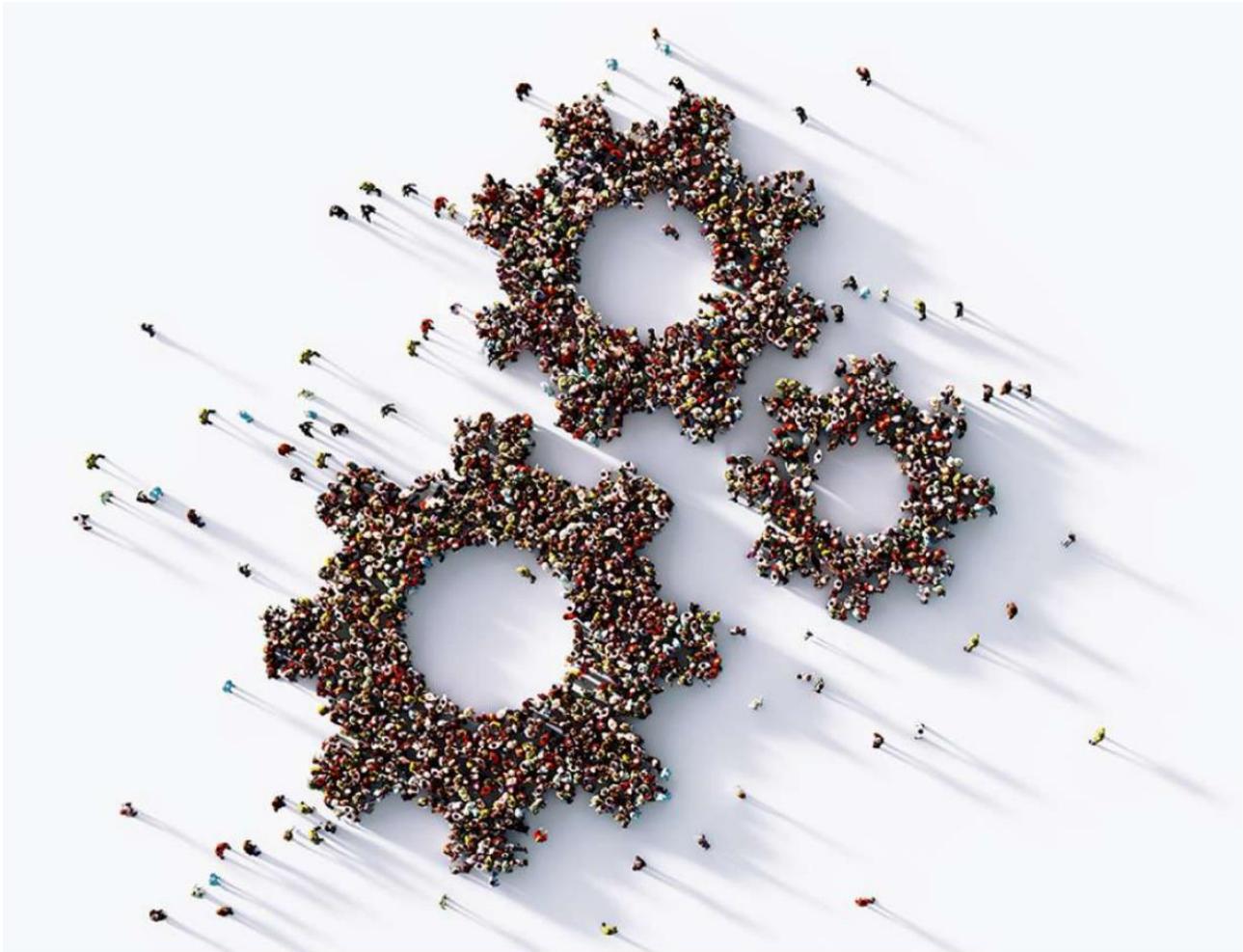


CAMERA DI COMMERCIO
DELLE MARCHE



Questione Sociale

2^a edizione

TERZO SETTORE E MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI DI CUI ALL'ART. 143 DEL D.LGS 50/2016

(ANCHE IN RELAZIONE AGLI ARTT. 55 E 56 DEL CODICE DEL TERZO SETTORE)



CAMERA DI COMMERCIO
DELLE MARCHE



**TERZO SETTORE E MODALITÀ DI AFFIDAMENTO
DEI SERVIZI SOCIALI DI CUI ALL'ART. 143 DEL D.LGS
50/2016**

(ANCHE IN RELAZIONE AGLI ARTT. 55 E 56 DEL CODICE DEL TERZO
SETTORE)

**DOCUMENTO REDATTO DA LEGACOOP
MARCHE**

ANALISI SULLE PROCEDURE DI
AFFIDAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI
a cura di

Catia Bibi – *Avvocato*
Consulente di Legacoop Marche

TERZO SETTORE E IMPRESA SOCIALE .
AGGIORNAMENTO
a cura di

Gianfranco Alleruzzo
Presidente Legacoop Marche

Francesco Ciarrocchi
Responsabile Area Welfare
Legacoop Marche

IN COLLABORAZIONE CON
Tutti gli uffici di Legacoop Marche

REALIZZATO CON IL CONTRIBUTO DI



CAMERA DI COMMERCIO
DELLE MARCHE

ANNO DELLA RICERCA
Giugno - agosto 2024

REDAZIONE DEL DOCUMENTO
ottobre 2024

Sommario

Aggiornamento della ricerca	1
Premessa.....	2
Ambito oggettivo	2
1. Inquadramento normativo	4
Normativa europea	4
Normativa nazionale	10
Normativa regionale.....	12
Normativa nazionale.....	14
Appalti di servizi sociali nei settori ordinari	14
D.Lgs 31 marzo 2023 n. 36	17
Appalti di servizi sociali nei settori speciali	20
Appalti riservati - Regime derogatorio previsto dal CCP	21
Concessioni di servizi sociali.....	23
Le fattispecie estranee al codice dei contratti pubblici.....	24
Le fattispecie escluse dall'applicazione del codice dei contratti pubblici	25
Codice del Terzo Settore.....	26
Decreto-legge 76/2020 (cd. decreto semplificazioni)	29
Il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31/3/2021.....	31
Linee Guida Anac n. 17 recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali"	31
Gli Enti del Terzo Settore nel D.lgs. 36/2023.....	31
Attività negoziale della Pubblica Amministrazione	32
Procedure di affidamento nel Codice dei Contratti Pubblici	34
L'affidamento diretto (art. 36 CCP)	34
Procedura aperta	35
Procedura ristretta	36
Procedura competitiva con negoziazione	36
Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara.....	37
Dialogo competitivo	37
Partenariato per l'innovazione.....	38
Accordo Quadro	38
Sistema dinamico di acquisizione.....	39
Strumenti di affidamento del Codice del Terzo Settore.....	39
Accreditamento (art. 55 CTS):	40
Criteri di valutazione nel Codice dei Contratti Pubblici	40

Offerta economicamente più vantaggiosa	40
Prezzo più basso	42
Prezzo fisso	43
Offerte anormalmente basse	44
CCNL applicabile e dichiarazione di equivalenza	46
Revisione prezzi nel d.lgs. 36/2023	48
Principali novità in ordine alla Revisione dei Prezzi nel D.lgs. 36/2023	49

2. Il Terzo Settore..... 51

Premessa	51
Nota metodologica	51
Il contesto nazionale.....	52
Il terzo settore – Regione Marche	54
Composizione e distribuzione territoriale	54
Distribuzione degli ETS per popolazione residente	57
Distribuzione degli ETS area sisma	58
Distribuzione degli ETS area SNAI	59
Distribuzione degli ETS aree Rurali.....	59
Distribuzione degli ETS - Area di crisi complessa	60
ETS iscritti dal 2023 ad agosto 2024.....	61
Conclusioni	61

3 Focus sulle imprese sociali..... 63

Le imprese sociali	63
Elenco delle imprese sociali RUNTS AGOSTO 2024	63
Composizione per categoria.....	63
tipologia impresa sociale – anno di iscrizione al runts	64
impresa sociale – distribuzione per provincie	64
le imprese sociali srl – le nuove costituite dal 2023.....	65
La cooperazione sociale – dati 2019/2021	66
Cooperative sociali	66
Breve storia	66
Valori della cooperazione sociale.....	68

4 Risultati della ricerca..... 79

Risultati dal 1° gennaio 2016 al 30 giugno 2023.....	79
Tipologia di Procedure di affidamento.....	79
Procedure di affidamento suddivise per anni	79
Oggetto delle Procedure analizzate	81
Tipologie di Procedure di affidamento suddivise per soglie comunitarie	82

