AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

LINEE GUIDA N° 17

Recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali»

Approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 382 del 27 luglio 2022

SOMMARIO

Premessa 3
Parte I - la normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali 4
1. Le fattispecie assoggettate al codice dei contratti pubblici 4
1.1 indicazioni generali 4
1.2 appalti di servizi sociali nei settori ordinari 4
1.3 appalti di servizi sociali nei settori speciali 4
1.4 concessioni di servizi sociali 5
2. Le fattispecie estranee al codice dei contratti pubblici 5
3. Le fattispecie escluse dall'applicazione del codice dei contratti pubblici 5
3.1 indicazioni generali 5
3.2 il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza 6
Parte II - i servizi sociali nei settori ordinari di cui all'articolo 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici 6
4. Principi generali 7
5. La programmazione del servizio 7
6. L'aggregazione e la centralizzazione della domanda 8
7. Le misure volte a garantire il rispetto delle condizioni previste dall'articolo 142, comma 5-ter, del codice per l'affidamento dei servizi sociali. 9
7.1 l'accessibilità 9
7.2 la continuità 9
7.3 la disponibilità 9
7.4 la completezza 9
7.5 la qualità dei servizi 10
a) la valutazione della qualità 10
b) gli strumenti di valutazione della qualità 10
7.6 il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti 11
8. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo 11
9. Il principio di rotazione negli affidamenti sotto soglia 12
10. La proroga tecnica 12
11. Le disposizioni in materia di trasparenza e di tracciabilità dei flussi finanziari 13
Parte III - i regimi derogatori previsti dal codice 13
12. Appalti riservati alle organizzazioni di cui all'articolo 143, comma 2, del codice dei contratti pubblici per determinati servizi 13
13. Appalti riservati ad operatori economici e cooperative sociali il cui scopo principiale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate ex articolo 112, comma 1, prima parte, del codice dei contratti pubblici (laboratori protetti) 13
14. Appalti con esecuzione riservata nell'ambito di programmi di lavoro protetti ex articolo 112, comma 1, seconda parte, del codice dei contratti pubblici 15

Premessa

Le presenti Linee guida sono elaborate in applicazione dell'articolo 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici, con la finalità di promuovere l'efficienza e la qualità dell'attività delle stazioni appaltanti. Le indicazioni ivi contenute, come evidenziato anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 805 del 3/5/2022 reso sul testo delle presenti Linee guida, non sono vincolanti, ma rappresentano suggerimenti volti a favorire l'omogeneità dei procedimenti amministrativi e lo sviluppo delle migliori pratiche.

Il documento, molto richiesto ed atteso dal mercato, interviene all'indomani dell'approvazione del decreto-legge n. 76/2020 che innova le disposizioni del codice dei contratti pubblici sugli affidamenti di servizi sociali realizzando quel coordinamento tra i due sistemi normativi (Codice del Terzo Settore e codice dei contratti pubblici) che finora era mancato. L'effetto che ne consegue è una riduzione dell'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici alle sole fattispecie ivi espressamente previste e ai soli casi in cui le stazioni appaltanti non ritengano di organizzare detti servizi ricorrendo a forme di co-programmazione e/o co-progettazione, alla stipula di convenzioni con le Organizzazioni di volontariato o le Associazioni di promozione sociale o a forme di autorizzazione o accreditamento previste dalla legislazione regionale in materia.

Per lo svolgimento dei servizi sociali, ivi compresi quelli individuati nell'allegato IX del codice dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti, infatti, possono decidere di ricorrere a forme di co-programmazione e/o di co-progettazione, qualora ritengano opportuno organizzare gli stessi avvalendosi della collaborazione degli Enti del terzo settore oppure di sottoscrivere convenzioni con gli Organismi individuati dall'articolo 56 del codice del Terzo settore (di seguito CTS). La scelta tra le varie alternative possibili è effettuata dalle amministrazioni in considerazione della natura del servizio da svolgere, delle finalità e degli obiettivi da perseguire, delle modalità di organizzazione delle attività e della possibilità/opportunità, da un lato, di coinvolgere attivamente gli operatori del settore nelle diverse fasi del procedimento di realizzazione del servizio e, dall'altro, di prevedere la compartecipazione dell'amministrazione allo svolgimento dello stesso.

Il presente documento si concentra sulle procedure di affidamento assoggettate alle disposizioni del codice dei contratti pubblici. Per quanto concerne gli istituti disciplinati dal CTS, si rimanda alle indicazioni fornite con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/3/2021 avente ad oggetto Le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 del CTS. Tale documento disciplina gli istituti della co-programmazione, co-progettazione, le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, i trasporti sanitari di emergenza e urgenza. Si ritiene che le indicazioni ivi contenute possano ispirare la redazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei regolamenti interni che disciplinano le procedure di affidamento di servizi sociali esclusi ed estranei dall'ambito di applicazione del codice e l'utilizzo degli istituti previsti dal CTS in base alla propria autonomia regolamentare e organizzativa.

