

Corso on line

# **I servizi dell'Allegato IX**

## **Quadro normativo e giurisprudenza**

**Lunedì 5 luglio 2021, ore 9.00-10.00**

Docente:

**Alessandro Massari**

*Avvocato specializzato nella contrattualistica pubblica.*

*Autore di monografie e pubblicazioni. Direttore della Rivista “Appalti&Contratti”*

# **I servizi dell'allegato IX: profili generali**

**Dai servizi «non prioritari» o «sotto osservazione» ...  
... ai servizi «a regime alleggerito»**

# **L'origine della distinzione tra servizi «prioritari» e «non prioritari o sotto osservazione» (allegato IIA e IIB)**

## **Direttiva 92/50/CE – XVIII considerando**

*“considerando che per un periodo transitorio la piena applicazione della presente Direttiva deve limitarsi ai contratti riguardanti servizi per i quali le disposizioni della Direttiva stessa consentiranno di realizzare appieno il potenziale d'accrescimento del commercio transfrontaliero;*

*che i contratti relativi a servizi d'altro genere vanno sottoposti ad osservazione per un determinato periodo di tempo prima di decidere una piena applicazione della Direttiva; che occorre definire il sistema per tale osservazione; che questo dovrebbe al tempo stesso consentire agli interessati di scambiarsi le informazioni pertinenti”*

# **L'origine della distinzione tra servizi «prioritari» e «non prioritari o sotto osservazione» (allegato IIA e IIB)**

## **Direttiva 2004/18/CE – XVIII considerando**

*<< Per l'applicazione delle disposizioni previste dalla presente Direttiva e ai fini della sorveglianza, il metodo migliore per definire il settore dei servizi è quello di suddividere tali servizi in categorie corrispondenti a talune voci di una nomenclatura comune e di riunirli in due allegati IIA e IIB, a seconda del regime cui sono assoggettati. **Per quanto riguarda i servizi di cui all'allegato II B, le disposizioni della presente Direttiva dovrebbero far salva l'applicazione di norme comunitarie specifiche per i servizi in questione** >>*

# **L'origine della distinzione tra servizi «prioritari» e «non prioritari o sotto osservazione» (allegato IIA e IIB)**

## **Direttiva 2004/18/CE – XIX considerando**

*Per quanto concerne gli appalti pubblici di servizi, l'applicazione integrale della presente Direttiva dovrebbe essere limitata, per un periodo transitorio, agli appalti per i quali le disposizioni della Direttiva stessa consentiranno il pieno sfruttamento del potenziale di crescita degli scambi con l'estero. **Gli appalti degli altri servizi dovrebbero essere sottoposti a osservazione durante tale periodo transitorio prima che una decisione venga presa su una piena applicazione della presente Direttiva.** A questo proposito è opportuno definire le modalità di tale osservazione. Tali modalità devono nel contempo consentire agli interessati di avere accesso alle informazioni in materia).*

## **L'origine della distinzione tra servizi «prioritari» e «non prioritari o sotto osservazione» (allegato IIA e IIB)**

*“Il legislatore comunitario ha considerato, ragionevolmente, che determinati servizi presentano connotazioni particolari, idonee ad evidenziare prevalenti aspetti di carattere fiduciario, non compatibili con le regole proprie delle gare ordinarie”. “Non trovano applicazione ... le generali regole riguardanti l’apertura della gara al confronto concorrenziale con tutti gli operatori del settore considerato” (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 30 agosto 2001, n. 4580).*

## **L'origine della distinzione tra servizi «prioritari» e «non prioritari o sotto osservazione» (allegato IIA e IIB)**

*“Quando gli appalti hanno ad oggetto servizi rientranti nell’ambito dell’allegato I B della Direttiva 92/50/CE, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a rispettare solamente gli obblighi di definire le specifiche tecniche che devono essere contenute nei documenti generali o nei documenti contrattuali relativi ad ogni appalto facendo riferimento a norme nazionali che recepiscano norme europee e di inviare all’OPOCE un avviso che riferisca i risultati della procedura d’aggiudicazione di tali appalti. Le altre regole procedurali previste da questa Direttiva, in particolare quelle relative agli obblighi di gara con pubblicità preventiva, non sono invece applicabili agli appalti citati. ...*