Procedure di affidamento suddivise anche per Importi.....	83
Procedure suddivise per oggetto di affidamento e importo.....	84
Procedure di affidamento suddivise per esito	85
Esito Procedura suddiviso per soglia.....	86
Procedure di affidamento suddivise per Criteri di aggiudicazione	87
Criteri di aggiudicazione suddiviso per Sede dei soggetti aggiudicatari.....	88
Procedure di affidamento suddivise per Ribassi Offerti	89
Procedure affidate suddivise per Sede dei Soggetti aggiudicatari	90
Tipologia Procedure affidate suddivise per Sede dei soggetti aggiudicatari.....	91
Ribassi Offerti suddivisi per Sedi soggetti aggiudicatari.....	92
Tipologia di Procedure suddivise per oggetto e Sede degli aggiudicatari	93
Numero Procedure di affidamento suddiviso per ribasso offerto e sede legale operatore economico aggiudicatario	94
Project Financing.....	95
Co-Progettazione.....	96
Risultati dal 1 luglio 2023 al 30 giugno 2024	97
Numero Procedure di affidamento suddivise per tipologia	97
Procedure di affidamento suddivise per anni	98
Procedure di affidamento suddivise per oggetto.....	99
Tipologia procedure di affidamento suddivise per importo <o> soglie comunitarie	100
Procedure di affidamento suddivise per importo base d'asta	101
Procedure di affidamento suddivise per oggetto e importo	102
Procedure di affidamento suddivise per esito	103
Procedure di affidamento suddivise per oggetto ed esito	104
Procedure di affidamento suddivise per oggetto e criterio di aggiudicazione.....	105
Procedure di affidamento suddivise per criterio di aggiudicazione e sede legale operatore economico	106
Procedure affidate suddivise per ribasso offerto	107
Tipologia Procedure di affidamento suddivise per sede legale dei concorrenti	108
Tipologia procedure di affidamento suddivise per sede legale dei concorrenti	109
Procedure suddivise per oggetto di affidamento e sede legale dei concorrenti	110
Procedure suddivise per ribasso offerto e sede legale dei concorrenti	111
Procedure di affidamento suddivise per sede legale operatore economico aggiudicatario.....	112
Tipologia procedure di affidamento suddivise per sede legale operatore economico aggiudicatario	113
Procedure di affidamento suddivise per oggetto di affidamento e sede legale operatore economico aggiudicatario	114
Procedure di affidamento suddiviso per ribasso offerto e sede legale operatore economico aggiudicatario	115
Considerazioni finali	116
Finalità del Progetto	116
Evidenze del Sistema degli affidamenti dei servizi sociali	117
Consistenza dell'economia sociale nelle Marche	119

Aggiornamento della ricerca

La presente ricerca rappresenta un significativo aggiornamento rispetto a quella condotta lo scorso anno. La revisione ha coperto tutti i temi oggetto dello studio: il quadro normativo, la consistenza degli enti del terzo settore nella Regione Marche, con un'attenzione alle imprese sociali, in particolare le cooperative sociali, e gli affidamenti nella regione.

Il quadro normativo è stato completamente revisionato per essere allineato con le normative e le sentenze più recenti. Questo aggiornamento mira a fornire a tutti gli interessati agli affidamenti un insieme di informazioni riferite alla data di pubblicazione della presente ricerca. Gli elementi di novità più interessanti riguardano le norme relative alle offerte anormalmente basse, con un focus sul tema del costo della manodopera, l'applicazione del contratto di lavoro, con un focus sulla dichiarazione di equivalenza, e la revisione dei prezzi, un tema che negli anni passati ha avuto un importante impatto per la sostenibilità del sistema dei servizi.

A distanza di un anno, sono stati aggiornati all'agosto 2024 i dati sulla consistenza degli enti del terzo settore nelle Marche per analizzare le tendenze attuali, le evidenze disponibili e valutare l'avanzamento del sistema informativo del Registro Unico Nazionale. Anche quest'anno è stato necessario ampliare l'ambito delle fonti, poiché il registro unico degli enti del terzo settore non fornisce dati aggregati che permettano analisi dettagliate del fenomeno.

Inoltre, un'attenzione particolare è stata rivolta alle imprese sociali, soprattutto alle cooperative sociali che rimangono una parte prevalente nel panorama imprenditoriale nazionale e locale. Anche in questa situazione, la ricerca ha permesso di valutare le tendenze economiche e occupazionali con un aggiornamento che ha riguardato gli anni 2019/2021. Anni molto particolari, perché attraversati dalla crisi conseguente alla pandemia da Covid-19, che ha avuto un notevole effetto sul sistema dei servizi.

Infine, è stata aggiornata la ricerca sui risultati degli affidamenti nella Regione Marche, non solo per osservare quanto avvenuto tra il gennaio 2023 e l'agosto 2024 ma anche per esaminare l'impatto determinato dall'introduzione del nuovo Codice dei contratti pubblici, attuato in seguito all'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023 e applicato solamente a partire da luglio 2023.

In linea con l'impegno costante della Camera di Commercio delle Marche verso lo sviluppo economico e sociale della nostra regione, l'Osservatorio del Terzo Settore e della Cooperazione ha continuato a monitorare l'evoluzione dell'economia sociale nella Regione Marche. Questa indagine consente di sviluppare riflessioni e analisi indispensabili per contribuire attivamente allo sviluppo di un settore cruciale per la crescita economica, occupazione e sociale delle nostre comunità.

Premessa

Ambito oggettivo

Nell'ultimo decennio la materia concernente l'affidamento dei servizi sociali ha richiamato sempre di più l'attenzione degli addetti ai lavori del settore degli appalti pubblici. Ciò, in ragione del fatto che la materia - a differenza del passato - è stata assoggettata, pur se con qualche distinguo, alla normativa europea contenuta nella Direttiva 2014/23/UE, Direttiva 2014/24/UE e Direttiva 2014/25/UE, ed a quella nazionale del precedente Codice dei Contratti Pubblici, D.lgs. 50/2016, *ed ora anche del nuovo Codice, D.Lgs 36/2023*, oltre alla crescente valorizzazione degli Enti del Terzo Settore che si è delineata con il riordino della rispettiva normativa, intervenuta nel 2017, con l'emanazione del Codice del Terzo Settore (CTS), D.Lgs 117/2017.

E proprio l'affidamento dei servizi sociali costituisce l'oggetto della presente relazione di aggiornamento ed in particolare, l'affidamento dei servizi sociali nell'ambito del territorio della regione Marche, dalla data di entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, 1° luglio 2023 al 30 giugno 2024, richiamando l'entrata in vigore del CTS, stante la particolare rilevanza dei servizi sociali, sia per le loro ricadute in termini sociali sia in termini strettamente occupazionali.

Si è analizzato l'aggiornamento della consistenza quantitativa dell'economia sociale del territorio marchigiano, individuando il numero delle cooperative sociali attive nell'esecuzione dei servizi sociali di cui all'art. 140 e art. 143 del D.Lgs 50/2016, *ora artt. 127, 128 e 129 del nuovo D.Lgs 36/2023*, per poi passare alle diverse tipologie di procedure di aggiudicazione/affidamento degli stessi servizi, bandite, aggiudicate/affidate e non aggiudicate/affidate, il rispettivo numero, la rispettiva consistenza economica, i rispettivi criteri di valutazione, i rispettivi ribassi offerti, nonché la rispettiva distribuzione tra operatori economici aventi sede nella regione o fuori regione, estrapolando e sintetizzandone i seguenti elementi, come meglio illustrato nelle Tabelle riportate in fondo alla presente ricerca:

- > numero delle procedure di aggiudicazione indette nel territorio regionale, ai sensi del CCP;
- > numero delle procedure di aggiudicazione suddivise per tipologia, di indette nel territorio regionale, ai sensi del CCP;
- > criteri di aggiudicazione, utilizzati nelle procedure analizzate, ai sensi del CCP;
- > ribasso offerto per l'aggiudicazione delle procedure analizzate;
- > appartenenza territoriale degli operatori economici aggiudicatari delle procedure analizzate, ai sensi del CCP, se aventi sede legale nel territorio regionale o extra regionale;
- > numero di procedure indette ai sensi del CTS, in co-progettazione;
- > appartenenza territoriale degli operatori economici aggiudicatari delle procedure analizzate, ai sensi del CTS.

In primis, andiamo a richiamare il perimetro d'azione dei servizi sociali, per poi individuare l'ambito oggettivo della ricerca, che è stato identificato attraverso il Sistema di classificazione CPV¹.

I servizi sociali sono definiti dall'art. 128, comma 2 del D.Lgs 31.03.1998 n. 112², secondo cui per *“servizi sociali”* si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.”

La stessa definizione viene ripresa dall'art. 1, comma 2 della Legge 08.11.2000 n. 328³, secondo cui: *“Ai sensi della presente legge, per «interventi e servizi sociali» si intendono tutte le attività previste dall'art. 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112.”*

I servizi sociali sono rivolti ad una platea di soggetti interessati, di norma, da una situazione di disagio, di bisogno e comunque di necessità di superamento di una condizione di difficoltà e/o vulnerabilità, anche temporanea. Attraverso la realizzazione dei servizi sociali si contribuisce alla piena attuazione degli artt. 2⁴ e 3⁵ della nostra Costituzione e delle altre norme di rango costituzionale che ne costituiscono la declinazione, costituendo un notevole impatto sulla finanza pubblica.

Insieme alle procedure dirette all'aggiudicazione/affidamento dei servizi sociali, non si possono non analizzare le procedure aventi ad oggetto i servizi connessi, complementari agli stessi, ovvero gli altri servizi elencati all'art. 143 del CCP, ora inclusi all' art. 128 del D.Lgs 36/2023), come individuati nell'Allegato IV alla Direttiva 2014/23/UE, nell'Allegato XIV alla Direttiva 2014/24/UE e nell'Allegato XVII alla Direttiva 2014/25/UE.

