



FRONTESPIZIO DELIBERAZIONE

AOO: ASL_BO
REGISTRO: Deliberazione
NUMERO: 0000284
DATA: 20/09/2018 14:05
OGGETTO: APPROVAZIONE DELLE LINEE GUIDA FINALIZZATE AL PROCESSO D'ACQUISTO DEI SERVIZI SOCIO SANITARI.

SOTTOSCRITTO DIGITALMENTE DA:

Il presente atto è stato firmato digitalmente da Gibertoni Chiara in qualità di Direttore Generale
Con il parere favorevole di Novaco Francesca Caterina - Direttore Sanitario
Con il parere favorevole di Petrini Anna Maria - Direttore Amministrativo

Su proposta di Rosanna Campa - UO Servizio Acquisti Metropolitan (SC) che esprime parere favorevole in ordine ai contenuti sostanziali, formali e di legittimità del presente atto

CLASSIFICAZIONI:

- [01-02-08]

DESTINATARI:

- Collegio sindacale
- DAAT - Dipartimento Attività Amministrative Territoriali
- UO Amministrativa DSM - DP (SC)
- UO Anticorruzione, Trasparenza e Privacy (SC)

DOCUMENTI:

File	Firmato digitalmente da	Hash
DELI0000284_2018_delibera_firmata.pdf	Campa Rosanna; Novaco Francesca Caterina; Petrini Anna Maria; Gibertoni Chiara	FC5D60DA9F6657C588032329FC8D758A 2758D5A65A443E7F730274595747571F
DELI0000284_2018_Allegato1.pdf		7043F04E6A31F91580B602493D71FA606 F8E41D17868190C3404AD0CDB56BB8F



L'originale del presente documento, redatto in formato elettronico e firmato digitalmente e' conservato a cura dell'ente produttore secondo normativa vigente.
Ai sensi dell'art. 3bis c4-bis Dlgs 82/2005 e s.m.i., in assenza del domicilio digitale le amministrazioni possono predisporre le comunicazioni ai cittadini come documenti informatici sottoscritti con firma digitale o firma elettronica avanzata ed inviare ai cittadini stessi copia analogica di tali documenti sottoscritti con firma autografa sostituita a mezzo stampa predisposta secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del Dlgs 39/1993.



DELIBERAZIONE

OGGETTO: APPROVAZIONE DELLE LINEE GUIDA FINALIZZATE AL PROCESSO D'ACQUISTO DEI SERVIZI SOCIO SANITARI.

IL DIRETTORE GENERALE

Su proposta del Direttore del Servizio Acquisti Metropolitan, Dott.ssa Rosanna Campa, che esprime contestuale parere favorevole in ordine ai contenuti sostanziali, formali e di legittimità del presente atto;

Richiamate :

- la legge n. 328 dell'08/11/2000 " legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- la Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio
- il D.Lgs. n.50/2016 "Codice dei contratti pubblici" come modificato dal D.Lgs. n.56/2017
- il D.Lgs n.117/2017 " Codice del Terzo settore"
- Delibera n.32/2016 dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC)

Preso atto della necessità per l'Azienda USL di garantire assistenza e supporto anche a soggetti disabili non inseriti stabilmente, al momento, in strutture per la gestione delle quali sono presenti contratti stipulati a seguito di gare d'appalto o accreditate secondo la normativa regionale;

Rilevata la necessità, in caso soprattutto di inserimenti individuali particolari che non rientrano nelle situazioni suddette, di applicare lo strumento contrattuale più idoneo e rispondente ai principi di trasparenza, imparzialità, economicità e par condicio;

Vista la Delibera n.32/2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) la quale, individuando le modalità di erogazione dei servizi sociali, non solo richiama gli istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento, ma riconosce che per altre tipologie di affidamento sia possibile, per l'amministrazione, selezionare, sulla base del progetto presentato, l'operatore economico a cui assegnare l'erogazione del servizio in deroga al Codice Appalti;

Vista quindi la necessità di individuare un percorso, aderente alla normativa in materia, in base al quale poter decidere quale istituto è applicabile in mancanza di accreditamento regionale;

Preso atto altresì che, a seguito dell'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore, stanno emergendo dubbi interpretativi in relazione a quanto prevede invece il Codice Appalti e che da più parti si sta chiedendo all'ANAC la revisione della Delibera n.32/16, essendo questa stata pubblicata prima dell'entrata in vigore del Codice Appalti e anche del DLgs.117/17;



Ritenuto comunque, se pur in via transitoria, ripercorrendo l'iter normativo e prendendo in esame le possibilità che vengono concesse – da ANAC ma anche dal legislatore – di operare in deroga al Codice appalti, soprattutto per “specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, di approvare le Linee Guida allegate al presente atto quale parte integrante e sostanziale;