## **L'origine della distinzione tra servizi «prioritari» e «non prioritari o sotto osservazione» (allegato IIA e IIB)**

*Infatti, con riferimento ai servizi rientranti nell'ambito dell'allegato I B della Direttiva 92/50, e fatta salva un'ulteriore valutazione alla quale fa riferimento l'art. 43 di tale Direttiva, il legislatore comunitario si è basato sul presupposto secondo cui gli appalti relativi a servizi di tal genere non presentano, a priori, data la loro natura specifica, un interesse transfrontaliero tale da giustificare che la loro aggiudicazione avvenga all'esito di una procedura di gara d'appalto intesa a consentire a imprese di altri Stati membri di avere conoscenza del bando e di partecipare alla gara d'appalto. Per tale motivo, la Direttiva 92/50 si è limitata ad imporre, per questa categoria di servizi, una pubblicità ex post" (Corte di Giustizia Europea, Grande Sezione, Sentenza 13/11/2007, C 507/03)*

## **L'origine della distinzione tra servizi «prioritari» e «non prioritari o sotto osservazione» (allegato IIA e IIB)**

*Va ricordato che le amministrazioni aggiudicatrici dispongono di una certa libertà di manovra anche in sede di aggiudicazione degli appalti relativi ai servizi di cui all'allegato I B della Direttiva 92/50/CEE e all'allegato XVIB della Direttiva 93/38/CEE, in cui figura la maggior parte dei servizi a finalità «sociale» (ad esempio, servizi sociali e sanitari). Gli appalti di questo tipo sono, infatti, soggetti unicamente alle disposizioni delle Direttive sugli appalti pubblici in materia di specifiche tecniche e di pubblicità (avviso di aggiudicazione). Non si applicano invece le norme dettagliate in materia di selezione dei candidati e di aggiudicazione. Le procedure di aggiudicazione di questi appalti di servizi rimane comunque soggetta al diritto nazionale oltre che alle norme e ai principi del Trattato precedentemente ricordati.*

Comunicazione Interpretativa CE 2001/C 333/08 (sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici)

# **Art. 20 D.Lgs. n. 163/2006**

## **Appalti di servizi elencati nell'allegato II B**

- 1. L'aggiudicazione** degli appalti aventi per oggetto i servizi elencati nell'allegato II B è disciplinata **esclusivamente** dall'articolo 68 (specifiche tecniche), dall'articolo 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento), dall'articolo 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati).
- 2.** Gli appalti di servizi elencati nell'allegato II A sono soggetti alle disposizioni del presente Codice.

## **Art. 21 D.Lgs. n. 163/2006**

**Appalti aventi ad oggetto sia servizi elencati nell'allegato II A  
sia servizi elencati nell'allegato II B**

1. Gli appalti aventi per oggetto sia servizi elencati nell'allegato II A che servizi elencati nell'allegato II B sono aggiudicati conformemente **all'articolo 20, comma 1, se il valore dei servizi elencati nell'allegato II B sia superiore al valore dei servizi elencati nell'allegato II A**".

# **Art. 27 D.Lgs. n. 163/2006**

## **Principi relativi ai contratti esclusi**

1. L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente Codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. **L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto.** L'affidamento dei contratti di finanziamento, comunque stipulati, dai concessionari di lavori pubblici che sono amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori avviene nel rispetto dei principi di cui al presente comma e deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti.

# Direttiva 2014/24/UE

(113) I risultati del documento di lavoro dei servizi della Commissione del 27 giugno 2011, dal titolo «**Relazione di valutazione: l'impatto e l'efficacia della normativa dell'UE in materia di appalti pubblici**», indicavano l'opportunità di rivedere la decisione di escludere taluni servizi dalla piena applicazione della Direttiva 2004/18/CE. Di conseguenza, la piena applicazione della presente Direttiva dovrebbe essere estesa a una serie di servizi.

# Direttiva 2014/24/UE

(114) Certe categorie di servizi, per la loro stessa natura, continuano ad avere una dimensione limitatamente transfrontaliera, segnatamente i cosiddetti **servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici**. I servizi di questo tipo sono prestati all'interno di un particolare contesto che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro a causa delle diverse tradizioni culturali. Occorre quindi stabilire un regime specifico per gli appalti pubblici aventi per oggetto tali servizi, con una soglia più elevata di quella che si applica ad altri servizi.

**Servizi alla persona con valori al di sotto di tale soglia 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.

# Direttiva 2014/24/UE

**(114) I contratti per servizi alla persona al di sopra di tale soglia dovrebbero essere improntati alla trasparenza, a livello di Unione.**

In ragione dell'importanza del contesto culturale e della sensibilità di tali servizi, **gli Stati membri dovrebbero godere di un'ampia discrezionalità così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo che considerano più adeguato. Le norme della presente Direttiva tengono conto di tale imperativo, imponendo solo il rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e di parità di trattamento e assicurando che le amministrazioni aggiudicatrici abbiano la facoltà di applicare criteri di qualità specifici per la scelta dei fornitori di servizi**, come i criteri stabiliti dal quadro europeo volontario della qualità per i servizi sociali, pubblicato dal comitato per la protezione sociale.

