

LE LINEE GUIDA DELL'ANAC SUGLI AFFIDAMENTI NEL "TERZO SETTORE"

L'Autorità nazionale anticorruzione, ormai da tempo, ha adottato la scelta di predisporre delle "linee guida" per alcuni ambiti dell'attività amministrativa di particolare rilievo, utilizzando il metodo della "consultazione pubblica" che consente agli operatori del settore di potere intervenire sul testo prima della sua definitiva formalizzazione.

Proseguendo in questa direzione, nell'adunanza del 24.6.2015, l'ANAC ha deliberato di porre in consultazione un nuovo documento dal titolo "[Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali](#)" mediante pubblicazione sul sito internet dell'ANAC, il cui termine, per produrre osservazioni, scade il prossimo 10 settembre 2015.

Più precisamente vengono poste in consultazione le seguenti questioni:

1. a) **affidamenti di servizi sociali e sanitari agli organismi del terzo settore** (associazioni di volontariato, cooperative sociali di tipo A, associazioni onlus, associazioni di promozione sociale), con particolare attenzione a tematiche quali: programmazione; requisiti di partecipazione; apertura alla concorrenza; controlli; proroghe e rinnovi;
2. b) **affidamenti alle cooperative di tipo B e ai laboratori protetti**, con particolare attenzione a tematiche quali: soggetti beneficiari delle convenzioni ex art. 5 l.381/1991; attività oggetto dell'affidamento; durata dell'affidamento; calcolo della soglia; procedura di affidamento; verifiche in corso di esecuzione; obblighi di comunicazione all'Autorità.

L'Autorità esordisce riconoscendo importanza al "terzo settore" e riconoscendo che la normativa di settore si presenta molto frastagliata, tanto da rendere difficile una trattazione unitaria, pertanto, le *"linee guida si prefiggono lo scopo di fornire indicazioni operative alle amministrazioni aggiudicatrici e agli operatori del settore al fine di addivenire ad aggiudicazioni rispettose della normativa di settore e della normativa nazionale e comunitaria in materia di affidamenti di contratti pubblici."*

Il documento dell'Autorità, che viene sintetizzato di seguito, ma di cui si consiglia la lettura integrale, assume particolare rilievo perché fornisce un quadro sistematico della disciplina del settore e un'utile guida alla comprensione delle modalità di affidamento e gestione dei servizi in un settore che risulta "critico" e oggetto di attenzione, anche a seguito della cronaca recente, in ragione dell'indebito utilizzo del "regime speciale" e derogatorio che viene riconosciuto.

Le convenzioni con le associazioni di volontariato

- Il corrispettivo reso dalle istituzioni pubbliche che si avvalgono di associazioni di volontariato deve necessariamente limitarsi esclusivamente al rimborso delle spese effettivamente sostenute per la prestazione del servizio, che, solo nei casi eccezionali possono comprendere la corresponsione di una retribuzione per l'attività lavorativa svolta.

L'acquisto di servizi e prestazioni dagli organismi no-profit

- Si può fare ricorso ai soggetti del terzo settore nel caso in cui ciò si renda necessario per garantire i livelli essenziali dei servizi, che non possano essere garantiti direttamente dall'amministrazione;
- È necessario comunque rispettare i principi a garanzia della trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa e della libera concorrenza, richiedendo di definire preventivamente: – le modalità per garantire un'adeguata pubblicità del presumibile fabbisogno di servizi in un determinato arco temporale (programmazione);

- Le modalità per l'istituzione dell'elenco dei fornitori di servizi autorizzati o accreditati che si dichiarano disponibili ad offrire i servizi richiesti secondo tariffe e caratteristiche qualitative concordate;
- È necessario predefinire i criteri per l'«eventuale» selezione dei soggetti fornitori sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- La preselezione dei soggetti da iscrivere nell'elenco dei fornitori deve essere sempre effettuata, verificando, quantomeno, il possesso dei requisiti generali (esplicitati dall'art. 38 del Codice dei Contratti) e delle capacità tecnico- organizzative per gestire il servizio

Le sovvenzioni

- Sono subordinate alla predeterminazione, da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi

L'affidamento della gestione dei servizi

- È necessario il rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza dell'azione della Pubblica Amministrazione e di libera concorrenza tra i privati.
- Pur prevedendo una riserva in favore dei soggetti del terzo settore, impone che l'affidamento debba avvenire necessariamente previa preselezione,
- Nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, l'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti.
- Quando il valore dell'appalto è decisamente superiore alla soglia comunitaria è opportuna anche una pubblicazione a livello comunitario.
- La durata massima del contratto «riservato», che non può superare i tre anni

Le procedure per l'acquisto e l'affidamento di servizi sociali agli enti no-profit

- Obbligo di programmazione come strumento fondamentale per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, la concorrenza nel mercato e, per tali vie, prevenire la corruzione e garantire il corretto funzionamento della macchina amministrativa
- Tra i requisiti di partecipazione verificare la “moralità professionale” utilizzando, come parametri di riferimento, i requisiti di moralità individuati dall'art. 38 del Codice dei Contratti
- Sono illegittime le limitazioni territoriali nelle procedure di aggiudicazione, anche in caso di affidamenti di valore inferiore alle soglie comunitarie
- Le convenzioni devono prevedere forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità e verificare innanzitutto il rispetto delle particolari condizioni di esecuzione, tra cui la presenza di determinate categorie di lavoratori, nonché le ulteriori limitazioni poste a carico delle imprese
- Non può essere consentita la proroga e lo spostamento in avanti del termine contrattuale deve essere causato da fattori del tutto limitati, che non coinvolgano la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice, poiché ciò comporta un affidamento del contratto in via diretta senza il rispetto delle procedure di evidenza pubblica
- In nessun caso carenze nella fase di programmazione possono giustificare la proroga dei contratti in essere,
- Il valore stimato degli appalti e dei servizi pubblici, deve tenere conto di qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto

Cooperative sociali

- Gli enti possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati

membri della Comunità Europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell’IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all’articolo 4, comma 1.

- Le convenzioni sono stipulate previo svolgimento di procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza»
- La scelta deve essere adeguatamente motivata nella determina a contrarre, di cui all’art. 11, comma 2 del Codice, specificando anche le ragioni di convenienza all’utilizzo del “modulo convenzionale.
- Nella convenzione debbono essere chiaramente indicati gli obiettivi che l’ente si propone di perseguire grazie alla deroga nella scelta del fornitore di beni o servizi, ciò anche al fine di permettere i successivi controlli.
- Per gli affidamenti di importo superiore alle soglie, le stazioni appaltanti non possono prevedere affidamenti preferenziali per le cooperative di tipo B, ma devono osservare le procedure ad evidenza pubblica indicate dal Codice.
- Le cooperative sociali di tipo B (nonché le cooperative miste per la parte relativa all’attività finalizzata all’inserimento di persone svantaggiate), debbono avere almeno il 30 per cento dei lavoratori (soci o non) costituito da persone svantaggiate ai sensi dell’art. 4 della stessa legge e i consorzi di cooperative sociali, purché costituiti almeno al 70% da cooperative sociali, a condizione che le attività convenzionate siano svolte esclusivamente da cooperative sociali di inserimento lavorativo
- Non è possibile fare rientrare nel suo campo di applicazione contratti diversi da quelli specificamente indicati dal legislatore
- L’oggetto dell’affidamento è qualificato dal perseguimento dell’obiettivo del reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e non può essere limitato alla mera acquisizione di beni o servizi strumentali.
- Il ricorso al modulo convenzionale è ammissibile soltanto per la fornitura di beni e servizi il cui importo stimato al netto di iva sia inferiore alle soglie comunitarie.
- Il valore degli affidamenti deve essere calcolato in conformità alla disposizione dell’art. 29 del Codice, includendo, quindi, il valore di eventuali rinnovi, che devono essere espressamente previsti già al momento in cui viene indetta la procedura di scelta del contraente.
- L’unica procedura che appare compatibile con gli affidamenti a cooperative sociali di tipo B è quella dell’offerta economicamente più vantaggiosa.
- Dovrà essere verificato in corso di esecuzione che la cooperativa impieghi per l’esecuzione dell’appalto un numero minimo di persone svantaggiate, pari almeno al 30% del personale che esegue le prestazioni previste in convenzione.
- Gli affidamenti mediante modulo convenzionale siano soggetti agli obblighi di comunicazione all’Autorità.