Questo è il perimetro oggettivo dell'aggiornamento della ricerca: i servizi elencati all'art. 143 del D.Lgs 50/2016, ora contemplati all' art. 128 del D.Lgs 36/2

¹ CPV: Sistema di classificazione unico per gli appalti pubblici volto a unificare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni e dagli enti appaltanti per la descrizione dell'oggetto degli appalti.

² D.Lgs 31 marzo 1998 n. 112 sul *“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997 n. 59”*

³ L. 8 novembre 2000 n. 328, *“Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*

⁴ Art. 2 Cost. *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.”*

⁵ Art. 3 Cost. *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”*

1. Inquadramento normativo

2. Nell'ambito dei contratti pubblici, le modalità di affidamento dei servizi sociali sono disciplinate dalle rispettive fonti normative, di livello europeo, nazionale e regionale.
3. A livello europeo, le modalità di affidamento dei servizi sociali sono contemplate dalle Direttive comunitarie del 2014: Direttiva 2014/23/UE⁶, Direttiva 2014/24/UE⁷ e Direttiva 2014/25/UE⁸.
4. Tale normativa europea è stata traslata nel D.Lgs 50/2016, al Capo I ed al Capo II, Sezione IV, Titolo VI ed ora, nel Titolo I e II, Parte VII, Libro II del D.Lgs n.36/2023.
5. Sempre a livello nazionale, sono poi previste altre modalità di affidamento dei servizi sociali nel CTS, agli articoli 55, 56 e 57, attraverso istituti diversi da quelli previsti dalle Direttive europee.
6. Infine, la normativa regionale riprende i contenuti delle normative di rango superiore, prevedendo degli applicativi territoriali.
7. Di seguito si elencano gli atti normativi di riferimento:

L. 07.08.1990 n. 241	Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi
D.Lgs 31 marzo 1998 n. 112	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali
L. 08.11.2000 n. 328	Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali
D.Lgs 12.04.2006 n. 163	Codice degli appalti pubblici
Direttiva 2014/24/UE	Direttiva europea sugli appalti pubblici
D.Lgs 18.04.2016 n. 50	Codice dei Contratti Pubblici (<i>precedente</i>)
D.Lgs 31.03.2023 n.36	Codice dei Contratti Pubblici (<i>nuovo</i>)
D.Lgs 03.07.2017 n. 117	Codice del Terzo Settore
Legge Regione Marche 18.12.2001 n. 34	Promozione e sviluppo della cooperazione sociale
D.G.R. Marche n. 1133 del 5 agosto 2003	Atto di coordinamento per le modalità di affidamento alle Cooperative Sociali di tipo A e B e loro Consorzi, da parte delle Amministrazioni pubbliche e degli organismi pubblici, dei servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi e per la fornitura di beni e servizi diversi, nonché per l'approvazione del tariffario regionale e dei corrispettivi, e degli schemi di convenzione tipo, il tutto sub-allegati A-B-C-D-E
D.G.R. Marche n. 941 del 20 luglio 2020	Approvazione del tariffario regionale e i corrispettivi per l'affidamento dei servizi alle Cooperative sociali da parte degli enti locali territoriali e degli altri enti pubblici così come riportato nelle 3 tabelle che costituiscono l'allegato A) parte integrante e sostanziale del presente atto fermo restando che questo non comporta e non comporterà oneri aggiuntivi alla retta di accesso alle strutture sociosanitarie di cui alla LR. 21/1016 in capo agli utenti, salvo diverse successive disposizioni regionali.
D.G.R. Marche n. 1265 del 31 agosto 2023	Aggiornamento dell'allegato "A" alla DGR 940 del 20 luglio 2020, recante: "LR 21/2016, art. 3, comma 1, lettera b) - requisiti per il rilascio delle autorizzazioni e disciplina dei procedimenti relativi alle "Strutture sociali".

Normativa europea

⁶ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione

⁷ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE

⁸ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei servizi dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE

Il Codice degli appalti, D.Lgs n.163/2006, escludeva l'applicazione delle sue norme alle procedure di affidamento dei servizi sociali, ad eccezione dei principi generali della materia e delle sole disposizioni in tema di specifiche tecniche e di avvisi sull'esito delle procedure di affidamento.

Nel 2013 la Commissione europea⁹ ha avuto occasione di chiarire che i Servizi Sociali di Interesse Generale (SSIG) possono essere di natura economica o non economica e che, in base alle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) relative al mercato interno, qualsiasi prestazione di servizi remunerata deve essere considerata un'attività economica. La Corte di Giustizia Europea ha precisato che il carattere economico di un'attività non dipende dallo *status* giuridico dell'operatore o dell'organismo che la svolge (che può essere di carattere pubblico o non a scopo di lucro), né dalla natura del servizio o dal fatto che il corrispettivo del servizio sia posto a carico di coloro che ne beneficiano. La Corte ha chiarito, altresì, che il carattere economico di un'attività non dipende neppure dalla sua qualificazione nel diritto nazionale, né dalla definizione attribuita nel diritto interno, né dal fatto che un'attività è svolta per uno scopo di interesse generale. Per determinare se un dato servizio costituisce un'attività economica disciplinata dalle disposizioni del Trattato relative al mercato interno e, se del caso, dalla direttiva servizi, quindi, è opportuno effettuare un esame caso per caso di tutte le caratteristiche dell'attività in questione, in particolare del modo in cui è effettivamente fornita, organizzata e finanziata nello Stato membro interessato.

Sulla base di tali principi, la Commissione ha espressamente affermato che i SSIG di carattere economico sono considerati Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) e, come tali, sono assoggettati alle norme europee in materia di mercato interno e concorrenza. Ai sensi dell'articolo 106 del TFUE, è prevista una deroga all'applicazione delle regole sulla concorrenza se il rispetto dei principi di mercato rischia di compromettere la missione affidata al gestore (in applicazione del principio di proporzionalità), oppure se le forze di mercato non sono in grado di assicurare un servizio in modo adeguato; in tal caso le autorità pubbliche possono imporre agli operatori obblighi di servizio pubblico e concedere diritti esclusivi o speciali.

Le Direttive comunitarie del 2014, in coerenza con la c.d. Strategia di Lisbona¹⁰, hanno esplicitato, fra l'altro, il ruolo "strategico" degli appalti, secondo cui mediante l'affidamento di un contratto pubblico, le stazioni appaltanti non ottengono solo l'opera, la fornitura o il servizio di cui hanno bisogno, ma possono realizzare anche finalità ulteriori, quali il soddisfacimento di esigenze "ambientali" e "sociali".

⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno", Bruxelles, 29.04.2013

¹⁰ Il 23 e 24 marzo 2000, i capi di stato e di governo dei quindici Stati Membri dell'Unione, riuniti in sessione straordinaria a Lisbona, varano la *Strategia di Lisbona* (Lisbona I), è finalizzata a creare i presupposti affinché l'economia europea potesse diventare, entro il 2010, l'area più competitiva del mondo, sostenendo l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale, nel contesto di una "nuova economia" basata sulla conoscenza e sull'investimento in capitale umano.

Come riportato nella Relazione AIR delle Linee Guida dell’Autorità Nazionale Anticorruzione n. 17¹¹, la Direttiva 24/2014/UE ha riconosciuto agli Stati membri la libertà “*di organizzare le prestazioni dei servizi sociali obbligatori o di altri servizi, quali quelli postali, in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale ovvero in quanto combinazione di tali servizi [...] lasciando impregiudicata la libertà degli stessi 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.*”

Al riguardo, si richiama il fondante principio sancito al **considerando (6)**¹² della Direttiva 2014/24/UE, che riconosce agli Stati membri la libertà «di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori e di altri servizi». Infatti, nel considerando (6) si legge che: «... *gli Stati membri sono liberi 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*»

Non solo. Il considerando (6) prevede poi, che i servizi non economici di interesse generale non dovrebbero rientrare nell’ambito di applicazione della direttiva.¹³

Più in generale, al successivo **considerando (7)**, si legge che:

«*.. la presente direttiva 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.*»

«*Parimenti, la presente direttiva non dovrebbe pregiudicare la facoltà delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, fare eseguire e finanziare i servizi di interesse economico generale, conformemente all’articolo 14 TFUE¹⁴ e al Protocollo n. 26¹⁵ sui servizi di interesse generale, allegato al TFUE e al trattato sull’Unione europea (TUE).*»

¹¹ Linee Guida dell’Autorità Nazionale Anticorruzione n. 17, recanti “Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali”, approvata dal Consiglio dell’Autorità con Delibera n. 382 del 27 luglio 2022.

¹² Direttiva 24/2014/UE, considerando (6): «*È altresì opportuno ricordare che la presente direttiva non dovrebbe incidere sulla normativa degli Stati membri in materia di sicurezza sociale. Essa non dovrebbe neppure trattare la liberalizzazione di servizi di interesse economico generale, riservati a enti pubblici o privati, o la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi. Occorre parimenti ricordare che gli Stati membri sono liberi 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.*»

¹³ Direttiva 24/2014/UE, considerando (6): «*È opportuno chiarire che i servizi non economici di interesse generale non dovrebbero rientrare nell’ambito di applicazione della presente direttiva.*»

¹⁴ art. 14 TFUE: «*Fatti salvi l’articolo 4 del trattato sull’Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell’importanza dei servizi di interesse economico generale nell’ambito dei valori comuni dell’Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l’Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell’ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.*»

¹⁵ art. 1 del Protocollo (26), allegato al Trattato sull’Unione europea e al Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea: «*I valori comuni dell’Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ai sensi dell’articolo 14 del trattato sul funzionamento, dell’Unione europea comprendono in particolare: - il ruolo essenziale e l’ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali*

Altri principi fondanti, in materia di affidamento dei servizi sociali, sono sanciti al **considerando (114)** della Direttiva 2014/24/UE, che contempla le modalità di affidamento dei servizi sociali, partendo dalla loro stessa natura, dal loro contesto, per poi considerare il rispettivo valore, se inferiore o superiore alla soglia comunitaria.