Delibera

Per le motivazioni sopra espresse e integralmente richiamate:

1) di approvare le “Linee Guida finalizzate al governo dei processi d’acquisto di servizi socio sanitari, allegate al presente atto quale parte integrante e sostanziale, nelle more degli adeguamenti normativi o di nuove indicazioni da parte dell’A.N.A.C;

2) di individuare quale Responsabile del Procedimento Amministrativo, ai sensi della L.241/90 e successive modifiche e integrazioni la Dott.ssa Rosanna Campa;

3) di trasmettere copia del presente atto a:

- Direzione Dipartimento Attività Amministrative Territoriali
- Direzione Dipartimento di Salute Mentale
- UO Anticorruzione

Responsabile del procedimento ai sensi della L. 241/90:
Rosanna Campa

LINEE GUIDA FINALIZZATE AL GOVERNO DEI PROCESSI D'ACQUISTO DI SERVIZI SOCIO SANITARI

PREMESSA

Compito delle presenti Linee guida è quello di fornire indicazioni per governare il processo di acquisto relativo ai servizi di carattere sociale, non oggetto di accreditamento regionale. La materia è in via di evoluzione e pertanto la trattazione non può che considerarsi in via transitoria.

Per giungere all'individuazione di principi che possano consentire di decidere se è applicabile l'istituto dell'accreditamento o piuttosto le norme del Codice Appalti, è utile un excursus storico su come si sono sviluppate le norme relativamente ai contratti di questo settore.

DISPOSIZIONI NORMATIVE

Accreditamento servizi sociali: L.n.328/2000

L'istituto dell'accreditamento nel contesto sociale è stato introdotto con la Legge quadro n.328 del 2000 (sulla falsariga della disciplina per il settore sanitario) ma con una regolamentazione piuttosto carente.

In campo sociale la normativa prevede sostanzialmente due momenti: l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento. Le differenze sostanziali tra l'autorizzazione e l'accreditamento riguardano principalmente il fatto che solo il soggetto accreditato può operare con conto del pubblico alle tariffe da quest'ultimo determinate e il presupposto necessario per ottenere l'accreditamento è il possesso di ulteriori requisiti rispetto all'autorizzazione, stabiliti autonomamente dalla Regione.

Con la Legge 328/200 si poteva già affermare che due sono le modalità di affidamento dei servizi sociali, intesi in senso ampio, dunque comprensivi dei servizi sanitari, socio-sanitari, socio-educativi e socio-assistenziali:

- a) Nelle forme dell'accreditamento (in cui il procedimento si snoda nelle tre fasi dell'autorizzazione, dell'accreditamento e della successiva stipula della convenzione)
- b) Mediante procedura di gara ad evidenza pubblica disciplinata dal Codice appalti

Tra i documenti prodotti dalla Regione Emilia Romagna si trova la seguente affermazione: " Lo strumento dell'accreditamento non è riconducibile allo schema dell'appalto di servizi e consiste invece in un provvedimento amministrativo discrezionale che l'Amministrazione competente

adotta al termine di un procedimento valutativo da effettuarsi in coerenza con le decisioni adottate in sede di programmazione e alle logiche e ai requisiti di qualità dei servizi erogati.”

Direttiva 2014/24/UE Del Parlamento Europeo e del Consiglio

Il considerando 114 della Direttiva appalti 2014/24/UE, dopo aver dato atto che alcune categorie di servizi, quali quelli alla persona e taluni servizi sociali, vengono prestati in contesti notevolmente diversi tra uno Stato membro e l'altro, all'ultimo capoverso riconosce che “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 ... 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”

Tali “raccomandazioni” vengono poi riprese all'art.76 della Direttiva stessa.

Linee Guida ANAC: Delibera n.32 del 20 gennaio 2016

Nella Premessa alle Linee Guida n.32/16, l'Autorità richiama le disposizioni di settore in materia di servizi sociali (dalla L.328/2000 alla legge quadro in tema di volontariato 11 agosto 1991 n.266, alla L.381/1991 in materia di cooperative sociali di tipo B), le quali prevedono la possibilità di effettuare affidamenti ai soggetti del terzo settore **in deroga** all'applicazione del Codice dei Contratti.

Considerata la considerevole spesa che si sostiene per l'erogazione dei servizi sociali, ANAC richiama prima di tutto le amministrazioni affinché adottino regole di selezione dei prestatori di servizi idonee a garantire la qualità, garantendo effettive condizioni di concorrenza e strutturando adeguatamente la fase di programmazione, quella di progettazione e co-progettazione.

