

**APPALTI
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE,
QUALITA' DEL SERVIZIO
E TUTELA DEL LAVORO**

Funzione Pubblica CGIL
Roma 4 LUGLIO 2018

Appalti della PA

“Strumenti” di politica economica:

- Orientare la produzione di beni e servizi (GPP – Acquisti verdi)
- Favorire l’innovazione (es. Edilizia popolare Bolzano)
- Favorire e tutelare la buona occupazione (es. tipologia contratti)

La Direttiva Europea 23 /2014

La Direttiva “appalti” contiene disposizioni specifiche per i servizi alla persona (articoli 74 - 77)

- 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

Normativa

Tali disposizioni sono state recepite nell'ordinamento italiano:

- a) nella legge delega (n. 11/2016);
- b) nel Codice (D. Lgs. n. 50/2016);
- c) nel Correttivo (D. Lgs. n. 56/2017).

Affidamento dei servizi sociali

Inseriti nella programmazione pluriennale acquisti 4 tipologie:

- 1) i servizi sono riconducibili a “funzioni proprie” dei Comuni;
 - 2) i servizi oggetto della pianificazione sociale di zona;
 - 3) i servizi attivati nell’ambito dell’FSE;
 - 4) i servizi connessi a forme di PPP.
-
- La gestione associata - le Unione di Comuni
Comuni si convenzionano associando alcune o tutte le funzioni, individuano un capofila dell’Unione

Temi:

efficacia degli atti presupposti;

riparto compiti fra i Comuni;

Il progetto del servizio

Necessità di elaborare il progetto di servizio in virtù dell'art. 23, comma 15.

Il progetto dei servizi è fondamentale, perché rappresenta l'evidenza documentale dell'istruttoria compiuta dalla SA e come tale sindacabile in sede giurisdizionale.

(gare annullate con sentenze del TAR Campania, Napoli, 1 marzo 2018, n. 1334 (mancata considerazione costo della manodopera e clausola sociale) e TAR Lombardia, Milano;

Il progetto di servizio

Contenuti:

- la relazione tecnico illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio;
- Le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008; il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso;
- il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi;
- Il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale (...)"

Progetto del servizio e costo del lavoro

In tale contesto rileva anche il tema del costo del lavoro, oggetto dell'art. 23, comma 16.

“(…) Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione (…) la stazione appaltante, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, individua nei documenti posti a base di gara i costi della manodopera sulla base di quanto previsto nel presente comma. I costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso”

Progetto di servizio

Elaborato in base a:

- pianificazione di riferimento (pianificazione sociale di zona);
- tipologia del finanziamento: fondi europei, nazionali e regionali;
- tipologia e forme di PPP, attivabili sulla base della legislazione di settore.

Come procedere in questi casi e il possibile impatto su cosa chiedere ai concorrenti rispetto all'OT e sui criteri di valutazione.

Progetto di servizio e clausole sociali

Clausole sociali da inserire negli atti di gara sono disciplinate dal Codice, oltre a quanto previsto dall'art. 112, in tre disposizioni:

- a) nell'art. 30;
- b) nell'art. 50;
- c) nell'art. 100.
- L'art. 50 stabilisce l'obbligo dell'inserimento della clausola sociale (di "cambio appalto"), per la salvaguardia occupazionale, mentre l'art. 36 del Codice ne ha previsto la facoltà.

Progetto di servizio e clausole sociali

Attenzione:

Il rapporto con il costo della manodopera, con la congruità della base d'asta, con il contenuto delle offerte e con il criterio dell'OEPV.

Cambio appalto

L'art. 50 stabilisce l'obbligo dell'inserimento della clausola sociale, c.d. di "cambio appalto", per la salvaguardia occupazionale, mentre l'art. 36 del Codice ne ha previsto la facoltà.

- La giurisprudenza amministrativa ha "perimetrato" la legittimità di tale clausola, in quanto rispettosa dei principi dell'Unione europea. Da ultimo, TAR Toscana, 2 gennaio 2018, n. 18:
 - 1) la clausola deve conformarsi ai principi nazionali e comunitari;
 - 2) l'obbligo di riassorbimento dei lavoratori deve essere armonizzato e reso compatibile con l'organizzazione di impresa prescelta dall'imprenditore subentrante;
 - 3) la clausola non comporta un obbligo di assumere a tempo indeterminato ed in forma automatica e generalizzata il personale già utilizzato dalla precedente affidataria.