La legge delega 21/6/2022 n. 78 in materia di contratti pubblici all'articolo 1, comma 2, lettera v) prevede la «*revisione della disciplina relativa ai servizi sociali e della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché a quelli di servizio ad alta intensità di manodopera, per i quali i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti devono contenere la previsione di specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo come criterio utilizzabile ai fini dell'aggiudicazione esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa*». Ciò posto, qualora necessario, le presenti Linee guida saranno aggiornate al quadro normativo di riferimento all'esito dell'adozione del nuovo codice dei contratti pubblici e dei relativi decreti attuativi.

PARTE I - La normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali

1. Le fattispecie assoggettate al codice dei contratti pubblici

1.1 Indicazioni generali

1.1.1 I contratti aventi ad oggetto servizi sociali rientranti nell'Allegato IX del codice dei contratti pubblici sono assoggettati alle disposizioni del codice indicate nei successivi paragrafi 1.2, 1.3 e 1.4 qualora non organizzati ai sensi degli articoli 55 e 56 del CTS o mediante forme di autorizzazione o accreditamento previste dalle disposizioni regionali in materia.

1.2 Appalti di servizi sociali nei settori ordinari

1.2.1 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 dei commi da 1 a 5 e dei commi da 5-ter a 5-octies del citato articolo 142. Tra questi rientrano gli affidamenti di servizi di trasporto ordinario di pazienti in ambulanza e gli affidamenti misti per la prestazione di servizi di ambulanza in generale, se il valore dei servizi di trasporto di pazienti in ambulanza è superiore al valore degli altri servizi di ambulanza.

1.2.2 Agli appalti di cui al punto 1.2.1 si applicano i principi comuni individuati agli articoli da 28 a 34 del codice dei contratti pubblici, le disposizioni in materia di programmazione di cui all'articolo 21 e di aggregazione di cui agli articoli 37 e 38, gli articoli da 54 a 58 e da 60 a 65. (procedure di aggiudicazione dei settori ordinari), 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 istruttorio) 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.

1.2.3 Ai sensi dell'articolo 30, comma 8, del codice dei contratti pubblici, agli appalti di servizi sociali rientranti nell'allegato IX del codice dei contratti pubblici, diversi da quelli indicati all'articolo 142, comma 5-bis, si applicano i commi da 1 a 5 del citato articolo 142 e le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241/1990.

1.2.4 Gli appalti di servizi di cui all'articolo 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici, di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, comma 1, lettera d), sono affidati nel rispetto di quanto previsto all'articolo 36.

1.3 Appalti di servizi sociali nei settori speciali

1.3.1 Gli appalti di servizi sociali nei settori speciali sono quelli rientranti nell'allegato IX del codice dei contratti pubblici affidati dagli enti aggiudicatori di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e) del codice dei contratti pubblici.

1.3.2 Fermo restando quanto previsto dal titolo VII del CTS e dall'articolo 140, comma 2, del codice dei contratti pubblici, nei settori speciali:

a) agli appalti di servizi sociali di cui all'allegato IX del codice dei contratti pubblici, si applicano le disposizioni sulla pubblicazione di bandi e avvisi previste dall'articolo 140;

b) agli appalti di servizi sociali di cui all'articolo 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici, di importo superiore alla soglia indicata all'articolo 35, comma 2, lettera c) del medesimo codice (1.000.000 di euro), oltre alle disposizioni di cui alla precedente lettera a), si applicano le disposizioni di cui ai commi da 5-bis a 5-septies del citato articolo;

c) agli appalti di servizi sociali di cui all'articolo 142, comma 5-bis, del codice dei contratti pubblici di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, comma 2, lettera c), si applica l'articolo 36 del medesimo codice.

1.4 Concessioni di servizi sociali

1.4.1 Alle concessioni di servizi sociali rientranti nell'allegato IX del codice dei contratti pubblici si applicano gli articoli 31, paragrafo 3, 32, 46 e 47, della direttiva 23/2014 e le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241. Le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di pubblicare un avviso di pre-informazione di cui all'allegato XXII, nonché un avviso di aggiudicazione.

2. Le fattispecie estranee al codice dei contratti pubblici

2.1 Ai sensi dell'articolo l'articolo 30, comma 8, del codice dei contratti pubblici, sono estranee all'applicazione del codice medesimo, anche se realizzate a titolo oneroso:

a) le forme di co-programmazione attivate con organismi del Terzo settore previste dall'articolo 55 del CTS realizzate secondo le modalità ivi previste;

b) le forme di co-progettazione attivate con organismi del Terzo settore previste dall'articolo 55 del CTS e realizzate secondo le modalità ivi previste;

c) le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le imprese di promozione sociale previste dall'articolo 56 del CTS e stipulate secondo le modalità ivi previste.

2.2 Le ipotesi indicate al punto 2.1 sono disciplinate dalle disposizioni del CTS e della legislazione speciale vigente in materia. Per la realizzazione di forme di co-programmazione e co-progettazione con enti del Terzo settore e la sottoscrizione di convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le imprese di promozione sociale, si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241. Le amministrazioni possono far riferimento alle indicazioni contenute nel decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/3/2021 avente ad oggetto Le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 del CTS.