Dall'analisi della disposizione, si evincono chiaramente tre principi fondamentali:

- 1) i servizi alla persona quali taluni servizi sociali, sanitari e scolastici, in ragione della loro stessa natura, hanno una dimensione limitatamente transfrontaliera, sono prestati all'interno di un particolare contesto che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro a causa delle diverse tradizioni culturali, i cui appalti pubblici necessitano di un regime specifico, con una soglia più elevata di quella che si applica agli altri servizi;
- 2) i servizi alla persona di valore inferiore alla soglia comunitaria non sono, 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;
- 3) i servizi alla persona di valore superiore alla soglia comunitaria dovrebbero essere affidati da ciascuno Stato membro, in ragione dell'importanza del contesto culturale e della sensibilità degli stessi, rispettando:
 - un'ampia discrezionalità, così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo che considerano più adeguato;
 - i principi fondamentali di trasparenza e di parità di trattamento;
 - l'articolo 14 TFUE e del Protocollo n. 26;
 - il perseguimento degli obiettivi della semplificazione e riduzione dell'onere amministrativo per le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici.

Riportando il considerando (114), si legge che: *«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.»*

e locali di fornire, commissariare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibili alle esigenze degli utenti; - la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse; un altro livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.»

La stessa disposizione specifica poi, che *«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 dell'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. 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.»*

Altra disposizione di rilievo è contenuta nel **considerando (118)** della Direttiva 2014/24/UE, che nell'ambito di affidamento dei servizi sociali, introduce, l'applicazione del cosiddetto **«regime alleggerito»**, previsto peraltro anche per altri servizi (es. servizi alberghieri, di ristorazione, di soccorso, ecc..).

Nel considerando (118) si legge che: *«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 dovrebbero essere disciplinati dal **regime alleggerito.**»*

La previsione del «regime alleggerito» di cui al considerando (118), coniugata alle disposizioni di cui agli articoli 74, 75, 76 e 77 della stessa direttiva 2014/24/UE, delinea il particolare regime di affidamento, ovvero il citato **«regime alleggerito»**, riservato ai servizi sociali e agli altri servizi specifici elencati nell'allegato XIV, riferiti ai settori ordinari, per importi pari o superiori a 750.000 euro.

Infatti, l'articolo 74 della direttiva 2014/24/UE, prevede che: «*Gli appalti pubblici di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'allegato XIV sono aggiudicati in conformità del presente capo quando il valore di tali contratti sia pari o superiore alla soglia indicata all'articolo 4, lettera d).*»

L'articolo 76 della stessa direttiva 2014/24/UE stabilisce i “Principi per l'aggiudicazione degli appalti”, recitando che: «*1. Gli Stati membri introducono norme a livello nazionale per l'aggiudicazione degli appalti ai sensi delle disposizioni del presente capo, al fine di garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici. Gli Stati membri sono liberi di determinare le norme procedurali applicabili fintantoché tali norme consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di prendere in considerazione le specificità dei servizi in questione. 2. Gli Stati membri assicurano che le amministrazioni aggiudicatrici possano prendere in considerazione le necessità di garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti e l'innovazione. Gli Stati membri possono altresì prevedere che la scelta del prestatore di servizi avvenga sulla base dell'offerta che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo, tenendo conto dei criteri di qualità e sostenibilità dei servizi sociali.*»

In ultimo, si richiama l'altra importante disposizione nell'ambito dell'affidamento dei servizi sociali che prevede il «**regime derogatorio**», di cui all'articolo 77 della direttiva 2014/24/UE, che individua gli “**appalti riservati per determinati servizi**”.

Il paragrafo 1, dell'**articolo 77 della direttiva 2014/24/UE** prevede che: «*1. Gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici possano riservare ad **organizzazioni**¹⁶ il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali di cui all'articolo 74 identificati con i codici CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, da 85000000-9 a 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8.*»

¹⁶ art. 77, par. 2 Direttiva UE 24/2014: “Un'organizzazione di cui al paragrafo 1 deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:
a) il suo obiettivo è il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al paragrafo 1;
b) i profitti sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative;
c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati; e
d) l'amministrazione aggiudicatrice interessata non ha aggiudicato all'organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni.”

Il successivo il paragrafo, il paragrafo 2, definisce i requisiti che debbono possedere tali organizzazioni, quali:

- il loro obiettivo è rappresentato dal perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al paragrafo 1, i profitti sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative;
- le strutture di gestione o proprietà delle organizzazioni che eseguono l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati.
- l'amministrazione aggiudicatrice interessata non deve aver aggiudicato all'organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni.

Altro vincolo degli appalti riservati è previsto al successivo paragrafo 3, dello stesso articolo 77, secondo cui: «La durata massima del contratto non supera i tre anni.»

Normativa nazionale

Il D.Lgs 50/2016 ha recepito il principio europeo secondo cui “*mediante l'affidamento di un contratto pubblico, le stazioni appaltanti non ottengono solo l'opera, la fornitura o il servizio di cui hanno bisogno, ma possono realizzare anche finalità ulteriori, quali il soddisfacimento di esigenze “ambientali” e “sociali”*”, attraverso le seguenti disposizioni:

- 1) art. 30, relativo ai principi per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici;
- 2) art. 50, relativo alla tutela occupazionale del personale dipendente del gestore uscente, attraverso la c.d. “clausola sociale” del cambio appalto;
- 3) art. 95, relativo al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (in avanti “OEPV”);
- 4) art. 100, relativo all'inserimento negli atti di gara di clausole sociali di esecuzione;
- 5) art. 112, relativo all'affidamento di contratti pubblici, finalizzati all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati;
- 6) articoli 142 e 143, propriamente riferimenti all'affidamento di servizi sociali.

In particolare, si richiama l'art. 30 che contiene i principi di cui le Stazioni appaltanti devono tener conto ai fini dell'affidamento ed esecuzione di contratti pubblici, quali: economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità. In ordine a tali principi, si segnala una delle maggiori novità della nuova disciplina di settore relativa al principio di economicità, che può essere subordinato, nei limiti espressamente consentiti dallo stesso CCP al raggiungimento di esigenze “sociali”, propri dell'affidamento dei servizi sociali.

Novità di rilievo del D.Lgs 50/2016 era rappresentata dal recepimento delle indicazioni della Direttiva 2014/24/UE, relative all'applicazione, in termini generali, dei servizi sociali alla normativa sugli appalti pubblici.

A differenza del previgente regime del Codice degli appalti, D.Lgs n. 163/2006 e ss.mm.ii., che escludeva la sua applicazione all'affidamento dei servizi sociali, sia il D.Lgs n. 50/2016 che il D.Lgs n.36/2023, aderendo ai dettami della Direttiva 2014/24/UE, disciplinano anche le procedure di affidamento dei servizi sociali, anche se con dei distinguo (cfr. regime alleggerito e degli appalti riservati).

Nel D.Lgs 50/2016, il nucleo principale di norme relative ai servizi sociali è collocato nel Titolo VI, parte II, dagli articoli da 140 a 143, che disciplinano l'affidamento di **servizi sociali nei settori speciali**, nonché l'affidamento di **servizi sociali nei settori ordinari**. Gli articoli 140 e 141 sono dedicati agli appalti di servizi sociali (e ad altri servizi specifici) nei settori speciali, mentre gli articoli 142 e 143 sono dedicati agli appalti di servizi sociali nei settori ordinari. In merito, si rinvia al successivo Capitolo 3. I predetti articoli sono stati sostituiti nel nuovo codice dei contratti pubblici, D.Lgs n. 36/2023, dagli artt.127, 128 e 129, collocati nel Titolo I e II, Parte VII, Libro II.

Il medesimo D.Lgs 36/2023 ha recepito il citato principio europeo secondo il quale *“mediante l'affidamento di un contratto pubblico, le stazioni appaltanti non ottengono solo l'opera, la fornitura o il servizio di cui hanno bisogno, ma possono realizzare anche finalità ulteriori, quali il soddisfacimento di esigenze “ambientali” e “sociali”, attraverso le seguenti disposizioni:*

1) artt.1-12 del D.Lgs n.36/2023, relative ai principi generali. Il “nuovo” Codice, D.Lgs n. 36/2023, si fonda su alcuni principi cardine, nello specifico sui primi 3: principio del risultato (art.1), principio della fiducia (art.2) e principio dell'accesso al mercato (art.3). La triade rappresenta una novità assoluta (formale) del nuovo codice: sono i principi più importanti che governano l'azione amministrativa in base ai quali si interpretano e si applicano tutte le norme del Codice. Tali principi che aprono il “nuovo” Codice erano, nel “vecchio” Codice, per l'appunto impliciti nell'art. 30; ora invece assumono una loro autonomia e di conseguenza acquistano maggiore rilevanza, dando maggiore discrezionalità alle stazioni appaltanti.