Nel definire le procedure da utilizzare per l'aggiudicazione degli appalti di servizi alla persona, gli Stati membri dovrebbero tener conto dell'articolo 14 TFUE e del protocollo n. 26. **In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero inoltre perseguire gli obiettivi della semplificazione e riduzione del l'onere amministrativo per le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici**; è opportuno chiarire che ciò potrebbe anche comportare il ricorso a norme applicabili agli appalti di servizi non assoggettati al regime specifico.

# Direttiva 2014/24/UE

(114) Gli Stati membri e le autorità pubbliche sono liberi di fornire tali servizi direttamente o di organizzare **servizi sociali** attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi o la concessione di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni definite in precedenza dall'amministrazione aggiudicatrice, senza che vengano previsti limiti o quote, **a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione.**

# Direttiva 2014/24/UE

(115) Analogamente, i **servizi alberghieri e di ristorazione** sono offerti generalmente solo da operatori ubicati nel luogo specifico di prestazione di tali servizi e hanno pertanto anche una dimensione limitatamente transfrontaliera. Dovrebbero pertanto rientrare solo nel regime alleggerito, con una soglia di 750.000 EUR.

I servizi alberghieri e di ristorazione che superano tale soglia possono rivestire un interesse per diversi operatori economici, quali agenzie di viaggio e altri intermediari, anche su base transfrontaliera.

# Direttiva 2014/24/UE

(116) Analogamente, taluni **servizi legali** riguardano esclusivamente questioni di puro diritto nazionale e sono pertanto offerti generalmente solo da operatori ubicati nello Stato membro interessato e hanno di conseguenza anche una dimensione limitatamente transfrontaliera. Dovrebbero pertanto rientrare solo nel regime alleggerito, con una soglia di 750 000 EUR. Gli appalti di servizi legali al di sopra di tale soglia possono rivestire interesse per vari operatori economici, quali gli studi legali internazionali, anche su base transfrontaliera, in particolare ove riguardino questioni giuridiche aventi come fonte o contesto il diritto dell'Unione o il diritto internazionale oppure questioni giuridiche che interessano più di un paese.

# Direttiva 2014/24/UE

(117) Dall'esperienza si evince che una serie di altri servizi, quali i **servizi di soccorso, i servizi antincendio e i servizi penitenziari**, generalmente presentano un certo interesse a livello transfrontaliero solo dal momento in cui acquisiscono una massa critica sufficiente attraverso il loro valore relativamente elevato. In quanto non esclusi dall'ambito di applicazione della presente Direttiva, dovrebbero essere inclusi nel regime alleggerito. Nella misura in cui la loro prestazione è effettivamente fondata su appalti, altre categorie di servizi, quali i servizi amministrativi o la prestazione di servizi alla collettività, presenterebbero generalmente un interesse a livello transfrontaliero solo a partire dalla soglia di 750 000 EUR e solo allora dovrebbero pertanto essere soggetti al regime alleggerito.

# Direttiva 2014/24/UE

(118) Al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici la presente Direttiva dovrebbe prevedere che **la partecipazione alle procedure di appalto per taluni servizi** nei settori dei servizi sanitari, sociali e culturali possa essere **riservata** alle organizzazioni basate sull'azionariato dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario e per le organizzazioni esistenti quali le cooperative a partecipare alla prestazione di tali servizi agli utenti finali.

L'applicazione della presente disposizione si limita esclusivamente a taluni **servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi, a taluni servizi di istruzione e formazione, a biblioteche, archivi, musei e altri servizi culturali, a servizi sportivi e servizi domestici**, e non riguarda nessuna delle esclusioni altrimenti previste dalla presente Direttiva. Tali servizi dovrebbe essere disciplinati dal regime alleggerito.

# Direttiva 2014/24/UE

(28) La presente Direttiva non dovrebbe applicarsi a taluni **servizi di emergenza** se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente Direttiva. **La loro esclusione, tuttavia, non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario.** Si dovrebbe pertanto stabilire esplicitamente che i **servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza** non dovrebbero essere esclusi. In tale contesto è inoltre necessario chiarire che nel gruppo 601 «Servizi di trasporto terrestre» del CPV non rientrano i servizi di ambulanza, reperibili nella classe 8514. Occorre pertanto precisare che i servizi identificati con il codice CPV 85143000-3, consistenti esclusivamente in **servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza, dovrebbero essere soggetti al regime speciale previsto per i servizi sociali e altri servizi specifici («regime alleggerito»)**. Di conseguenza, anche gli appalti misti per la prestazione di servizi di ambulanza in generale dovrebbero essere soggetti al regime alleggerito se il valore dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza fosse superiore al valore di altri servizi di ambulanza.