2.3 Si applica l'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 14/3/2013 n. 33 in materia di trasparenza. Le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare sul sito Amministrazione Trasparente, gli atti relativi agli interventi di cui al presente paragrafo. Ai sensi del comma 3 del citato articolo 26, la pubblicazione è condizione di efficacia del provvedimento. Si applica, altresì, la legge 13 agosto 2010, n. 136 in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.

2.4 Ai sensi dell'allegato IX del codice dei contratti pubblici i servizi obbligatori organizzati come servizi non economici di interesse generale sono estranei all'applicazione del codice. Si tratta, ad esempio, dei regimi obbligatori e complementari di protezione sociale che coprono rischi di salute, vecchiaia, malattia, pensionamento e disabilità.

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

3.1 Indicazioni generali

3.1.1 Sono esclusi dall'applicazione del codice dei contratti pubblici i contratti di servizi sociali che non rientrano nei precedenti paragrafi 1 e 2. Tra questi sono individuati:

a) i servizi di ambulanza, intesi come servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, cui si applica l'articolo 57 del CTS;
b) l'erogazione di servizi sanitari e socio sanitari contemplati dai livelli essenziali di assistenza del servizio sanitario nazionale, effettuata da soggetti esterni accreditati, in forza di convenzioni o accordi contrattuali sottoscritti ai sensi del decreto legislativo 30/12/1992 n. 502;
c) gli affidamenti di servizi sociali svolti in regime di autorizzazione o accreditamento in attuazione della legislazione regionale in materia. A tali fattispecie si applicano le previsioni delle leggi speciali statali e regionali vigenti in materia, integrate dai principi contenuti nell'articolo 4 del codice. Si applica l'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 in materia di trasparenza. Le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare sul sito Amministrazione Trasparente, gli atti relativi agli interventi di cui al presente paragrafo. Ai sensi del comma 3 del citato articolo 26, la pubblicazione è condizione di efficacia del provvedimento. Si applica, altresì, la legge 13 agosto 2010, n. 136 in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.

3.2 Il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza

3.2.1 Il servizio di trasposto sanitario di emergenza e urgenza può essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento diretto alle organizzazioni di volontariato che abbiano le caratteristiche indicate all'articolo 57, comma 1, del CTS. Resta salva la facoltà delle Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia, di rendere obbligatorio l'affidamento del servizio in via prioritaria alle organizzazioni di volontariato.

3.2.2 Per trasporto sanitario di emergenza si intende ogni situazione che necessiti di una prestazione sanitaria rapida e immediata a causa di un imminente pericolo di vita.

3.2.3 Per trasporto di urgenza si intende ogni situazione in cui è necessaria una prestazione sanitaria non differibile, in assenza della quale la situazione del paziente diventerebbe critica e il paziente medesimo versa in condizioni tali da richiedere l'assistenza di personale sanitario in grado di effettuare anche il primo soccorso.

3.2.4 Rientra nella fattispecie in esame l'assistenza prestata in ambulanza da parte di personale debitamente formato in materia di pronto soccorso a pazienti per i quali esista un rischio di peggioramento dello stato di salute durante il trasporto. A titolo esemplificativo, rientrano nel campo applicativo dell'articolo 57 del CTS i trasporti finalizzati al trapianto di organi, alla trasfusione di sangue o emoderivati, alla somministrazione di farmaci e antidoti qualora risultino indispensabili a salvaguardare le fondamentali funzioni vitali dei pazienti e richiedano, quindi, imprevedibilità e somma urgenza nell'esecuzione.

3.2.5 Il rispetto delle condizioni previste dall'articolo 57 del CTS per lo svolgimento del servizio è garantito dalla predeterminazione di standard minimi di efficienza e di regole interne volte ad assicurare la parità di trattamento e la non discriminazione tra gli operatori. Sono considerate misure efficaci a tal fine, l'istituzione di elenchi di fornitori e l'applicazione del principio di rotazione.

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

4. Principi generali

4.1 Nell'affidamento dei servizi sociali indicati nel comma 5-bis dell'articolo 142 del codice dei contratti pubblici le stazioni appaltanti garantiscono il rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del medesimo codice.

4.2 Al fine di assicurare il rispetto dei principi sopra enunciati, si suggerisce alle stazioni appaltanti l'adozione di regolamenti interni volti a disciplinare gli aspetti relativi alle attività di affidamento ed esecuzione del contratto non disciplinati dal codice dei contratti pubblici, quali, ad esempio, la disciplina dei commissari di gara, la procedura competitiva con negoziazione, l'avvalimento, il subappalto, le modifiche del contratto, la disciplina sull'esecuzione. Si suggerisce la pubblicazione di detti regolamenti nel sito amministrazione trasparente.

4.3 I principi generali che ispirano detti regolamenti possono essere mutuati dal Quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali adottato dal Comitato per la protezione sociale del Consiglio europeo il 6 ottobre 2010 e richiamato dal Considerando 114 della direttiva 2014/24/UE.

5. La programmazione del servizio

5.1 Ai sensi dell'articolo 142, comma 5-quater, del codice, agli affidamenti dei servizi sociali di cui al comma 5-bis si applicano le disposizioni dell'articolo 21 del codice dei contratti pubblici nel rispetto della legislazione statale e regionale di settore. A tal fine, la programmazione riferita alla generalità degli acquisti di beni e servizi è integrata dalla programmazione di settore riferita ai servizi sociali che è effettuata nel rispetto di quanto previsto dalla legislazione regionale in materia.