I successivi articoli contengono ognuno un principio: criterio interpretativo e applicativo (art.4), principi di buona fede e di tutela dell'affidamento (art. 5), principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, rapporti con gli enti del Terzo Settore (art.6), principio di auto-organizzazione amministrativa (art. 7), divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito (art.8), principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale (art.9), principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione (art. 10), il quale trova analogia diretta con l'art. 83 del “vecchio” Codice, rubricato in maniera molto differente: *“Criteri di selezione e soccorso istruttorio”*, principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti (art. 11). che trova rispondenza nell'art. 30 del D.Lgs n. 50/2016 *“Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni”*, norma di rinvio esterno (art.12).

In particolare, l'articolo 6 del “nuovo” Codice rappresenta una significativa evoluzione nell'integrazione delle esigenze sociali e ambientali all'interno del sistema degli appalti pubblici, con un particolare impatto sugli enti del terzo settore (ETS). Questo articolo enfatizza infatti l'inclusione di considerazioni sociali, ambientali e di innovazione nel ciclo di vita degli appalti; facilita l'inclusione di criteri sociali nei bandi di gara, come l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, l'adozione di misure per l'uguaglianza di genere, e la promozione di condizioni di lavoro dignitose.

- 2) art.57, relativa a Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale;
- 3) art.108, relativa a Criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture;
- 4) art.113, relativa ai Requisiti per l'esecuzione dell'appalto;
- 5) art.61, relativa ai Contratti riservati;
- 6) art.127, relativa alle Norme applicabili ai servizi sociali e assimilati;
- 7) art. 128, relativa ai Servizi alla persona;
- 8) art. 129, relativa agli Appalti riservati

Normativa regionale

Con la Legge regionale n. 34 del 18.12.2001, la Regione Marche ha riconosciuto il rilevante valore della cooperazione sociale e in attuazione dell'articolo 9 della legge 8 novembre 1991 n. 381 concernente: "Disciplina delle cooperative sociali".

All'art. 1 si legge che la Regione:

- a) *istituisce e regola l'albo regionale delle cooperative sociali;*
- b) *determina le modalità di raccordo con l'attività dei servizi socio-sanitari e assistenziali, nonché con le attività di formazione professionale e di sviluppo dell'occupazione;*
- c) *fissa i criteri a cui debbono uniformarsi le convenzioni tra le cooperative sociali e loro consorzi e gli enti pubblici operanti nelle materie di competenza regionale;*
- d) *definisce le misure di promozione, sostegno e sviluppo della cooperazione sociale;*
- e) *istituisce il comitato tecnico consultivo per la cooperazione sociale.*

In seguito all'entrata in vigore della legge regionale n. 34/2001, la Giunta regionale ha approvato la Delibera n. 1133 del 5 agosto 2003, adottato l'atto di coordinamento per le modalità di affidamento alle Cooperative Sociali di tipo A e B e loro Consorzi, da parte delle Amministrazioni pubbliche e degli organismi pubblici, dei servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi e per la fornitura di beni e servizi diversi, nonché per l'approvazione del tariffario regionale e dei corrispettivi, e degli schemi di convenzione tipo, il tutto sub-allegati A-B-C-D-E, revocando le proprie precedenti deliberazioni n. 52/98, n. 2115/00 e n. 2253/01.

In merito, preme riportare due disposizioni di rilievo, che danno rilevanza al corrispettivo dell'esecuzione dei servizi sociali, premiando la professionalità degli operatori economici e qualità dei servizi resi e non di certo i ribassi offerti.

Le disposizioni in parola prevedono che:

- 1) *“Nella predisposizione delle gare, le stazioni appaltanti devono esprimere come base d’asta i corrispettivi determinati nel Tariffario regionale vigente”*,
- 2) *“Tenuto conto dei valori espressi dal Tariffario regionale, in raffronto con i valori espressi dalla Tabella del Ministero del Lavoro, sono da considerarsi anomale e pertanto da escludere, le offerte che risultano ribassate rispetto al Tariffario regionale, in misura superiore alla percentuale del 5 (cinque)%.”*

Successivamente, il tariffario regionale relativo all'esecuzione dei servizi sociali è stato aggiornato con Deliberazione n. 941 del 20 luglio 2020.

Con tale ultimo atto, la Giunta regionale ha deliberato di *“Di approvare **il tariffario regionale** e i corrispettivi per l'affidamento dei servizi alle Cooperative sociali da parte degli enti locali territoriali e degli altri enti pubblici così come riportato nelle 3 tabelle che costituiscono l'allegato A) parte integrante e sostanziale del presente atto fermo restando che questo non comporta e non comporterà oneri aggiuntivi alla retta di accesso alle strutture sociosanitarie di cui alla L.r. 21/1016 in capo agli utenti, salvo diverse successive disposizioni regionali.”*

Non si rilevano aggiornamenti sulle modalità di affidamento dei servizi sociali.

Con Delibera n. 1265 del 31 agosto 2023, la Giunta Regionale delle Marche ha aggiornato l'allegato "A" della DGR n. 940 del 2020, che riguarda i requisiti per il rilascio delle autorizzazioni per le strutture sociali, come previsto dalla legge regionale n. 21 del 2016.

Gli aggiornamenti principali includono:

1. Capacità ricettiva: l'aumento del numero massimo di ospiti nelle *comunità alloggio per anziani autosufficienti*, che passa da 6 a 8 unità.
2. Strutture per donne vittime di violenza: l'inclusione delle disposizioni dell'Intesa Stato-Regioni del 14 settembre 2022, che introduce nuovi requisiti specifici per queste strutture.
3. Comunità di pronta accoglienza per adulti: la capacità massima delle camere viene aumentata da 3 a 4 unità.

Questi cambiamenti mirano a migliorare la gestione delle strutture sociali nelle Marche, adeguandole alle nuove normative nazionali e alle esigenze locali).

NORMATIVA NAZIONALE

D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 “Codice dei Contratti Pubblici” (CCP)

APPALTI DI SERVIZI SOCIALI NEI SETTORI ORDINARI¹⁷

D.Lgs 18 aprile 2016 n. 50

Nel D.Lgs 50/2016 la disposizione di riferimento in ordine all'affidamento degli appalti di servizi sociali nei settori ordinari, era rappresentata dall'art. 142 del D.lgs. 50/2016, che prevedeva per quegli appalti elencati nell'allegato IX, il c.d. **“regime alleggerito”**.

In particolare, l'art. 142, comma 5-bis prevedeva che: *“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.”*

In merito, preme richiamare anche il disposto dell'art. 142, comma 5-ter CCP, secondo cui: *“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.”*

I commi 5-bis e seguenti erano stati inseriti in sede di correttivo al D.Lgs 50/2016, attraverso il D.Lgs 56/2017.

Le principali innovazioni del (riformulato) art. 142 erano le seguenti:

- a) il rinvio espresso all'Allegato IX del Codice (5-bis);
- b) l'espresso recepimento dell'art. 76 della Direttiva 2014/24/UE (5-ter);
- c) il raccordo con l'obbligo della programmazione degli acquisti (5-quater);
- d) il raccordo con la disciplina in materia di centralizzazione e qualificazione delle SA (5-quinquies);
- e) l'indicazione delle norme applicabili (5-sexies e septies);
- f) la procedura per gli appalti sottosoglia (5-octies);
- g) il raccordo con disciplina in materia di affidamento dei servizi di ristorazione (5-nonies).

Nel dettaglio, il comma 5-bis precisava che i commi successivi si applicavano agli affidamenti dei servizi meglio indicati nell'Allegato IX al codice.

Il comma 5-ter, di cui all'art. 76 della Direttiva 2014/24/UE stabiliva espressamente che: *“Gli appalti devono garantire:*

¹⁷ L'art. 3, c. 1, lett. gg) D.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. definisce i “settori ordinari», i settori dei contratti pubblici, diversi da quelli relativi a gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come disciplinati dalla parte II del presente codice in cui operano le amministrazioni aggiudicatrici;”

- a) *qualità;*
- b) *continuità;*
- c) *accessibilità;*
- d) *disponibilità;*
- e) *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”.*

Le richiamate finalità, elencate al comma 5-ter, potevano essere declinate in altrettanti criteri di aggiudicazione, ai fini della valutazione delle offerte, in applicazione del criterio dell’Offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), di cui all’art. 95 del CCP.

In merito, si evidenzia che i servizi sociali non potevano essere affidati attraverso l’applicazione del distinto criterio del prezzo più basso¹⁸, ma esclusivamente attraverso l’applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, come previsto espressamente dallo stesso art. 142, comma 5-septies¹⁹ CCP, rinviando al successivo paragrafo 7.1.

I commi 5-sexies e 5-septies indicavano le disposizioni del D.Lgs 50/2016, che trovavano applicazione nell’affidamento dei servizi sociali dell’Allegato IX, quali:

- 1) agli artt. da 54 a 58 e da 60 a 65 (relativi alle diverse procedure di affidamento);
- 2) all’art. 68 (relativo alle specifiche tecniche);
- 3) all’art. 69 (relativo alle etichettature);
- 4) all’art. 75 (relativo agli inviti ai candidati);
- 5) all’art. 79 (relativo alla fissazione di termini);
- 6) all’art. 80 (relativo alle cause di esclusione);
- 7) all’art. 83 (relativo ai requisiti);
- 8) all’art. 95 (relativo al criterio dell’OEPV).