# D.Lgs. n. 50/2016

## Art. 3 – Definizioni

ss) «**appalti pubblici di servizi**», i contratti tra una o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici, aventi per oggetto la prestazione di servizi diversi da quelli di cui alla lettera ll);

- Servizi ordinari
- Servizi dell'allegato IX (servizi sociali e specifici, art. 142 e ss. del Codice)
- Servizi di ingegneria e architettura (art. 157 del Codice)
- Servizi di ricerca e sviluppo (art. 158 del Codice)

# D.Lgs. n. 50/2016

## **Art. 35 (Soglie di rilevanza comunitaria e metodi di calcolo del valore stimato degli appalti)**

1. Ai fini dell'applicazione del presente Codice, le soglie di rilevanza comunitaria sono:

- a) euro 5.350.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;
- b) euro 139.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato III; se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato VIII;
- c) euro 214.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali; tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato VIII;
- d) euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato IX.**

# D.Lgs. n. 50/2016

## **Art. 35 (Soglie di rilevanza comunitaria e metodi di calcolo del valore stimato degli appalti)**

2. Nei settori speciali, le soglie di rilevanza comunitaria sono:

- a) euro 5.350.000 per gli appalti di lavori;
- b) euro 428.000 per gli appalti di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione;
- c) euro 1.000.000 per i contratti di servizi, per i servizi sociali e altri servizi specifici elencati all'allegato IX.**

# Evoluzione normativa

## **Dal Codice «De Lise»....**

- Direttive 92/50 e 2004/18: servizi non prioritari o «sotto osservazione» esclusi dalle Direttive e sottoposti ai soli principi del Trattato
- Servizi all. IIB del D.Lgs. n. 163/2006: esclusi dal regime ordinario, fatte salve le norme degli artt. 20, 21 e 27 (confronto concorrenziale semplificato)

## **.... al nuovo Codice (D.Lgs. n. 50/2016)**

- Direttiva 2014/24: dopo il periodo di «osservazione» la UE ha deciso per la sottoposizione dei servizi inizialmente esclusi ad un «regime alleggerito» e ad una soglia comunitaria più elevata (750.000 euro)
- Servizi all. IX del D.Lgs. n. 50/2016: norme particolari all'art. 142 ss.
- Servizi di cui all'art. 142, co. 5bis: servizi sociali, sanitari, servizi di ristorazione, servizi forniti da organizzazioni no-profit (regime «alleggerito» introdotto dal Decreto «correttivo» - D.Lgs. n. 56/2017)

# Servizi allegato IX e regimi particolari

## Servizi sociali

- **Legge n. 328/2000; DPCM 30 marzo 2001**
- **Normative regionali**
- **Linee guida ANAC**
- **Rapporti con le convenzioni ex art. 56 del D.Lgs. n. 117/2017 (Codice terzo settore)**
- **Riserva di partecipazione o di esecuzione a soggetti del terzo settore ai sensi dell'art. 143 del Codice**
- **Appalti riservati ai sensi dell'art. 112 Codice (finalizzati al reinserimento)**
- **Convenzioni con le cooperative sociali «B» finalizzate al reinserimento di soggetti svantaggiati (Legge n. 381/1991)**
- **Affidamenti alle cooperative sociali di tipo «A» (sociosanitarie-educative-assist.)**
- **Concessione di servizi sociali (Consiglio di Stato, parere n. 3235/2019)**

# **Servizi allegato IX e regimi particolari**

## **Servizi culturali**

- **Normative regionali**
- **Convenzioni con soggetti del terzo settore (art. 56 del D.Lgs. n. 117/2017)**
- **Concessione di servizi culturali: art. 117 del D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali)**

## **Servizi sportivi**

- **Normative regionali**
- **Convenzioni con soggetti sportivi art. 90, co. 24, Legge n. 289/2002**
- **Concessione di servizi (gestione impianti sportivi): art. 164 e ss. del Codice**
- **Rilevanza economica o meno dell'impianto sportivo (eterogeneità impianti)**

## **Servizi legali**

- **Patrocinio: contratti esclusi; Consulenza legale: allegato IX al Codice**
- **ANAC, Linee guida n. 12**
- **Corte di Giustizia UE n. /2019 (affidamento fiduciario patrocinio legale)**