5.2 Le amministrazioni procedono a un'adeguata programmazione delle risorse e degli interventi sociali, al fine di addivenire, in via preventiva, alla corretta individuazione e quantificazione delle risorse disponibili, dei bisogni da soddisfare, degli interventi all'uopo necessari e delle modalità di realizzazione degli stessi, anche mediante il coinvolgimento degli Enti del terzo settore ai sensi dell'articolo 55 del CTS.

5.3 L'individuazione del fabbisogno di servizi sociali è effettuata partendo dall'analisi storica della domanda del servizio, integrata da proiezioni sui possibili fabbisogni futuri, incluse possibili linee di azione per rispondere a situazioni di urgenza/emergenza.

5.4 I piani regionali degli interventi e dei servizi sociali sono realizzati dalle Regioni d'intesa con i Comuni interessati.

5.5 I Comuni, associati negli ambiti territoriali individuati dalla legislazione regionale, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, definiscono il piano di zona dei servizi sociali secondo le indicazioni del piano regionale nell'ambito delle risorse disponibili per gli interventi sociali e socio-sanitari.

5.6 Il piano di zona nell'individuare gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione, le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità, prevede l'erogazione dei servizi nel rispetto dei principi di universalità, parità di trattamento e non discriminazione. In particolare, il piano di zona è volto a:

a) favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;
b) qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate da forme di concertazione;
c) definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun Comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi;
d) prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi.

5.7 In sede di programmazione, ogni Comune adotta una «Carta dei servizi sociali», intesa come «Carta per la cittadinanza sociale», volta a delineare le modalità con cui si intende rispondere ai bisogni degli utenti dei servizi, tenendo conto dei propri orientamenti e possibilità. Fermi restando i contenuti previsti dall'articolo 13 della legge 328/2000, la Carta disciplina i seguenti aspetti:

a) le condizioni per un patto di cittadinanza sociale a livello locale;
b) i percorsi e le opportunità sociali disponibili;
c) la mappa delle risorse istituzionali e sociali;
d) i livelli essenziali di assistenza previsti;
e) gli standard di qualità da rispettare;
f) le modalità di partecipazione dei cittadini;
g) le forme di tutela dei diritti, in particolare dei soggetti deboli;
h) gli impegni e i programmi di miglioramento;
i) le regole da applicare in caso di mancato rispetto degli standard.

5.8 Le amministrazioni verificano e valutano annualmente lo stato di realizzazione delle azioni attivate, in termini di risultati raggiunti, e apportano i cambiamenti ritenuti necessari alla programmazione (ri-pianificazione) per l'anno successivo. In particolare, individuano le azioni di mantenimento, di potenziamento e di innovazione sulla base della valutazione dell'andamento storico del rapporto tra l'offerta del servizio interessato e la relativa domanda e dei dati sulla soddisfazione dell'utenza acquisiti nell'ambito delle azioni di monitoraggio.

6. L'aggregazione e la centralizzazione della domanda

6.1 L'articolo 142, comma 5-quinquies, del codice dei contratti pubblici consente di perseguire le finalità di aggregazione e centralizzazione della domanda di servizi sociali rientranti nell'ambito delineato dal comma 5-bis del medesimo articolo anche facendo ricorso alle forme di aggregazione previste dalla normativa regionale di settore, con particolare riguardo ai distretti sociosanitari e istituzioni analoghe. Pertanto, per l'affidamento di detti servizi, le amministrazioni possono avvalersi:

a) delle forme di aggregazione previste dall'articolo 37 del codice dei contratti pubblici;
b) della gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete, ricorrendo agli Ambiti territoriali individuati dalle Regioni ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328 attraverso forme di concertazione con gli enti locali interessati;
c) delle disposizioni dell'articolo 14, commi 27 e 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha previsto l'obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, di procedere in forma associata, mediante Unione di Comuni o convenzione, per la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione.

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

7.1 L'accessibilità

7.1.1. I servizi sociali dovrebbero essere facilmente accessibili da parte di tutti coloro che ne hanno bisogno (accesso universale) ed essere garantiti sia gratuitamente che a un prezzo accessibile per i cittadini.

7.1.2. Sarebbe opportuno che le amministrazioni rendessero disponibili a tutti i cittadini, anche attraverso sportelli sociali e attività di segretariato sociale, spazi di ascolto, informazione e orientamento in cui è possibile acquisire informazioni sui diritti, le opportunità e le risorse disponibili sul territorio in relazione a specifiche esigenze.

7.1.3. Per tali finalità, si rivelano particolarmente utili la mappatura dei servizi disponibili e l'utilizzo di una nomenclatura univoca dei servizi medesimi che faciliti l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza sociale, rendendo possibile anche il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali.

7.1.4. Le amministrazioni dovrebbero prevedere azioni particolari volte a garantire l'accesso ai servizi, alle informazioni e all'ambiente fisico in cui il servizio viene fornito da parte delle persone disabili, organizzando anche adeguati servizi di trasporto.