Altre importanti connotazioni distintive dell’affidamento dei servizi sociali le abbiamo trovate nel D.Lgs 50/2016 nelle seguenti disposizioni:

- art. 35, che prevedeva per l’affidamento dei servizi sociali una soglia superiore a quella ordinaria, ovvero €750.000,00;
- art. 95 che prescriveva per l’affidamento dei servizi sociali l’impiego esclusivo del criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa, come peraltro previsto all’art. 142, comma 5-septies;

¹⁸ art. 95, c.3 D.Lgs 50/2016 e ss.mm.ii.: “Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo: a) i contratti relativi a servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all’articolo 50, c. 1, fatti salvi gli affidamenti ai sensi dell’art. 36, c. 2, lett. a); omissis...”

¹⁹ art. 142, c.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.”

- artt. 70 e 72 che prevedevano, termini di validità degli avvisi di pre-informazione più lunghi per tale tipo di servizi.

In sintesi, **gli appalti per l'affidamento dei servizi sociali nei settori ordinari** indicati al comma 5-*bis* dell'articolo 142 del D.Lgs 50/2016 (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) erano assoggettati al «regime alleggerito» che prevedeva l'applicazione dei commi da 1 a 5 e dei commi da 5-*ter* a 5-*octies* dello stesso articolo 142.**

Inoltre, agli appalti di servizi sociali nei settori ordinari si applicavano:

- i principi comuni individuati agli articoli da 28 a 34 del CCP,
- le disposizioni in materia di programmazione di cui all'art. 21 e di aggregazione di cui agli articoli 37 e 38,
- gli articoli da 54 a 58 (Tecniche e strumenti per gli appalti elettronici e aggregati)
- e da 60 a 65 (Procedure di scelta del contraente per i 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.

Mentre, gli appalti di servizi sociali (come gli altri servizi elencati all'articolo 142, comma 5-bis del CCP), **di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 35, comma 1, lettera d), erano affidati nel rispetto di quanto previsto all'art.36 dello stesso D.Lgs 50/2016.**

Insieme all'art. 142 del D.Lgs 50/2016 che aveva recepito il considerando (118) della direttiva 2014/24/UE, l'art. 143 dello stesso D.Lgs 50/2016 aveva recepito l'art. 77 della stessa Direttiva 2014/24/UE, contemplando gli **appalti riservati per determinati settori in favore di organizzazioni**, che fossero in possesso delle caratteristiche organizzative e strutturali ivi elencate.

L'art. 142 CPP riportava che: *“1. Le stazioni appaltanti possono riservare alle organizzazioni di cui al comma 2 il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali di cui all'allegato IX, identificati con i codici CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, da 85000000-9 a 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8.”*²⁰

²⁰ I CPV citati all'art. 143, c. 1 D.Lgs 50/2016 e ss.mm.ii. si riferiscono al regolamento (CE) n. 2195/2002; i CPV corretti sono: 75121000-0, 75122000-7, 79624000-4, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80500000-9, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, da 85000000-9 a 85323000-9, 92500000-6 e 92600000-7, in conformità al Regolamento (CE) n. 213/2008 del 28.11.2007;

2. Gli affidamenti di cui al comma 1 devono soddisfare tutte le seguenti condizioni:

a) l'organizzazione ha come obiettivo statutario il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al comma 1;

b) i profitti dell'organizzazione sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative;

c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati;

d) l'amministrazione aggiudicatrice interessata non ha aggiudicato all'organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni.

3. La durata massima del contratto non supera i tre anni.

4. Il bando è predisposto nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo.”

L'affidamento degli appalti riservati rappresenta un importante regime derogatorio al D.Lgs 50/2016, rinviando al successivo Capitolo 3.1

D.LGS 31 MARZO 2023 N. 36

Con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 31 marzo 2023 ed entrato in vigore il 1° aprile 2023, acquistando efficacia a partire dal 1° luglio 2023, ora la disciplina degli **appalti riguardanti i servizi sociali nei settori ordinari** è contenuta negli artt.127-131, Titoli I e II, Parte VII, Libro II.

Nel titolo I (“servizi sociali e i servizi assimilati”), gli articoli 127 e 128 disciplinano l’affidamento dei servizi sociali e di quelli ad essi assimilati. In proposito, si sottolinea che il precedente D.lgs. n.50/2016, conforme alle indicazioni della direttiva 24/2014/UE, necessitasse di revisione al fine di assicurare maggiore armonicità, linearità nonché di adeguamento alle esigenze socio-economiche del Paese nel post-pandemia da Covid_19.

Ad esempio, in ragione del fatto che le disposizioni inerenti ai settori speciali (di cui alla direttiva 25/2014/UE) precedevano quelle relative ai settori ordinari, peraltro in cospicua misura sovrapponibili, nel D.Lgs 36/2023, si è scelto di riservare ad un apposito Libro alla disciplina dei settori speciali, quale il Libro III.

In ordine ai servizi di cui si tratta, si richiamano gli articoli 127 e 128 del “nuovo” codice.

L’articolo 127 ha per oggetto i **servizi sociali e gli altri servizi assimilati**, di cui all’allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, mentre l’art. 128 ha per oggetto i **servizi alla persona** come individuati all’allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014.

Sotto il profilo terminologico, si evidenzia come l'art. 127 abbia sostituito l'espressione 'altri servizi specifici', contenuta nel previgente art. 140 e nella rubrica del Capo II della Sezione IV del D.lgs. n.50/2016, con quella, meno generica e più espressiva, di "servizi assimilati" ai servizi sociali al comma 1 dell'art. 127 del D.lgs. 36/2023, e come abbia sostituito l'altra espressione "aggiudicazione degli appalti" con la più comprensiva "affidamento del servizio", al fine di poter comprendere anche lo strumento della concessione.

L'art. 127 introduce poi, un'importante disposizione, che cristallizza l'applicazione dell'articolo 6, disciplinante i rapporti con gli enti del Terzo settore (improntati ai principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale), ovvero: "Fermo quanto previsto dall'articolo 6 del codice, per l'affidamento di servizi sociali e di altri servizi ad essi assimilati, per valori pari o superiori alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1, lettera d), le stazioni appaltanti procedano, alternativamente, mediante bando, o avviso di gara..... o mediante avviso di pre-informazione"

L'espressa riserva all'art. 6 del "nuovo" D.lgs. 36/2023 evidenzia la necessità di garantire un adeguato coordinamento tra le disposizioni in materia di appalti pubblici e quelle relative al Codice del Terzo Settore, approvato con il decreto legislativo n. 117 del 2017, emanato in attuazione della delega conferita dalla legge n. 106 del 2016. In particolare, l'articolo 6 stabilisce un principio di coerenza normativa, in base al quale il nuovo Codice dei Contratti Pubblici deve essere applicato tenendo conto delle peculiarità e delle specificità che riguardano gli enti del Terzo Settore. Il Terzo Settore, infatti, rappresenta una realtà distinta dal settore pubblico e privato, caratterizzata da finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Di conseguenza, la normativa sui contratti pubblici deve essere adattata, quando necessario, per consentire a questi enti di operare in modo efficace e conforme ai loro scopi istituzionali.

L'articolo 6 sottolinea quindi l'importanza di evitare sovrapposizioni o conflitti normativi tra il Codice dei Contratti Pubblici e il Codice del Terzo Settore, garantendo un'applicazione integrata e sinergica delle due discipline. Questo metodo mira a favorire la partecipazione degli enti del Terzo Settore agli appalti pubblici, soprattutto in settori strategici come quello dei servizi sociali, sanitari, educativi e culturali, dove questi enti svolgono un ruolo centrale. In tal senso, il legislatore ha voluto assicurare che le procedure di affidamento degli appalti pubblici rispettino le specificità operative degli enti del Terzo Settore, garantendo loro maggiore accessibilità alle gare pubbliche e promuovendo una collaborazione tra pubblico e privato sociale per il perseguimento di interessi generali. Inoltre, l'art. 6 va letto in un'ottica di valorizzazione delle attività svolte da tali enti, riconoscendone il contributo fondamentale al benessere collettivo e alla coesione sociale.

Sempre, in ordine all'art. 127, si segnala che:

- in occasione della procedura negoziata senza pubblicazione di bando, ovviamente, in presenza dei necessari presupposti di cui all'art. 76, non si applica il primo comma dello stesso art. 127;
- l'avviso di post-informazione, concernente l'avvenuto affidamento, viene reso noto mediante la pubblicazione di *avvisi di aggiudicazione*, che è possibile sintetizzare, su base trimestrale, mediante invii cumulativi da effettuare al più tardi 30 giorni dopo la fine di ogni trimestre;

- i bandi e gli avvisi di gara devono contenere le informazioni di cui all'allegato II.6, parte III, in conformità ai modelli di formulari stabiliti dalla Commissione europea mediante atti di esecuzione, e che gli stessi siano pubblicati a norma dell'articolo 164; nello specifico, l'allegato II.6 riproduce, adeguandoli alle nuove norme del D.lgs. 36/2023, i contenuti dell'allegato XIV del D.lgs. 50/2016, a sua volta in parte riproduttivo, rispettivamente per i settori ordinari e per quelli speciali, dei contenuti dell'allegato V alla direttiva 2014/24/UE e dell'allegato VI alla direttiva 2014/25/UE.

