

Linee Guida in materia di affidamento di servizi socio-assistenziali mediante appalto o concessione

Indice Documento

	Pagina
<i>Premessa</i>	2
1. <i>Inquadramento normativo</i>	2
2. <i>Ambito di applicazione</i>	3
3. <i>I soggetti del sistema delle politiche sociali</i>	4
4. <i>L'affidamento dei servizi socio-assistenziale di importo inferiore alla soglia europea</i>	4
5. <i>L'affidamento dei servizi socio-assistenziale di importo pari o superiore alla soglia europea</i>	7
6. <i>Concessione di servizi socio-assistenziali</i>	9

Trento, giugno 2019

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.

Le presenti linee guida costituiscono un documento 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 amministrazioni aggiudicatrici forniscono adeguata e puntuale motivazione laddove intendano discostarsi dai contenuti delle stesse.

1. Inquadramento normativo

1.1. 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.

1.2. 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 amministrazioni aggiudicatrici 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, l'efficacia e l'appropriatezza delle prestazioni, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti, l'innovazione e la capacità di generare capitale sociale in termini di valorizzazione delle risorse locali, ivi compreso il volontariato”*¹.

1.3. 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.

¹ Cfr. art. 30, comma 4, L.p. 2/2016.

1.4. 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). Si ricorda altresì che recentemente ANAC ha posto in consultazione una proposta di revisione delle suddette linee guida pubblicando il documento "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali".

2. Ambito di applicazione

2.1. 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, ovverosia 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).

2.2. Le linee guida in oggetto contengono indicazioni vevoli 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 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.

2.3. 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. 214/24/UE). Tali modalità, disciplinate in specifiche norme di settore, costituiscono del resto fattispecie di regolazione delle relazioni tra amministrazioni e soggetti erogatori del servizio che, coerentemente con il principio costituzionale di sussidiarietà, si attagliano meglio al settore dei servizi sociali in quanto consentono di riconoscere il valore e la funzione degli enti del Terzo settore, promuovendone lo sviluppo, salvaguardandone l'autonomia, favorendone l'apporto originale per

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

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.

il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche, e di utilità sociale 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.

2.4. Dal punto di vista operativo, le amministrazioni aggiudicatrici 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.

3. I soggetti del sistema delle politiche sociali

3.1. Le presenti linee guida si applicano alle **amministrazioni aggiudicatrici** 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 soggetti previsti dall'articolo 3 del D.Lgs. 117/2017, costituiscono gli interlocutori privilegiati delle amministrazioni aggiudicatrici 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.

4. L'affidamento dei servizi socio-assistenziali di importo inferiore alla soglia europea

4.1. 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 amministrazioni aggiudicatrici che intendono affidare **servizi socio-assistenziali** sono chiamate a porre in essere procedure conformi all'art. 22, comma 3, lett. c) della l.p. n. 13/2007, il quale precisa che i servizi in oggetto vengono **affidati ad uno o più soggetti del terzo settore in possesso dell'accreditamento provinciale⁵ 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*

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 (dPP 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg).

dei servizi affidati, salvo espressa deroga prevista nel capitolato di appalto con esclusivo riferimento alle parti del servizio non consistenti in prestazioni sociali”.

Nell'esercizio della loro discrezionalità, 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 materia di contratti pubblici. Nell'individuare la procedura applicabile l'amministrazione aggiudicatrice tiene in considerazione il valore della commessa al fine di garantire un adeguato grado di concorrenzialità e il rispetto dei principi generali di trasparenza, pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità.

Relativamente alle soglie, considerato anche il riferimento dell'art. 22, comma 6, della l.p. 13/2007, si considera possibile l'affidamento diretto per contratti di valore inferiore a 46.400,00 Euro.

Per l'affidamento di contratti di importo superiore ad 46.400 Euro ed inferiore a 221.000 Euro, si raccomanda l'invito di almeno tre operatori economici⁶, mentre per affidamenti di importo superiore a 221.000 ed inferiore alla soglia europea (750.000 euro) si raccomanda l'invito di almeno 5 operatori economici.

4.2. In un'ottica generale va precisato 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. 135⁷, sanzionano con la nullità la violazione dell'obbligo di acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto. Ne consegue che le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute, **con carattere di vincolatività**, a compiere gli affidamenti in oggetto ricorrendo agli strumenti elettronici di acquisto messi a disposizione a livello provinciale da APAC o a livello nazionale da Consip S.p.A.: a livello provinciale integra il rispetto della norma sia l'utilizzo della piattaforma di negoziazione telematica provinciale Mercurio che l'utilizzo del mercato elettronico ME-PAT.