7.2 La continuità

7.2.1 I servizi sociali dovrebbero essere organizzati in modo da assicurare la continuità del servizio per tutta la durata del bisogno. In particolare, quando i servizi rispondono a necessità di sviluppo ed esigenze di lungo termine, i beneficiari devono poter contare su una serie continua di interventi, evitando l'impatto negativo dell'interruzione del servizio.

7.2.2 Le amministrazioni tengono conto delle esigenze di cui al punto precedente nell'individuare la durata del contratto, che deve essere adeguata alla tipologia dei bisogni da soddisfare e degli interventi da organizzare.

7.2.3 L'esigenza di garantire la continuità del servizio può essere assicurata mediante l'applicazione della clausola sociale prevista nel Contratto collettivo di riferimento, nei limiti individuati dalla normativa vigente. Non sono utilizzabili, per assicurare la continuità del servizio, gli affidamenti diretti al di fuori delle ipotesi consentite, né le deroghe al principio di rotazione.

7.3 La disponibilità

7.3.1 Le amministrazioni dovrebbero garantire una gamma di servizi sociali sufficientemente ampia e, possibilmente, prevedere percorsi assistenziali individuali, in modo da garantire una risposta adeguata alle necessità dei beneficiari.

7.3.2 Le amministrazioni dovrebbero assicurare agli utenti la possibilità di scelta tra diversi servizi in ragione, ad esempio, del luogo di erogazione o della modalità di organizzazione del servizio.

7.4 La completezza

7.4.1 Al fine di garantire la completezza dei servizi sociali, gli stessi dovrebbero essere adeguatamente programmati in ragione delle esigenze dei beneficiari e forniti in maniera integrata, tenendo conto delle varie necessità, capacità e preferenze dei beneficiari dei servizi e delle loro famiglie.

7.4.2 Sono considerati utili allo scopo la previsione di strumenti di ricognizione e valutazione della domanda, dell'intervento e del bisogno sociale del territorio e l'uso di strumenti informativi e gestionali, quali la cartella sociale, utili alla registrazione e conservazione dei dati relativi all'utenza e validi strumenti di controllo e monitoraggio dell'evolversi dei bisogni sociali e individuali, dei risultati ottenuti e del cambiamento dei fenomeni.

7.4.3 Le amministrazioni dovrebbero organizzare gli sportelli sociali garantendo che gli stessi, oltre a svolgere funzioni di informazione e orientamento in favore degli utenti, consentano la raccolta di dati utili alla ricognizione dei bisogni, agevolando l'attività di programmazione.

7.5 La qualità dei servizi

a) La valutazione della qualità

7.5.1 Gli enti del terzo settore operano in conformità alle norme vigenti e agli standard qualitativi stabiliti da leggi, regolamenti, linee guida etiche o codici di condotta. Gli enti tenuti alla redazione del bilancio sociale ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del CTS operano in conformità agli impegni ivi assunti.

7.5.2 Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito di procedure di affidamento di servizi di interesse generale, possono richiedere agli affidatari la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte, in conformità a quanto previsto dalle Linee guida adottate con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 23/7/2019, per gli interventi ivi individuati. Laddove richiesta, i costi della valutazione di impatto sono proporzionati al valore dell'intervento e inclusi nei costi complessivi finanziati. Le amministrazioni prevedono modalità e tempi per la messa a punto e l'esecuzione della valutazione di impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore.

7.5.3 La valutazione della qualità dei servizi deve essere partecipata e quindi svolta in cooperazione con i beneficiari e le loro famiglie, anche mediante la somministrazione di interviste periodiche e test di gradimento.

7.5.4 Le amministrazioni pubbliche verificano che i servizi sociali siano forniti da operatori qualificati e adeguatamente formati a soddisfare le esigenze degli utenti finali, spesso appartenenti a gruppi svantaggiati. L'organizzazione dell'attività lavorativa deve prevedere carichi di lavoro adeguati all'attività da svolgere.

7.5.5 Le amministrazioni pubbliche accertano che i servizi sociali siano forniti nell'ambito di infrastrutture fisiche adeguate che rispettino le norme di salute e sicurezza per i beneficiari dei servizi, i lavoratori, i volontari, nonché le norme di accessibilità e i requisiti in materia ambientale.

b) Gli strumenti di valutazione della qualità

7.5.6 Le amministrazioni pubbliche incaricate della fornitura di servizi sociali dovrebbero sviluppare strumenti specifici e adeguati per la definizione, la misurazione e la valutazione della qualità dei servizi sociali, al fine di conseguire una migliore gestione della spesa pubblica e una maggiore soddisfazione degli utenti.

7.5.7 Per le finalità di cui al punto precedente, le amministrazioni sviluppano sistemi di gestione della qualità, dotandosi a tal fine di norme, indicatori e criteri operativi. Detti sistemi sono costruiti, anche a livello di ambito territoriale, con la compartecipazione dei diversi soggetti interessati (enti locali, organizzazioni del terzo settore, utenti).