Per quanto concerne, invece, l'art. 128, lo stesso disciplina l'affidamento di servizi alla persona, ossia i servizi assoggettati al c.d. **regime intermedio** (come ora definito nella III - Relazione del Consiglio di Stato allo Schema definitivo del Codice dei contratti pubblici), di cui al previgente articolo 142, commi 5-*bis* e seguenti, del precedente D.lgs. 50/2016. Infatti, fermo quanto previsto dall'art.127, con l'art. 128 si è inteso dedicare un'apposita disposizione all'affidamento dei servizi alla persona. La scelta è stata anche di ordine terminologico, con il complessivo riferimento ai '*servizi alla persona*', che vengono espressamente elencati al comma 2 (come individuati nell'allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE). Al di là di tali profili, la disciplina risulta sostanzialmente immutata rispetto a quella precedente (riproducendo, salvo opportuni aggiustamenti, la disciplina recata dai commi 5-*ter* a 5-*nonies* del citato art. 142 del D.lgs. 50/2016).

Preme segnalare, per la sua attitudine innovativa, la previsione del comma 8, con la quale, relativamente agli affidamenti di **servizi alla persona di importo inferiore alla soglia europea**, si è scelto di non richiamare la disciplina generale degli appalti sotto soglia, ma di imporre (attraverso il richiamo al comma 3) esclusivamente il rispetto dei principi (generali) di qualità, continuità, accessibilità, disponibilità e completezza, e gli obblighi di tener conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati, e di promuovere il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti. In tal modo, si è inteso recepire le diffuse istanze degli operatori del settore, con particolare riferimento alla obiettiva criticità dell'attuazione, nei settori in questione, del principio di rotazione.

APPALTI DI SERVIZI SOCIALI NEI SETTORI SPECIALI²¹

D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

Sotto la vigenza del D.Lgs 50/2016, gli appalti di **servizi sociali nei settori speciali** di cui all'allegato IX dello stesso Decreto, affidati dagli *enti aggiudicatori*²² di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), erano contemplati all'art. 140 dello stesso Decreto, secondo cui: “*Gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'all. IX, sono aggiudicati in applicazione degli articoli 142, 143, 140, salvo quanto disposto nel presente articolo e fermo restando quanto previsto dal titolo VII del CTS*”, ovvero erano aggiudicati nel rispetto dei principi generali del medesimo D.lgs. 50/2016, senza soggiacere alle disposizioni dell'intero Decreto, facendo salva l'applicazione di quanto previsto dal CTS in materia di servizi di interesse generale.

Fermo restando quanto previsto dal titolo VII del D.lgs. 117/2017, CTS, e dall'articolo 140, comma 2, del D.lgs. 50/2016, nei settori speciali:

- a) agli appalti di servizi sociali di cui all'allegato IX del D.lgs. 50/2016, si applicavano 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 D.lgs. 50/2016, 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 applicavano 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 D.lgs. 50/2016 di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, comma 2, lettera c), si applicava l'articolo 36 del medesimo codice.

²¹ art. 3, c. 1, lett. hh) D.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. “«settori speciali» i settori dei contratti pubblici relativi a gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come disciplinati dalla parte II del presente codice;”

²² art. 3, c. 1, lett. e), D.Lgs 50/2016 e ss.mm.ii.: “«enti aggiudicatori», ai fini della disciplina di cui alla:

1) parte II del presente codice, gli enti che:

1.1. sono amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche che svolgono una delle attività di cui agli articoli da 115 a 121;

1.2. pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle di cui agli articoli da 115 a 121 e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente;

2) parte III del presente codice, gli enti che svolgono una delle attività di cui all'allegato II ed aggiudicano una concessione per lo svolgimento di una di tali attività, quali:

2.1. le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da uno o più di tali soggetti;

2.2. le imprese pubbliche di cui alla lettera t) del presente comma;”

2.3. gli enti diversi da quelli indicati nei punti 2.1 e 2.2, ma operanti sulla base di diritti speciali o esclusivi ai fini dell'esercizio di una o più delle attività di cui all'allegato II. Gli enti cui sono stati conferiti diritti speciali o esclusivi mediante una procedura in cui sia stata assicurata adeguata pubblicità e in cui il conferimento di tali diritti si basi su criteri obiettivi non costituiscono «enti aggiudicatori» ai sensi del presente punto 2.3;

Gli appalti per l'affidamento dei servizi sociali nei settori speciali, di cui all'art. 140 del D.lgs. 50/2016, **di importo superiore alla soglia comunitaria (750.000 euro) erano assoggettati al «regime alleggerito»**, di cui allo stesso art. 140 del D.lgs. 50/2016, **mentre, di importo inferiore alla soglia comunitaria (750.000 euro) erano assoggettati alle disposizioni di cui all'art. 36 dello stesso D.lgs. 50/2016.**

D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36

Per quanto invece concerne il nuovo D.lgs. 36/2023, la disciplina degli “*Appalti di servizi sociali nei settori speciali*” è attualmente contenuta nel Libro III del Decreto, denominato “*Dell'appalto nei settori speciali*” e precisamente all'art.173, rubricato “*Servizi sociali e altri servizi assimilati*”, il quale recita: “*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 141, comma 2, per l'aggiudicazione degli appalti di servizi sociali e di altri servizi assimilati di cui all'allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 nei settori speciali di cui al presente Libro si applicano gli articoli 127, 128, 129, 130 e 131, fermo restando quanto previsto dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117.*”

APPALTI RISERVATI - REGIME DEROGATORIO PREVISTO DAL CCP

D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

L'art. 143 del precedente D.lgs. 50/2016 (*Appalti riservati per determinati servizi*) introduceva un'importante deroga al principio di concorrenza, riservando la partecipazione alle procedure di gara che avessero avuto ad oggetto i servizi individuati al comma 1, in favore di organizzazioni in possesso delle caratteristiche organizzative e strutturali individuate dal comma 2 della stessa norma.

In applicazione di tale norma, le stazioni appaltanti, negli atti di programmazione, indicavano la volontà di ricorrere ad una procedura riservata e, nella determina a contrarre, motivavano la scelta di avvalersi della deroga, con riferimento al perseguimento di obiettivi di utilità sociale.

Le procedure di aggiudicazione erano quelle previste dagli articoli da 54 a 58 e da 60 a 65 del D.lgs.50/2016 in ragione della tipologia dell'affidamento e della soglia di importo.

Gli affidamenti erano effettuati nel rispetto delle disposizioni regionali in materia.

Gli elementi costitutivi della disposizione erano:

- a) l'ambito oggettivo di applicazione;
- b) l'ambito soggettivo;
- c) la durata dell'affidamento;
- d) il regime di pubblicità.

Quanto all'ambito oggettivo di applicazione della disciplina di favore, ai sensi dell'art. 143, comma 1, esso opera "(...) esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali di cui all'allegato IX, identificati con i codici CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, da 85000000-9 a 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8".

Il richiamo ai soli servizi riconducibili all'Allegato IX determinava l'ulteriore conseguenza dell'applicazione ad essi della disciplina speciale contenuta nell'art. 142, in precedenza esaminata.

Tornando alla disciplina delle gare riservate, l'art. 143 precisava – in modo chiaro – l'ambito soggettivo della disposizione, senza tuttavia richiamare altre disposizioni, relative a particolari regimi giuridici di operatori economici, quanto piuttosto indicando gli elementi differenziali:

- a) l'organizzazione ha come obiettivo statutario il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi;
- b) i profitti dell'organizzazione sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative;
- c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati;
- d) l'amministrazione aggiudicatrice interessata non ha aggiudicato all'organizzazione un appalto per i servizi in questione a norma del presente articolo negli ultimi tre anni.

Una precisazione sull'ultima delle condizioni, relativa alla mancata aggiudicazione nel precedente triennio; la disposizione – al riguardo – non doveva essere interpretata in modo "atomistico", ma nell'ambito sistematico del Codice. Pertanto, laddove l'ente affidante prima e/o dopo l'indizione della procedura di gara riservata, ai sensi dell'art. 143, avesse proceduto nelle modalità ordinarie non trovava applicazione il richiamato "limite" in capo all'aggiudicatario.

Un ulteriore limite era posto, inoltre, dal Legislatore (sia quello europeo, che statale) in ordine alla durata dell'affidamento, non oltre tre anni, al fine di contenere l'impatto di una norma derogatoria rispetto ai principi della tutela della concorrenza e della partecipazione alle gare da parte di tutti gli operatori economici indistintamente.

Infine, i bandi di gara dovevano fare espressa menzione dell'art. 143 del Codice, oltre a contenere le indicazioni previste dalla stessa disposizione.

[D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36](#)

Gli "Appalti riservati" sono ora disciplinati dall'articolo 129, contenuto nel Titolo II, Parte VII, Libro II del D.lgs. n.36/2023, il quale regola la facoltà delle stazioni appaltanti di riservare a determinati enti il

diritto di partecipare alle procedure di affidamento di servizi sanitari, sociali e culturali individuati nell'allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE.

Tale disposizione, palesandosi sostanzialmente immutata rispetto a quella contenuta nell'art. 143 del previgente Codice (D.Lgs n.50/2016), trova il suo fondamento negli articoli 77 della direttiva 2014/24/UE e 94 della direttiva 2014/25/UE.