## **Servizi di ristorazione**

- **Normative regionali**

# Servizi allegato IX: quadro normativo

## ➤ **Servizi allegato IX nei settori ordinari**

- Soglia UE: 750.000 euro
- Disciplina: artt. 142- 144
- Servizi dell'art. 142, co. 5bis (servizi sociali, sanitari, ristorazione, ecc.): regime «alleggerito» (applicazione di alcune norme per l'aggiudicazione)
- Altri servizi dell'allegato IX: regime «intermedio» (applicazione delle norme ordinarie del Codice, salva la modalità di indizione della procedura mediante avviso di preinformazione)

## ➤ **Servizi allegato IX settori speciali (acqua, trasporti, gas, energia, ecc.)**

- Soglia UE: 1.000.000 euro
- Disciplina: artt. 140- 141

# Servizi allegato IX: quadro normativo

## Art. 142 (Pubblicazione degli avvisi e dei bandi)

1. Le stazioni appaltanti che intendono procedere all'aggiudicazione di un appalto pubblico per i servizi di cui all'allegato IX rendono nota tale intenzione con una delle seguenti modalità:

a) mediante un **bando di gara**, che comprende le informazioni di cui all'allegato XIV, parte I, lettera F, conformemente ai modelli di formulari di cui all'articolo 72;

b) mediante un **avviso di preinformazione**, che viene pubblicato in maniera continua e contiene le informazioni di cui all'allegato XIV, parte I. L'avviso di preinformazione si riferisce specificamente ai tipi di servizi che saranno oggetto degli appalti da aggiudicare. Esso indica che gli appalti saranno aggiudicati senza successiva pubblicazione e invita gli operatori economici interessati a manifestare il proprio interesse per iscritto.

2. Il comma 1 non si applica, allorché sia utilizzata per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi una procedura negoziata senza previa pubblicazione in presenza dei presupposti previsti dall'articolo 63.

# Servizi allegato IX: quadro normativo

## Art. 142 (Pubblicazione degli avvisi e dei bandi)

3. Le stazioni appaltanti che hanno aggiudicato un appalto pubblico per i servizi di cui all'allegato IX rendono noto il risultato della procedura d'appalto mediante un **avviso di aggiudicazione**, che contiene le informazioni di cui all'allegato XIV, parte I, lettera H, conformemente ai modelli di formulari di cui all'articolo 72. Esse possono tuttavia 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.

4. Per gli appalti di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35, i modelli di formulari di cui ai commi 1 e 3 del presente articolo sono stabiliti dalla Commissione europea mediante atti di esecuzione.

5. Gli avvisi di cui al presente articolo sono **pubblicati conformemente all'articolo 72**.

➤ ***Differenze rispetto alle procedure dei servizi ordinari sulle modalità di indizione e di pubblicazione degli avvisi***

# Servizi allegato IX: quadro normativo

## Art. 142 (Pubblicazione degli avvisi e dei bandi)

5-bis. Le disposizioni di cui ai commi da 5-ter a 5-octies, si applicano ai seguenti servizi, come individuati dall'allegato IX, nei settori ordinari: **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.**

5-ter. L'affidamento dei servizi di cui al comma 5-bis deve garantire la **qualità, la continuità, l'accessibilità, la disponibilità e la completezza dei servizi, tenendo conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e promuovendo il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti.**

5-quater. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 21, le amministrazioni aggiudicatrici approvano gli **strumenti di programmazione nel rispetto di quanto previsto dalla legislazione statale e regionale di settore.**

# Servizi allegato IX: quadro normativo

## Art. 142 (Pubblicazione degli avvisi e dei bandi)

5-quinquies. Le finalità di cui agli articoli 37 e 38 sono perseguite anche tramite le **forme di aggregazione** previste dalla normativa di settore con particolare riguardo ai **distretti sociosanitari e a istituzioni analoghe**.

5-sexies. Si applicano le **procedure di aggiudicazione** di cui agli articoli da 54 a 58 e da 60 a 65.