Con successiva Delibera n.966 del 14 settembre 2016, in occasione di *parere sulla normativa – sistema di accreditamento e convenzionamento per le prestazioni di accoglienza residenziale per i minori*, l'A.N.A.C., avendo come riferimento la normativa sopra evidenziata, ribadisce quanto richiamato nella sua stessa delibera n.32/2016, e cioè il rispetto, da parte delle stazioni appaltanti, della normativa comunitaria e nazionale in materia di contratti pubblici, assicurando l'osservanza dei principi di trasparenza, economicità ed efficienza, sia nella fase di programmazione e coprogettazione, sia in quelle di scelta dell'erogatore del servizio e di esecuzione dello stesso.

Ripete inoltre che sono due le modalità per soddisfare la domanda di servizi sociali - convenzionamento basato sul modello dell'accreditamento e affidamento in conformità al codice dei contratti – rimettendo la scelta alla discrezionalità dell'amministrazione precedente.

Di particolare interesse è la individuazione dei **tre differenti modelli di accreditamento** che si rilevano nella prassi: il 1° caratterizzato dalla limitazione del numero dei soggetti accreditabili, in base al fabbisogno, il 2°, **definito “libero”**, che concede l'accreditamento a tutte le strutture in possesso dei requisiti richiesti ed è seguito da appositi accordi contrattuali, il 3° nel quale

l'accreditamento è sostituito da accordi negoziali con i soggetti erogatori dei servizi. In ogni caso la selezione deve garantire adeguati livelli di trasparenza previa valutazione di requisiti quali quelli di capacità professionalità e tecnica.

Si richiama la descrizione di "accreditamento libero" data da ANAC nella Delibera n.32/16 e cioè *"... modello caratterizzato dalla concessione dell'accreditamento a tutte le strutture che ne facciano richiesta e siano in possesso dei requisiti, il cui apporto al servizio pubblico sarà definito da accordi contrattuali senza nessuna garanzia di accesso ai fondi"*.

D.Lgs n.50 del 18 aprile 2016 come modificato dal D.Lgs n.56 del 19 aprile 2017

Una delle principali novità del nuovo Codice Appalti è l'obbligatorietà della programmazione biennale di forniture e servizi (art.21), obbligo dal quale non possono ritenersi esclusi i servizi sociosanitari. La programmazione deve contenere alcuni elementi indispensabili tra i quali le fonti di finanziamento.

Il Titolo VI, Sez IV all'art. 140 richiama le norme del Codice stesso applicabili ai servizi sociali e altri servizi specifici dei settori speciali (per i servizi sociali interessano gli artt. 142 e 143). L'art.142 è stato sostanzialmente integrato dal D.Lgs.57/2017 (comma 5 bis e segg.) richiamando, da un lato, la necessità di garantire la qualità, la continuità ... tenendo conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati, promuovendo il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti, dall'altro, prevedendo che anche a questa tipologia di servizi (quali quelli sociali) si debbano applicare le norme del Codice previste per la procedure di scelta del contraente, per gli appalti elettronici, per i controlli. Il comma 5-quater richiama anche l'art.21 relativo alla programmazione.

Si evidenzia che per i servizi sociali e per altri servizi specifici elencati all'allegato IX del Codice, la soglia comunitaria è pari a euro 750.000 (art.35). L'art.36 prevede che per l'affidamento di contratti di valore sottosoglia debbano essere consultati almeno cinque operatori economici.

Lo stesso art.36, comma 2 lett.a) riconosce la possibilità di affidamenti diretti, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici, qualora gli affidamenti siano di valore inferiore a 40.000 euro.

Codice Terzo Settore (DLgs 3 luglio 2017 n.117):

art.4 - Enti del Terzo Settore: comma 1 - Sono Enti del Terzo Settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, ... le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche ...

art.5 – Attività di interesse generale: comma 1 Gli enti del Terzo Settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Si considerano di interesse generale ... a) interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1 , commi 1 e 2, della legge n.328/2000.. b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2001...

Il Titolo VII tratta dei rapporti con gli enti pubblici e all'art.55, richiamati i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare ... si assicura il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento.

La co – programmazione (comma 2) è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi necessari, della modalità di realizzazione; la co – progettazione (comma 3) è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di **specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti**, alla luce della programmazione di cui al comma 2. Ai fini di cui al comma 3 (comma 4), l'individuazione degli enti del TS con cui attivare il partenariato avviene **anche mediante forme di accreditamento** nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e modalità per l'individuazione degli enti partner.

Ciò premesso, risulta evidente come questa forma di accreditamento ad opera delle pubbliche amministrazioni sia distinta da quella in attuazione di disposizioni di legge nazionale o regionale: viene così riconosciuta alla PA una facoltà di attivazione di forme di accreditamento nel rispetto dei principi richiamati nei suddetti commi.