Il «Correttivo»

Il Correttivo introduce:

- a) una nuova e diversa disciplina dei servizi sociali;
 - b) molte modifiche a disposizioni direttamente ed indirettamente applicabili anche alla materia dei servizi sociali.
-
- L'art. 35, comma 1, lett. d) prevede una soglia specifica, pari ad euro 750.000,00 al netto dell'IVA, per l'affidamento mediante APPALTO:
 - a) di servizi sociali;
 - b) e degli altri servizi specifici elencati nell'Allegato IX. La stessa disposizione prevede una soglia GENERALE per le CONCESSIONI (lett. a), pari ad euro 5.225.000,00.

Il nuovo art. 142

L'affidamento dei servizi (*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*) 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.

Il nuovo art. 142

Sull'OEPV soprattutto due modifiche:

- a) modifica c. 10 (obbligo di indicare costo manodopera e oneri della sicurezza);
- b) introduzione c. 10 – bis: tetto al prezzo (max 30%).

Il “sotto-soglia”

- Fino a 40.000 affidamento diretto senza consultazione operatori,
- Da 40.000 a 150.000 procedura negoziata (almeno dieci operatori); le stazioni appaltanti devono verificare il possesso dei requisiti economici e finanziari e tecnico professionali **se richiesti nella lettera di invito** (quindi responsabilità della SA quella di chiedere)

Il “sotto-soglia”

Complessivamente:

- richiamo ai principi (la continuita', l'accessibilita', la disponibilita' e la completezza dei servizi);
- richiamo espresso ai Criteri Ambientali Minimi;
- esplicitazione che il principio di ROTAZIONE opera sia sugli INVITI che sugli AFFIDAMENTI;
- **facoltà per le SA di inserire negli atti di gara la CLAUSOLA SOCIALE**

Concessioni e PPP

Il Correttivo ha dettato varie disposizioni che modificano la disciplina sulle concessioni e sul PPP contenuta del Codice. Alcune novità sono rilevanti:

- a) misura del contributo pubblico elevato dal 30% al 49% rispetto all'importo complessivo dell'investimento;
- b) le proposte di finanza di progetto, ad iniziativa privata (art. 183, c. 15), possono avere ad oggetto tutte le ipotesi di PPP (finanza di progetto, concessione di costruzione e gestione, concessione di servizi, locazione finanziaria di opere pubbliche, contratto di disponibilità).

Concessioni e PPP

- **Il tratto distintivo è rappresentato dal c.d. RISCHIO OPERATIVO:** “il rischio di perdite derivanti dalla inadeguatezza o dalla disfunzione di procedure, risorse umane e sistemi interni, oppure da eventi esogeni”.
(spesso rischio operativo lasciato in carico alla PA)
- si intende per «contratto di partenariato pubblico privato», il contratto a titolo oneroso <<stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell’ammortamento dell’investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un’opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all’utilizzo dell’opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell’operatore.>>

Concessioni e PPP

Iniziativa pubblica

PROGRAMMAZIONE

DETERMINA A CONTRARRE

PUBBLICAZIONE ATTI DI GARA (Bando, schema di convenzione, PEF, Progetto e Disciplinari)

SVOLGIMENTO PROCEDURA STIPULA

CONTRATTO/CONVENZIONE

Iniziativa privata

PROGETTO DI FATTIBILITA' e relativi allegati (PEF, schema di convenzione, specifiche del servizio) (eventuale)

DICHIARAZIONE DI PUBBLICO INTERESSE

DETERMINA A CONTRARRE

PUBBLICAZIONE ATTI DI GARA

(Bando, schema di convenzione, PEF, Disciplinare) SVOLGIMENTO PROCEDURA STIPULA CONTRATTO/CONVENZIONE

Ulteriori modalità di appalto

- a) autorizzazione/accreditamento
(Deliberazione ANAC n. 966/2016);**
- b) co-progettazione (Deliberazione ANAC n.
32/2016);**
- c) convenzioni dirette con Associazioni;**
- d) sovvenzioni (disciplina sugli aiuti di Stato).**

La co - progettazione

Elementi “costitutivi”:

- **risoluzione di “specifiche problematiche sociali”;**
- **dar vita ad “interventi innovativi e sperimentali”.**

Non viene ritenuta uno strumento di affidamento di servizi in senso stretto;

Dovrà tenere conto della riforma del terzo settore (art. 55 si parla di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento.