5-septies. Oltre a quanto previsto dai commi da 1 a 5-sexies, devono essere, altresì, applicate **per l'aggiudicazione** le disposizioni di cui agli articoli 68, 69, 75, 79, 80, 83 e 95, adottando il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

- ***Regime «alleggerito» solo per i servizi del comma 5-bis***
- ***Regime «alleggerito» solo per la fase di aggiudicazione: le altre fasi sono disciplinate dal Codice (salve norme speciali)***
- ***Vanno in ogni caso rispettati i principi generali***

# Servizi allegato IX: quadro normativo

## Art. 95 (Criteri di aggiudicazione dell'appalto)

3. Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo:

- a) i contratti relativi ai **servizi sociali** e di **ristorazione** ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'articolo 50, comma 1, fatti salvi gli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a);
- b) i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro;
- b-bis) i contratti di servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

# Servizi allegato IX: quadro normativo

## **Art. 142 (Pubblicazione degli avvisi e dei bandi)**

5-octies. Gli appalti di servizi di cui al comma 5-bis, di **importo inferiore alla soglia** di cui all'articolo 35, comma 1, lettera d), sono affidati nel rispetto di quanto previsto **all'articolo 36**.

➤ ***Le procedure dell'art. 36, comma 2, sono sospese fino al 30 giugno 2023 per effetto del D.L. 76/2020 e del D.L. n. 77/2021***

5-nonies. Le disposizioni di cui ai commi dal 5-ter al 5-octies si applicano ai servizi di cui all'articolo 144, compatibilmente con quanto previsto nel medesimo articolo

➤ ***Art. 144 (Servizi di ristorazione)***

# Servizi allegato IX: quadro normativo

**Nel regime transitorio fino al 30 giugno 2023 vanno applicate le procedure di cui:**

- **D.L. n. 76/2020, convertito in L. n. 120/2020 «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali»**
- Art. 1, co. 2: «Fermo quanto previsto dagli articoli 37 e 38 del D.Lgs. n. 50 del 2016, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, **servizi** e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35 del D.Lgs. n. 50/2016 secondo le seguenti modalità: (...)»
- Art. 2, comma 2: «Salvo quanto previsto dal comma 3, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, **servizi** e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo pari o superiore alle soglie di cui all'art. 35 del D.Lgs. n. 50/2016, mediante la procedura aperta, ristretta o, previa motivazione sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge, la procedura competitiva con negoziazione di cui agli articoli 61 e 62 del D.Lgs. n. 50/2016 o il dialogo competitivo di cui all'art. 64 del D.Lgs. n. 50/2016, per i settori ordinari, e di cui agli articoli 123 e 124, per i settori speciali, in ogni caso con i termini ridotti di cui all'art. 8, co. 1, lettera c), del presente Decreto».
- **D.L. n. 77/2021 recante «Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»**

# Procedure sotto soglia

## Quadro del regime transitorio fino al 30.6.2023

### **Affidamenti diretti**

infra 150.000 euro lavori e  
infra 139.000 servizi e forniture

### **Procedure negoziate previa consultazione**

da 150.000 lavori / 139.000 euro servizi e forniture  
a infra soglia comunitaria

### **Procedure «ordinaria» sotto soglia**

- Non preclusa in forza dei principi generali (concorrenza e trasparenza)
- Va motivata e non può essere utilizzata per finalità dilatorie
- Non applicabili le disposizioni di cui all'art. 1, commi 3 e 4, D.L. n. 76/2020

### **Procedure negoziata senza bando sotto-soglia (artt. 63 e 125)**

- In presenza dei presupposti indicati negli artt. 63 e 125 (urgenza, unicità, ecc.)
- Previa adeguata motivazione
- Di regola va garantito ove possibile un confronto concorrenziale semplificato

# Procedure di rilievo comunitario

## Quadro del regime transitorio fino al 30 giugno 2023\*

**PROCEDURE ORDINARIE:** procedura aperta e procedura ristretta  
(con riduzione dei termini)

**PROCEDURE ORDINARIE, (previa motivazione sulla sussistenza dei presupposti):**  
procedura competitiva con negoziazione, dialogo competitivo  
(con riduzione dei termini)

**PROCEDURA NEGOZIATA (senza obbligo di pubblicazione di bando di gara)**

- per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi da COVID
- per l'affidamento anche a singoli operatori nelle aree di preesistente crisi industriale complessa, che, con riferimento a dette aree ed anteriormente al 31.1.2020, abbiano stipulato accordo di programma



**PROCEDURA «IN DEROGA» IN DETERMINATI SETTORI «STRATEGICI»\* 31.12.21**  
**(edilizia e infrastrutture)** In deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, antimafia, vincoli inderogabili UE e Direttive UE, principi artt. 30, 34, 42 Cod., subappalto