Assegnazione contratti mediante appalto

Richiamate le principali fonti normative nella loro evoluzione temporale, occorre ora procedere a individuare le ipotesi di affidamento dei contratti mediante applicazione del Codice degli appalti.

Infatti, sempre nella delibera n.32/16, l'Autorità, dopo aver ricordato la possibilità di deroga all'applicazione del Codice appalti per gli affidamenti al terzo settore, precisa che tali previsioni derogatorie *“possono trovare applicazione dei soli casi espressamente consentiti dalla normativa, al ricorrere dei presupposti soggettivi ed oggettivi individuati, con esclusione di applicazioni analogiche o estensive. Inoltre, atteso che l'erogazione dei servizi sociali comporta l'impiego di*

risorse pubbliche, devono essere garantite l'economicità, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa, oltre che la parità di trattamento tra gli operatori del settore".

Si ritiene essenziale, a questo punto, richiamare:

- la definizione di appalto ex art.1655 del Codice Civile *"L'appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo di denaro"*,

-il concetto europeo di appalto più ampio di quello nazionale in quanto inerisce a tutti i *"contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi"* (Codice appalti art.3, lett.ii)

-e anche i richiami espressi che si ritrovano in sentenze non solo della giustizia amministrativa ma anche di quella contabile.

Consiglio di Stato sez III 12/3/2018 n.1571: Il contratto di appalto ha per oggetto un'obbligazione di risultato (con cui l'appaltatore assume con la propria organizzazione il compito di far conseguire al committente il risultato promesso)

Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n.57/2015: oltre a richiamare la definizione di appalto secondo il Codice Civile, precisa che *"... l'istituto dell'affidamento in appalto sarà utilizzato per l'acquisto dei servizi strumentali ... nel contratto di appalto il costo del servizio è ad esclusivo carico dell'Amministrazione e il corrispettivo è certo (in quanto concordato) nell'an e – in linea generale – nel quantum e nel quando ..."*, nell'appalto di servizi la prestazione è a favore dell'amministrazione,... nel caso in cui la gestione del servizio venga effettuata con costi a totale carico dell'Amministrazione l'istituto di riferimento è il contratto di appalto.. " e ancora nella stessa deliberazione: *"... ai fini della "genuinità" dell'appalto, dovranno risultare effettivamente sussistenti: l'organizzazione dei mezzi necessari alla realizzazione del servizio, l'assunzione dei rischi connessi all'espletamento del servizio e il pagamento del corrispettivo a carico del soggetto"committente"*.

La Corte dei Conti, già in questa deliberazione del 2015, sostiene: *"Fermo quanto sopra, la disciplina dell'affidamento degli appalti di servizi nel settore sociale deve essere necessariamente analizzata ed armonizzata alla luce della normativa speciale vigente nel settore."*

Conclusioni

Ripercorrendo lo sviluppo della normativa in questi ultimi anni, degli indirizzi giurisprudenziali e delle indicazioni fornite da A.N.A.C. in fase di aggiornamento, pur permanendo zone di poca

chiarezza, soprattutto se viste in relazione ad attività/settori specifici dei servizi socio- sanitari, si ritiene di poter così sintetizzare le norme applicabili nelle varie situazioni:

- **Accreditamento**: a livello regionale o mediante altre forme di accreditamento che possono definirsi “a livello locale” (Direttiva 2014/24/UE, art.55 Codice Terzo Settore)
- **Appalto**: in applicazione dei principi generali di buona amministrazione, con particolare riguardo alla trasparenza e concorrenza, **laddove si delinei un rapporto di durata e quantità certa e dietro corrispettivo**, non vi sono dubbi che i contratti devono scaturire da procedure espletate secondo la normativa in tema di appalti.

Come effettuare il c.d. “accreditamento locale”

Nel rispetto dei principi più volte richiamati, a partire dalla Direttiva 2014/24/UE fino alle Delibere di ANAC, quali la pubblicità, la trasparenza, l'economicità, l'efficienza, l'imparzialità, la parità di trattamento, la rotazione, ..., la pubblica amministrazione può istituire un elenco di fornitori qualificati, a seguito di un avviso pubblico, necessario per effettuare una selezione in tutti i casi che possono presentarsi nella realtà della tipologia particolare di servizi che qui si tratta (es. inserimenti individuali nominativi).

In questi casi verrà quindi effettuata una comparazione fra almeno cinque strutture ritenute qualitativamente idonee per la realizzazione del progetto specifico.

Laddove, invece, si chiede ai fornitori di mantenere un certo numero di posti disponibili (*an*) all'interno di una struttura, utilizzabili per un periodo certo e determinato (*quando*), a un prezzo determinato (*quantum*), devono sicuramente essere applicate le norme del Codice appalti.