Tali soluzioni di acquisto rappresentano procedure comparative funzionali a garantire l'applicazione dei principi tipici del *public procurement* enunciati dall'art. 2 della L.p. n. 2/2016⁸, 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 sociale⁹.

4.3. 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”, pts. 3.6 e 3.7, precisano che il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti *“comporta, di norma, il divieto di invito a procedure dirette all'assegnazione di un appalto, nei confronti del contraente uscente e dell'operatore economico invitato e non affidatario del precedente affidamento”*, fatti salvi i casi 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. Ne consegue che il rispetto del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti si applica nel caso di procedure che restringano la platea dei soggetti invitati a partecipare e 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

⁶ Pur non essendo direttamente applicabile, dal momento che la L.p. 23/1990 non costituisce “norma di settore”, è ragionevole mantenere la simmetria con le disposizioni dettate in tema di acquisti di servizi ordinari, e quindi considerare, quantomeno per gli importi più bassi, integrata la procedura comparativa con l'invito di almeno tre operatori economici.

⁷ “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 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”.

⁸ “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”.

⁹ Cfr. art. 30, comma 4, L.p. 2/2016.

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 amministrazioni aggiudicatrici 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. Nel caso di procedura che si sostanzia nell'invito di tutti gli iscritti all'elenco dei soggetti accreditati non è invece necessario applicare il principio di rotazione.

Da ultimo, va altresì evidenziato che la recente legge provinciale 11 giugno 2019, n. 2 "*Misure di semplificazione e potenziamento della competitività*" è intervenuta con una modifica all'art. 30 della l.p. n. 2/2016 precisando che agli affidamenti di servizi socio-assistenziali trova applicazione il principio di rotazione così come declinato dall'art. 19 ter della l.p. n. 2/2016 e dalle relative linee guida. Ne consegue, pertanto, che le linee guida contenenti indicazioni per l'applicazione del principio di rotazione che saranno adottate a breve, in attuazione dell'art. 19 ter citato, troveranno applicazione anche al settore in oggetto.

4.4. 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 amministrazioni aggiudicatrici 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 i 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 di 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 d.P.P. 21 ottobre 2016, n. 16-50/Leg. Il punteggio assegnabile alla componente prezzo non può comunque essere superiore al 15 per cento sul totale.

4.5. Inoltre, trattandosi di servizi ad alta intensità di manodopera e ad elevato contenuto relazionale, nel caso di cambio di gestione dell'appalto, per garantire la tutela dei lavoratori, nonché, almeno parzialmente, la continuità nella erogazione dei servizi, almeno relativamente alla composizione del gruppo di lavoro, 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 ai sensi dell'art. 32, comma 4, L.p. n. 2/2016.

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.

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

Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a compiere gli affidamenti in oggetto ricorrendo agli strumenti elettronici di acquisto, 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 quindici (15) 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-assistenziale di importo pari o superiore alla soglia europea

5.1. 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 del Terzo settore in possesso dell'accreditamento di cui al d.P.P. 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg. per tutte le procedure di gara per l'affidamento dei servizi socio-assistenziali. Solo questi enti infatti, come stabilito dall'articolo 6 del Regolamento di accreditamento dei soggetti che operano in ambito socio-assistenziale, possono essere accreditati qualora dimostrino di possedere i requisiti di cui all'art. 20 L.p. 13/2007. 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 alle 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 l'ente del Terzo settore, 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.

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 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.

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).

5.2. L'art. 74 della Direttiva citata, 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 amministrazioni aggiudicatrici, 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 amministrazioni aggiudicatrici 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. In ogni caso, le amministrazioni aggiudicatrici possono provvedere a forme di pubblicità a livello nazionale, se ritenuto opportuno.

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

5.4. 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 amministrazioni aggiudicatrici 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 i concorrenti competono solamente in base agli aspetti qualitativi. Per i restanti aspetti si rinvia alle considerazioni già formulate sopra.

5.5. Anche in considerazione delle caratteristiche intrinseche dei servizi (alta intensità di manodopera e forte contenuto relazionale delle prestazioni), nonché delle particolari esigenze di continuità nell'erogazione degli stessi, stanti le evidenze normative in tema di limitazione temporale della durata dell'affidamento, 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

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

applicazione nella forma maggiormente avanzata costituita dalla continuità dei rapporti di lavoro dei lavoratori impiegati nei servizi, ai sensi dell'art. 32, comma 4, L.p. n. 2/2016.

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 amministrazioni aggiudicatrici, 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 quindici (15) 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

6.1. 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.

6.2. 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**.

6.3. 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 del Terzo settore in possesso dei requisiti** di cui all'art. 20 e relativo regolamento di esecuzione.

6.4. 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.

6.5. 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, 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 del Terzo settore dotati dei requisiti previsti dalle norme.

Sono dettate specifiche norme in tema di pubblicità.