# **Procedure per i contratti PNRR e PNC**

## **Quadro del regime transitorio fino al 30 giugno 2023**

**Art. 48 del D.L. n. 77/2021**

**(Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC)**

**PROCEDURE SOTTO SOGLIA**

**(art. 1, co. 2, del D.L. n. 76/2020, convertito in Legge n. 120/2020)**

**PROCEDURE ORDINARIE SOPRA SOGLIA**

**(art. 2 del D.L. n. 76/2020, convertito in Legge n. 120/2020)**

**con riduzione termini**

**PROCEDURA NEGOZIATA per ragioni di URGENZA (artt. 63 e 125 del Codice)**

**In caso di compromissione della realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione degli interventi PNRR – PNC – Programmi cofinanziati UE**

# Tempi di espletamento delle procedure

Affidamenti

infra 150.000 euro lavori e

infra 139.000 servizi e forniture

**2 mesi**

(Richiesta di offerta -> Determina di affidamento)

Procedure negoziate previa consultazione

da 150.000 lavori / 139.000 euro servizi e forniture

a infra soglia comunitaria

**4 mesi**

(Data invio lettera di invito\* -> Determina di aggiudicazione)

Procedure sopra soglia

**6 mesi**

(Pubblicazione del bando\* -> Determina di aggiudicazione)

# **I servizi sociali**

# Servizi sociali

- **Difficile sintesi tra principi di concorrenza e principi di solidarietà sociale e tutela dei soggetti deboli e svantaggiati**
- **Quadro normativo multilivello e stratificato: comunitario, statale, regionale**
- **Problematico coordinamento tra Codice del terzo settore e Codice dei contratti pubblici**
- **Linee guida ANAC sull'affidamento dei servizi sociali**
- **Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016: «Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali»**

# Servizi sociali

La dimensione di nuovo partenariato pubblico/privato emergente dal Codice del terzo settore pone, problemi di coordinamento la normativa in tema di appalti pubblici, atteso che il D.Lgs 30 luglio 2017 n. 117, anche se prevede, a determinate condizioni oggettive e/o soggettive, puntuali deroghe alla disciplina dei contratti pubblici, sembra limitarsi ad introdurre (*rectius*: disciplinare in maniera sistematica) **forme di coinvolgimento degli enti del Terzo Settore nei rapporti con la P.A.** che, pur rappresentando uno strumentario *ad hoc*, giustificato dai valori coinvolti, **non sembrano ex se escludere il ricorso alle regole della concorrenza, da applicarsi quindi anche quando si sceglie di utilizzare gli strumenti in questione.** Anzi le stesse norme del Codice del terzo settore, sotto questo profilo, contengono richiami espressi a procedure comparative.

# Servizi sociali

La Corte di Giustizia, chiamata più volte a pronunciarsi sugli affidamenti diretti dei servizi sociali, ha sottolineato l'esigenza di contemperare concorrenza e solidarietà, avvertendo che **il bilanciamento non va operato a priori, bensì caso per caso, consentendo una deroga al confronto concorrenziale qualora il volontariato contribuisca in modo effettivo al perseguimento delle finalità sociali e degli obiettivi di solidarietà**, non permettendosi quindi che le deroghe al principio della competizione economica celino in realtà vantaggi indebiti per gli enti del terzo settore.

L'orientamento della Corte risente in particolar modo di una **definizione ampia di operatore economico, ritenendo in essa compresa qualsiasi soggetto che offra servizi sul mercato, indipendentemente dal perseguimento in via preminente di un fine di lucro**, dal possesso di un'organizzazione aziendale e da una presenza più o meno costante sul mercato. Pertanto – con specifico riferimento alle organizzazioni di volontariato – il principio della concorrenza non ammette deroghe giustificate dalla mera qualificazione soggettiva degli enti interessati, visto che ben possono accedere alle gare di appalto ovvero, atteso il fine solidaristico, fruire di finanziamenti pubblici, avvalersi della possibilità di stipulare convenzioni, con corrispettivo limitato al rimborso delle spese.

# Servizi sociali

Le Direttive europee 2014/24/UE sugli appalti pubblici e 2014/23/UE sulle concessioni, cambiando leggermente la prospettiva – a cui si è uniformato anche il giudice comunitario **lasciano alle autorità nazionali ampia libertà in tema di organizzazione dei servizi sociali, pur nel rispetto dei principi del diritto comunitario, tra cui ovviamente la trasparenza e la parità di trattamento.**

Secondo la Direttiva 2014/24/UE, **invero, gli Stati membri hanno la libertà di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi, quali i servizi postali, in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale ovvero in quanto combinazione di tali servizi.**

Più in generale, si lascia impregiudicata la libertà delle autorità nazionali, regionali e locali di definire, in conformità del diritto dell'Unione, i servizi d'interesse economico generale, il relativo ambito operativo e le caratteristiche del servizio da prestare, comprese le eventuali condizioni relative alla qualità del servizio, al fine di perseguire i loro obiettivi di interesse pubblico riconoscendo alle autorità nazionali, regionali e locali la **facoltà di fornire, fare eseguire e finanziare i servizi di interesse economico generale**, conformemente all'articolo 14 TFUE e al protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale allegato al TFUE .