7.5.8 Gli strumenti di qualità dovrebbero:

- individuare gli scopi del servizio;
- avere un'interpretazione chiara e riconosciuta;
- essere basati su dati di riferimento disponibili e affidabili. I metodi di raccolta dei dati devono minimizzare gli errori che derivano da domande ambigue, definizioni fuorvianti, distorsioni derivanti da mancate risposte ed errori da parte di chi effettua l'intervista o di chi codifica. Le fonti di dati utili comprendono: statistiche ufficiali effettuate da istituti nazionali di statistica, rilevazioni di dati amministrativi a livello

locale, regionale, nazionale ed europeo, studi, relazioni e valutazioni, anche effettuate tra pari e gli scambi di informazioni sulle migliori pratiche; indagini effettuate da istituti di ricerca, da organizzazioni delle parti sociali;

- essere reattivi e rivedibili. Gli strumenti di qualità devono misurare accuratamente la rilevanza e l'efficacia delle azioni messe in atto, tenendo conto degli obiettivi perseguiti, la soddisfazione delle necessità dei beneficiari dei servizi e la loro vulnerabilità nei confronti dei rischi, delle spese e di qualunque elemento che possa influenzare la durata della fornitura del servizio.

7.5.9 L'analisi dei dati raccolti dovrebbe consentire l'identificazione di aspetti dinamici come, ad esempio, le tendenze, i punti deboli e i punti forti, le soglie raggiunte, le carenze nella continuità (input), rendendo possibile fissare obiettivi, determinare priorità e progettare una strategia per un'azione regolamentare o correttiva (processo), oltre che per monitorare e valutare l'efficienza e l'efficacia delle azioni messe in atto (risultato).

7.5.10 Gli strumenti di qualità collegati all'input valutano le caratteristiche della fornitura dei servizi sociali. Essi rappresentano le condizioni necessarie per la fornitura di servizi sociali di qualità elevata ma non garantiscono che siano seguiti i procedimenti adatti o che siano raggiunti risultati soddisfacenti.

7.5.11 Gli strumenti di qualità collegati alla procedura misurano la fornitura dei servizi sociali e offrono una valutazione della loro qualità basata sui dati disponibili. Essi rappresentano quindi la definizione che più si avvicina all'effettiva fornitura del servizio.

7.5.12 Gli strumenti di qualità collegati al risultato valutano il livello in cui la fornitura del servizio sociale va incontro alle necessità dei beneficiari e influenza il loro benessere. Tuttavia questi strumenti possono essere influenzati da altri fattori, diversi dalla qualità della fornitura del servizio sociale, che devono essere tenuti presenti mediante un adattamento ai rischi.

7.6 Il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti

7.6.1 La Carta dei servizi sociali rappresenta uno strumento privilegiato per realizzare percorsi di valutazione della qualità che tengano conto del punto di vista degli utenti dei servizi.

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

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

8.1 Ai sensi dell'articolo 95, comma 3, lettera a) del codice 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.

8.2 Al fine di garantire la qualità dei servizi, le amministrazioni possono privilegiare formule matematiche che valorizzino gli aspetti qualitativi in misura maggiore rispetto al ribasso sul prezzo, come ad esempio le formule non lineari con valori di $\propto$ contenuti o quelle bilineari. Inoltre, le amministrazioni, ai sensi dell'articolo 95, comma 7, del codice dei contratti pubblici, possono prevedere, nei documenti di gara, che l'elemento relativo al costo assuma la forma di un prezzo o costo fisso, sulla base del quale sarà effettuata la competizione avendo a riferimento i soli criteri qualitativi.

8.3 La stazione appaltante può prevedere nei documenti di gara il ricorso alla riparametrazione con riferimento ai singoli sub-criteri dell'offerta tecnica e dell'offerta economica. In tal modo è possibile preservare l'equilibrio tra

le diverse componenti dell'offerta, garantendo che, in relazione a tutte le componenti, l'offerta migliore ottenga il massimo punteggio, con conseguente rimodulazione delle altre offerte.

8.4 Ferme le indicazioni contenute nell'articolo 95 del codice, le amministrazioni possono utilizzare criteri di aggiudicazione dell'offerta che attengano, tra l'altro:

a) alla qualità del servizio;
b) all'organizzazione e alla qualifica professionale ed esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto;
c) 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.);
d) alle condizioni per lo svolgimento della prestazione (tempi, modalità di svolgimento, processi).

8.5 Le amministrazioni, nell'esercizio della discrezionalità tecnica, possono individuare ulteriori sub-criteri di valutazione che facciano riferimento alle misure descritte nel paragrafo 7.

8.6 Nel caso di contratti finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR o del PNC, le amministrazioni possono prevedere l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che dimostri la sussistenza di una o più delle condizioni previste dall'articolo 5 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito con legge 29 luglio 2021, n. 108, secondo le indicazioni contenute nelle Linee guida per favorire le pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC, adottate con Decreto della Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le Pari Opportunità in data 7 dicembre 2021. In particolare, le amministrazioni possono prevedere che il concorrente si impegni ad assumere persone disabili per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, in misura superiore rispetto alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione o, nel caso di cui al paragrafo 13, come riserva di partecipazione o di esecuzione.

9. Il principio di rotazione negli affidamenti sotto soglia

9.1 Agli affidamenti di servizi sociali di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, comma 1, lettera d) del codice dei contratti pubblici effettuati ai sensi dell'articolo 36 del medesimo codice si applica il principio di rotazione.

