

6. CONCESSIONI DI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI

L'affidamento di servizi socio-assistenziali può avvenire anche nelle forme della concessione come prescritto all'**art. 30, comma 3, L.p. 2/2016**.

L'art. 30, comma 3, della L.p. 2/2016 prescrive l'applicazione della Dir. 2014/23/UE che dovrebbe tuttavia essere integrata con i contenuti della legge in materia di servizi sociali (L.p. 13/2007): l'art. 22, comma 5, infatti, nel disciplinare le modalità di erogazione della prestazione, si riferisce genericamente agli affidamenti dei servizi socio-assistenziali e trova pertanto applicazione sia alla modalità di affidamento mediante appalto che mediante concessione.

In relazione alle concessioni di servizi socio-assistenziali, la normativa europea prevede, al pari delle concessioni relative ai servizi ordinari, una **soglia di rilevanza europea pari ad Euro 5.548.000,00**.

Per procedure di affidamento di **concessioni di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea** trova applicazione la disciplina di settore definita all'art. 22, comma 5, L.p. 13/2007. In conformità al dettato della disposizione citata, le amministrazioni aggiudicatrici prevedono la partecipazione alla procedura dei **solli soggetti non profit in possesso dei requisiti** di cui all'art. 20 e relativo regolamento di esecuzione.

Relativamente all'ambito sopra soglia, la direttiva comunitaria tratta in maniera generale nei considerando 36, 53 e 54 alcune tipologie di servizi sociali, stabilendo che *“si dovrebbe perciò istituire un regime specifico che tenga conto del fatto che [questi servizi] sono di recente regolazione”*. Tuttavia nel corpo normativo della direttiva non è prevista alcuna riserva di concessione a favore di soggetti specificati, limitandosi il testo normativo all'art. 19 in tema di pubblicità. In questo senso le amministrazioni aggiudicatrici dovranno affrontare la possibilità di affidare concessioni nell'ambito di un quadro normativo europeo che privilegia il tema della concorrenza rispetto al tema della restrizione del mercato.

Ai sensi degli artt. 31, par. 3 e art. 32 della Dir. 2014/23, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a rendere nota l'intenzione di aggiudicare un servizio socio-assistenziale ricorrendo alla pubblicazione di un avviso di preinformazione in GUUE. L'avviso di preinformazione si riferisce specificamente ai tipi di servizi che saranno oggetto degli appalti da aggiudicare. Esso indica in particolare che gli appalti saranno aggiudicati senza successiva pubblicazione e invita gli operatori economici interessati a manifestare il proprio interesse per iscritto.

Al termine della procedura ed entro 48 giorni dall'aggiudicazione della concessione, le amministrazioni aggiudicatrici pubblicano in GUUE un avviso di aggiudicazione contenente i risultati della procedura di aggiudicazione. Tali avvisi possono essere raggruppati su base trimestrale; in tal caso, essi gli avvisi vengono trasmessi al più tardi 48 giorni dopo la fine di ogni trimestre.

In relazione all'affidamento di servizi socio-assistenziali tramite concessione, la normativa europea prevede una soglia di rilevanza europea pari ad Euro 5.548.000,00.

Per procedure di affidamento di concessioni di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea trova applicazione la disciplina di settore definita all'art. 22, comma 5 L.p. 13/2007. A tali procedure partecipano solamente soggetti non profit dotati dei requisiti previsti dalle norme.

Sono dettate specifiche norme in tema di pubblicità.