# Servizi sociali

Inoltre, con specifico riferimento ai servizi sociali, la Direttiva prevede espressamente una soglia più elevata rispetto a quella contemplata per gli altri settori.

Per il legislatore europeo, infatti, il contesto sociale, economico e culturale influenza fortemente i servizi sociali, che in quanto fondati essenzialmente sui servizi alla persona, si muovono in una **dimensione transfrontaliera circoscritta** , tale da non suscitare l'interesse per i prestatori degli altri Stati membri , salve diverse indicazioni contrarie, come ad esempio la sussistenza di un finanziamento europeo per i progetti transfrontalieri.

Il particolare contesto (sociale, economico e culturale) in cui il servizio sociale è svolto e il suo **limitato valore economico**, nel bilanciamento tra concorrenza e solidarietà, rende dunque possibile per gli stati membri di non applicare le regole del confronto concorrenziale tipiche del mercato, consentendogli di fornire direttamente il suddetto servizio o di organizzarlo tramite modalità estranee al regime dei contratti pubblici, come il loro mero finanziamento, la concessione di licenze e/o autorizzazioni ect. ect. , fermo il rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione.

# Servizi sociali

Per converso, **laddove il valore economico di detti servizi sia superiore alla soglia comunitaria**, secondo la Direttiva essi sono sottoposti ad un particolare **regime c.d. alleggerito**, che attribuisce agli Stati membri un'ampia discrezionalità circa la scelta del fornitore del servizio nel rispetto della trasparenza e della parità di trattamento. Inoltre, nell'ambito del c.d. regime alleggerito si è previsto altresì la possibilità di incanti affidamenti di servizi, sanitari, sociali e culturali, la cui **partecipazione è riservata alle organizzazioni** basate sull'azionariato dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario e alle "organizzazioni esistenti quali le cooperative a partecipare alla prestazione di tali servizi agli utenti finali. I medesimi principi sono enucleati anche nella Direttiva 2014/23/UE, anche se risultano alquanto scarse le disposizioni applicabili ai servizi alla persona, soprattutto se rapportate alla soglia di rilievo comunitario, certamente molto alta.

# Servizi sociali

**APPALTO SERVIZI SOCIALI**  
(art. 142, co. 5bis e ss. del Codice)

**CONCESSIONE SERVIZI SOCIALI**  
(art. 19 Direttiva 2014/23/UE)

**APPALTO RISERVATO  
A ENTI NO PROFIT**  
(art. 143 del Codice)

**APPALTO RISERVATO A COOP. SOC.  
O CONSORZI FINALIZZATO AL  
REINSERIMENTO DI SOGGETTI SVANTAGGIATI**  
(art. 112 del Codice)

**CONVENZIONE CON SOGGETTI DEL  
TERZO SETTORE**  
(art. 56 del D.Lgs. n. 117/2017)

**CONVENZIONE COOP. SOC. «B»**  
(art. 5 Legge n. 381/1991)

**CO-PROGRAMMAZIONE  
CO-PROGETTAZIONE**  
(art. 55, co. 3, del D.Lgs. n. 117/2017)

**AUTORIZZAZIONE  
ACCREDITAMENTO**

# Servizi sociali

**ANAC - Delibera 27 febbraio 2019, n. 147**

**La scelta del modello di erogazione del servizio sociale professionale è rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione procedente**, che ben può scegliere di ricorrere all'affidamento a terzi sulla base della disciplina contenuta nel Codice dei contratti in tema di affidamenti sotto soglia comunitaria.

La determinazione del corrispettivo posto a base di gara deve rispecchiare i singoli elementi che compongono le prestazioni richieste e il loro valore.

Come già indicato nella richiamata Determinazione n. 32 del 20 gennaio 2016, nella fissazione dell'importo a base di gara le stazioni appaltanti non devono limitarsi a una generica e sintetica indicazione del corrispettivo, ma **devono indicare con accuratezza e analiticità i singoli elementi che compongono la prestazione e il loro valore**. Tale stima, in termini di numero di ore di lavoro/interventi/prestazioni, va effettuata già in fase di programmazione e deve tenere conto delle figure professionali da impiegare, dell'impegno orario e delle categorie di appartenenza (nonchè di quanto previsto dall'art. 23, co. 16, del D.Lgs. n. 50/2016).