9.2 Nell'ambito dei servizi sociali possono sussistere particolari ragioni per derogare al principio della rotazione, che dipendono dalla natura del servizio offerto oppure dalla situazione di svantaggio in cui versano i beneficiari del servizio o i prestatori dello stesso.

9.3 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, specificando il motivo per cui dette esigenze non possano essere soddisfatte individuando una durata idonea del contratto o prevedendo, nei documenti di gara, la possibilità del rinnovo del contratto alla scadenza oppure, ancora, attivando la clausola sociale prevista nel contratto collettivo nazionale di riferimento. 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.

10. La proroga tecnica

10.1 La proroga dei contratti in corso di esecuzione è un istituto di carattere eccezionale volto a consentire la prosecuzione del servizio nel caso in cui, per cause indipendenti dalla volontà della stazione appaltante, la procedura per l'affidamento del nuovo contratto non possa concludersi prima della scadenza del contratto in essere.

10.2 Le amministrazioni tengono conto dei contratti in scadenza nella programmazione biennale degli acquisti e programmano l'avvio delle procedure di gara in tempo utile per addivenire all'aggiudicazione del servizio entro la scadenza del contratto.

11. Le disposizioni in materia di trasparenza e di tracciabilità dei flussi finanziari

11.1 Agli appalti di servizi di cui all'articolo 142, comma 5-bis, del codice e agli appalti di cui alla Parte III si applicano le disposizioni in materia di trasparenza di cui all'articolo 29 del codice dei contratti pubblici.

11.2 Agli appalti di cui al punto precedente si applicano le disposizioni in materia di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 e le indicazioni di cui alla determina dell'Autorità n. 556/2017.

Parte III - I regimi derogatori previsti dal codice

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

12.1 L'articolo 143 del codice dei contratti pubblici introduce una riserva in favore di organizzazioni in possesso delle caratteristiche organizzative e strutturali individuate dal comma 2 della norma, per la partecipazione alle procedure di gara che abbiano ad oggetto i servizi individuati al comma 1. La disposizione introduce una deroga al principio di concorrenza e, pertanto, può trovare applicazione soltanto ai casi espressamente previsti.

12.2 La stazione appaltante, negli atti di programmazione, indica la volontà di ricorrere ad una procedura riservata e, nella determina a contrarre, motiva in ordine alla scelta di avvalersi della deroga, con riferimento al perseguimento di obiettivi di utilità sociale.

12.3 Le procedure di aggiudicazione sono quelle previste dagli articoli da 54 a 58 e da 60 a 65 del codice dei contratti pubblici in ragione della tipologia dell'affidamento e della soglia di importo. Gli affidamenti sono effettuati nel rispetto delle disposizioni regionali in materia.

12.4 La stazione appaltante verifica, oltre al possesso dei requisiti generali e speciali previsti dal codice, la sussistenza, in capo ai concorrenti, delle particolari condizioni previste dall'articolo 143 del codice dei contratti pubblici, attestata in sede di partecipazione.

13. Appalti riservati ad operatori economici e cooperative sociali il cui scopo principiale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate ex articolo 112, comma 1, prima parte, del codice dei contratti pubblici (laboratori protetti)

13.1 L'articolo 112, comma 1, prima parte, del codice dei contratti pubblici, fatte salve le disposizioni vigenti in materia di cooperative sociali e di imprese sociali, prevede una riserva di partecipazione e di esecuzione in favore di operatori economici, cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate, che abbiano almeno il trenta per cento dei lavoratori

(soci o non) costituito da dette persone. In considerazione delle finalità sociali, che giustificano la riserva, la suddetta percentuale di lavoratori disabili o svantaggiati deve essere riferita sia al numero complessivo dei lavoratori sia a quello che esegue le singole prestazioni dedotte in contratto.

13.2 L'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate è qualificabile come scopo principale dei soggetti di cui al punto 13.1 quando ne costituisce l'attività principale e stabile, risultante dallo statuto sociale.

13.3 Il calcolo della quota del 30 per cento dei lavoratori disabili o svantaggiati è effettuato secondo le indicazioni fornite dall'INPS con la circolare n. 188 del 1994. In particolare, la base di calcolo a cui applicare la percentuale del 30 per cento è determinata scomputando dal numero complessivo dei lavoratori impiegati i soci volontari e le persone con disabilità o svantaggiate. Per le cooperative sociali devono essere computati nella base di calcolo sia i soci che i dipendenti.

13.4 La scelta di avvalersi della riserva di partecipazione o di esecuzione è indicata negli atti di programmazione. L'affidamento riservato ai soggetti di cui al punto 13.1 può avere ad oggetto appalti di lavori, servizi o forniture e concessioni di lavori e di servizi nei settori ordinari. Gli affidamenti sono effettuati nel rispetto delle disposizioni regionali in materia. Il bando di gara indica la misura minima di lavoratori disabili o svantaggiati da impiegare nello svolgimento delle prestazioni contrattuali.