Inoltre, guida sul TS dell’ANAC (deliberazione n. 32/2016).

Codice dei contratti pubblici (CCP) e Codice del Terzo settore (CTS).

- Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1339 del 22 febbraio 2018 ed il TAR per la Puglia, Lecce, con sentenza n. 32 del 12/1/2018 hanno affermato alcuni principi importanti in ordine al rapporto fra CCP e CTS, nonché fra CCP e legislazione regionale (fattispecie riguardava l'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario d'urgenza ad OdV). La pronuncia del TAR Lecce accoglie il ricorso di alcune associazioni di volontariato avverso un bando per il servizio di trasporto infermi in emergenza, nel quale la Stazione appaltante aveva ritenuto necessario procedere all'affidamento del servizio con gara pubblica. Ha chiarito che si applica al caso di specie l'art. 57 del nuovo Codice del Terzo settore, entrato in vigore al momento dell'indizione della gara, che stabilisce che i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, **in via prioritaria, oggetto di affidamento** in convenzione alle organizzazioni di volontariato, la cui affidabilità deve comunque essere accertata mediante iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore e l'adesione a una rete associativa; l'affidamento diretto deve, inoltre, contribuire ad una finalità sociale e perseguire obiettivi di solidarietà. Di conseguenza, secondo il TAR di Lecce, la delibera di autorizzazione a contrarre e il conseguente bando di gara risultano illegittimi,

Pausa

La progettazione

Fattore nevralgico anche per la norma
Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua la soluzione che presenta il **miglior rapporto costi benefici per la collettività**, in relazione alle esigenze e a prestazioni da fornire.

articolo 23 d.lgs. 50/2016 Codice

Il progetto di servizio

Contenuti:

- la relazione tecnico illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio;
- Le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008; il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso;
- il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi;
- Il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale (...)"

Il lavoro di progettazione

Il quadro logico di progetto:

- a. Obiettivi
- b. Risultati attesi
- c. Azioni

Il lavoro di progettazione esempio

IL QUADRO LOGICO

livello	definizione	significato
OBIETTIVI GENERALI	BENEFICI SOCIALI O ECONOMICI DI LUNGO PERIODO AI QUALI CONTRIBUISCE IL PROGETTO	PERCHE' E' IMPORTANTE PER LA SOCIETA'
SCOPO	BENEFICIO CHE OTTENGONO I BENEFICIARI DAI SERVIZI FORNITI DAL PROGETTO	PERCHE' I BENEFICIARI NE HANNO BISOGNO?
RISULTATI	SERVIZI CHE I BENEFICIARI RICEVERANNO DAL PROGETTO	COSA FORNISCE IL PROGETTO?
ATTIVITA'	CIO' CHE VIENE REALIZZATO NEL PROGETTO PER FORNIRE I SERVIZI PREVISTI	COSA FA CONCRETAMENTE IL PROGETTO?

Il lavoro di progettazione

Principi: socialità e coesione – i servizi tessitori di reti sociali, strumenti di prevenzione sociale, luoghi di integrazione tra socio e sanitario

Esperienza dei Consultori familiari
legge 194

Il lavoro di progettazione

Introdurre innovazione:

- Approcci;
- Metodologie;
- Il green;

Criteri di aggiudicazione /punteggi

La Storia sociale dell'impresa

La gestione dell'appalto

- Amministrativa
(il caso delle partecipate – contratto di servizio)
- Servizio

Strumenti: **Valutazione e monitoraggio** da progettare con l'intervento selezionando indicatori misurabili

Gestione appalto

- Progettare la valutazione e il monitoraggio
Si valutano conseguimento risultati e obiettivi e il processo
- Attenzione agli indicatori e a tempistica
- CHI VALUTA ??

Grazie per l'attenzione

Si ringraziano il dottor Claudio Lucidi, il dottor
Luciano Gallo dell'Ifel