13.5 Nel caso della riserva di partecipazione, le procedure di aggiudicazione sono quelle previste dagli articoli da 54 a 58 e da 60 a 65 del codice. La stazione appaltante verifica il possesso, in capo ai concorrenti, dei requisiti previsti dall'articolo 80 del codice dei contratti pubblici. Con particolare riferimento alle cooperative sociali di tipo B finalizzate al reinserimento lavorativo di detenuti, in forza dell'articolo 20 della legge n. 354 del 1975, così come integrato dalla legge n. 193 del 2000, per la costituzione e lo svolgimento di rapporti di lavoro, nonché per l'assunzione della qualità di socio nelle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991 n. 381, non si applicano le incapacità derivanti da condanne penali o civili. La deroga è prevista esclusivamente in favore dei soci e dei lavoratori delle cooperative ed è finalizzata a consentire il relativo reinserimento lavorativo. La disciplina prevista all'articolo 80, commi 1 e 2, trova piena applicazione nei confronti degli amministratori, dei procuratori e dei direttori tecnici.

13.6 Nell'ipotesi di cui al punto 13.5, nella determinazione dei criteri di valutazione delle offerte la stazione appaltante deve valorizzare adeguatamente le caratteristiche sociali delle stesse attraverso la previsione di idonei criteri qualitativi e quantitativi.

13.7 La stazione appaltante può tenere in considerazione, tra i criteri qualitativi di valutazione dell'offerta, caratteristiche soggettive dell'operatore economico, quali ad esempio: i requisiti, le caratteristiche e l'esperienza professionale del responsabile delle attività di coordinamento; il numero e le competenze degli operatori incaricati dell'accompagnamento lavorativo; la presenza di programmi di formazione, aggiornamento, accompagnamento e tutoraggio del personale disabile o svantaggiato; la capacità di trasformazione dei tirocini formativi in assunzioni stabili. La stazione appaltante può valutare altresì: l'appropriatezza e accuratezza dei progetti, intesa come capacità di elaborare piani personalizzati di inserimento e di affidare mansioni che tengano conto della particolare situazione fisica e psicologica dei lavoratori disabili o svantaggiati; l'attività formativa dedicata ai lavoratori; il possesso della certificazione di qualità inerente all'attività di inserimento lavorativo; la presenza di azioni di valutazione periodica delle attività di inserimento; le azioni di raccordo con i servizi sociali del territorio.

13.8 Può costituire un criterio di valutazione di tipo quantitativo, ad esempio, l'incremento del numero di lavoratori svantaggiati rispetto alla quota minima prevista dal bando di gara.

13.9 La stazione appaltante verifica periodicamente la permanenza dei presupposti che hanno consentito l'accesso dell'operatore economico alla procedura riservata o all'esecuzione riservata che devono essere mantenuti anche durante tutta la fase esecutiva.

13.10 L'esecuzione del contratto deve avvenire con modalità tali da perseguire lo scopo sociale dell'operatore economico, favorendo l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate. A tal

fine, nel caso di riserva di esecuzione, il bando di gara richiede l'indicazione delle modalità di esecuzione che avviene nell'ambito di apposita relazione dell'operatore economico. La stazione appaltante verifica che le modalità indicate dal concorrente siano idonee al perseguimento dello scopo dichiarato sulla base di criteri predeterminati e resi noti nel bando di gara. Tra i criteri individuati dalla stazione appaltante possono essere previsti l'impiego di una percentuale minima di personale con disabilità o svantaggiato e i criteri individuati al punto 13.7.

13.11 In fase esecutiva la stazione appaltante, al fine di garantire la qualità del servizio affidato, verifica il rispetto delle condizioni richieste dal bando di gara e di quelle offerte dall'esecutore e accerta l'idoneità dei programmi adottati a perseguire gli obiettivi prefissati.

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

14.1 L'articolo 112, comma 1, seconda parte del codice dei contratti pubblici, prevede che le stazioni appaltanti possano inserire nel bando di gara una condizione di esecuzione richiedendo che il contratto sia svolto nell'ambito di un programma di lavoro protetto che preveda l'impiego, per lo svolgimento delle relative prestazioni di almeno il 30% di lavoratori con disabilità o svantaggiati.

14.2 Il limite numerico previsto dalla norma deve essere rispettato al momento della stipula del contratto ed essere mantenuto per tutta la fase esecutiva ed è calcolato con le modalità indicate al punto 13.3.

14.3 L'esecuzione del contratto avviene con modalità tali da favorire concretamente l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate. Il bando di gara richiede la descrizione del programma di lavoro protetto, con indicazione delle attività che saranno svolte dal personale con disabilità o svantaggiato, delle modalità di svolgimento delle prestazioni e delle azioni volte a favorire il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

14.4 In fase esecutiva, la stazione appaltante valuta la corretta esecuzione della prestazione anche con riferimento all'inserimento lavorativo dei soggetti disabili o svantaggiati, verificando, ad esempio, la concreta attuazione del programma di lavoro protetto e il perseguimento degli obiettivi programmati.

15. Entrata in vigore

15.1 Le presenti Linee guida entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Approvate dal Consiglio dell'Autorità nell'Adunanza del 27 luglio 2022 con Deliberazione n. 382.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositate presso la Segreteria del Consiglio in data 3 agosto 2022

Per il Segretario Maria Esposito

Valentina Angelucci