Di particolare rilievo, quanto a portata innovativa, è il comma 2 dell'art.129, il quale recita: “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 6, devono essere soddisfatte le seguenti condizioni:

- a) *gli enti riservatari devono avere come obiettivo statutario il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al comma 1;*
- b) *deve essere previsto un vincolo di reinvestimento dei profitti, per il conseguimento degli obiettivi statutari o, comunque, una distribuzione o redistribuzione fondata su considerazioni partecipative;*
- c) *le strutture di gestione o proprietà degli enti devono essere basate su principi partecipativi o di azionariato dei dipendenti, ovvero richiedere la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati.”.*

In merito, si evidenzia la scelta di individuare i settori interessati (precedentemente elencati con i relativi codici CPV) tramite rinvio all'allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE (comma 1), nonché il richiamo alla normativa del c.d. Terzo settore attraverso espresso rinvio all'articolo 6 (comma 2), analogamente all'articolo 127.

In ogni caso, viene confermata la durata massima del contratto non superiore a tre anni (comma 4).

Si sottolinea inoltre, in merito alla nuova formulazione dell'articolo, come sia stato eliminato l'aggettivo “*tutte*”, che il comma 2 dell'articolo 143 del precedente D.Lgs 50/2016 riferiva alle condizioni normativamente richieste per l'affidamento riservato, essendo esso implicito nell'elenco delle suddette condizioni.

È stata altresì collocata al comma 3, la prescrizione del divieto di riaffidamento infra-triennale, precedentemente inserita dal comma 2, lett. d), dell'articolo 143 tra le ‘condizioni’ per la riserva.

Infine, il riferimento alle "organizzazioni" (contenuto nel corpo del precedente articolo 143) è stato sostituito con il riferimento agli "enti", in quanto privo di riscontro nella disciplina di settore.

CONCESSIONI DI SERVIZI SOCIALI

Alle **concessioni di servizi sociali** rientranti nell'allegato XIV della Direttiva 2014/23/UE si applicano gli articoli 31, paragrafo 3, 32, 46 e 47 della Direttiva medesima, le disposizioni del Libro IV del “nuovo” Codice e le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241.

LE FATTISPECIE ESTRANEE AL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il precedente D.lgs. 50/2016, all'articolo 30, comma 8, elencava le fattispecie estranee all'applicazione del codice medesimo, quali:

- 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,

perché disciplinate dal CTS e dalla legislazione speciale vigente in materia, tuttora vigente.

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 invece 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.”* 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.

L'allegato IX del D.lgs. 50/2016, infine, specificava come i servizi obbligatori organizzati come servizi non economici di interesse generale fossero 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.

Nel “nuovo” D.lgs. 36/2023, con riguardo a questo tema, va ora segnalato quanto previsto **dall'art.6**. Il citato articolo, infatti, enuncia i principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale e disciplina i rapporti con gli enti del Terzo settore. Il primo periodo dell'unico comma di cui si compone l'articolo in esame prevede che, *“in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di co-amministrazione, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con i privati, sempre che gli enti del Terzo settore contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato”*. Il secondo periodo della norma in esame dispone che *“non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117”*.

LE FATTISPECIE ESCLUSE DALL'APPLICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Sono esclusi dall'applicazione del codice dei contratti pubblici i contratti di servizi sociali che non rientrano nelle fattispecie di cui ai servizi sociali nei settori speciali e nei settori ordinari e nelle fattispecie estranee al CCP.

Tra questi servizi esclusi dall'applicazione del CCP, 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 sociosanitari 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.

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.

CODICE DEL TERZO SETTORE

Il Codice del Terzo Settore ha provveduto al riordino ed alla revisione complessiva della disciplina vigente in materia, sia civilistica che fiscale, definendo, per la prima volta, il perimetro del c.d. Terzo Settore e, in maniera omogenea e organica, gli enti che ne fanno parte.

Ai sensi dell'art. 4 del Codice **sono Enti del Terzo Settore**, se iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore:

- le organizzazioni di volontariato (ODV) (artt. 32 e ss.);
- le associazioni di promozione sociale (APS) (artt. 35 e ss.);
- gli enti filantropici (artt. 37 e ss.);
- le imprese sociali, incluse le cooperative sociali (art. 40);
- le reti associative (artt. 41 e ss.);
- le società di mutuo soccorso (SOMS) (artt. 42 e ss.);
- 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 e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale di cui all'art. 5, in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi.

Gli enti religiosi civilmente riconosciuti possono essere considerati ETS limitatamente allo svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del Codice.

Gli Enti del Terzo settore sono obbligati, per definirsi tali, all'iscrizione al **Registro unico nazionale del Terzo settore** (già denominato RUNTS), che ha fatto pulizia dei vari elenchi precedentemente esistenti. Il Registro ha sede presso il ministero delle Politiche sociali, ma è gestito e aggiornato a livello regionale. È stato infine costituito, presso lo stesso ministero, il **Consiglio nazionale del Terzo settore**, organismo di una trentina di componenti (senza alcun compenso) che ha la funzione di organo consultivo per l'armonizzazione legislativa dell'intera materia.

L'Ente del Terzo settore si caratterizza infatti per lo svolgimento di attività di interesse generale che lo rendono omologo per finalità all'ente pubblico: per questo motivo sono previste forme di relazione tra i due soggetti che non presuppongano, come nel caso dei soggetti di mercato, interessi diversi e contrapposti, ma un partenariato per perseguire insieme una finalità condivisa.

Le **“attività di interesse generale”** vengono definite in un unico elenco riportato all'art. 5. Sono attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale” che “in via esclusiva o principale” sono esercitati dagli Enti del Terzo settore. Si tratta di un elenco, dichiaratamente aggiornabile, che “riordina” appunto le attività consuete del *non profit* (dalla sanità all'assistenza, dall'istruzione all'ambiente) e ne aggiunge alcune emerse negli ultimi anni (*housing*, agricoltura sociale, legalità, commercio equo ecc.).

All'art. 5 si legge che: *“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, se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, le attività aventi ad oggetto:*

- a) interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, e interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni;*
- b) interventi e prestazioni sanitarie;*
- c) prestazioni sociosanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni;*
- d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa;*
- e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, nonché alla tutela degli animali e prevenzione del randagismo, ai sensi della legge 14 agosto 1991, n. 281;*
- f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni;*
- g) formazione universitaria e post-universitaria;*
- h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale;*
- i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo;*
- j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario, ai sensi dell'articolo 16, comma 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni;*
- k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso;*
- l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa;*
- m) servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore;*
- n) cooperazione allo sviluppo, ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni;*
- o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale, da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in promuovere l'accesso del produttore al mercato e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in*

favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile;

p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106;

q) alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, e successive modificazioni, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi;

r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti;

s) agricoltura sociale, ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni; t) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche;

u) beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166, e successive modificazioni, o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo;

v) promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; w) promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale di cui al presente articolo, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi di cui all'articolo 27 della legge 8 marzo 2000, n. 53, e i gruppi di acquisto solidale di cui all'articolo 1, comma 266, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

x) cura di procedure di adozione internazionale ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184;

y) protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni;

z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

Le altre disposizioni di rilievo, che interessano questa trattazione sono contenute nel Titolo VII del CTS, agli articoli 55, 56 e 57, che prevedono forme di partenariato tra Pubblica amministrazione ed ETS per perseguire insieme una finalità condivisa.

L'articolo 55 del Codice del Terzo settore prevede che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori individuati all'articolo 5 del Codice medesimo assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento.

La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui al comma 2.

L'articolo 56 del Codice del Terzo settore prevede che le amministrazioni pubbliche possano sottoscrivere convenzioni con le organizzazioni di volontariato o con le associazioni di promozione sociale,

finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, a patto che tale modalità sia più favorevole rispetto al ricorso al mercato. La norma precisa che l'individuazione dell'organismo con cui sottoscrivere la convenzione avviene mediante procedure comparative riservate ai soggetti summenzionati.

L'articolo 57 del Codice del Terzo settore prevede l'affidamento prioritario alle organizzazioni di volontariato del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, a determinate condizioni.

DECRETO-LEGGE 76/2020 (CD. DECRETO SEMPLIFICAZIONI)

Il decreto-legge 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni), convertito con L. 120/2020, ha apportato alcune modifiche significative al previgente D.lgs.50/2016, per effetto delle quali “restavano ferme”, ai fini dell'affidamento dei servizi, le particolari forme di coinvolgimento degli ETS, previste dal Titolo VII del CTS.

Il D.L. 76/2020, convertito con L. 120/2020, era intervenuto sulle disposizioni del D.lgs. 50/2016 che regolavano gli affidamenti di servizi sociali realizzando il coordinamento tra i due sistemi normativi (CTS e CCP) fino ad allora mancato.

Si era trattato di un intervento legislativo innovativo, oltreché significativo, perché aveva recepito i principi di diritto enunciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 131/2020, in ordine al senso ed alla portata del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma) ed al correlato ruolo della c.d. amministrazione condivisa parificando il CTS al CCP.

L'effetto che ne è conseguito è stato una riduzione dell'ambito di applicazione del Codice dei Contratti Pubblici, rendendo lo stesso CCP maggiormente conforme alle previsioni della direttiva 2014/24/UE e alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

In particolare, l'articolo 30, comma 8, del D.lgs.50/2016, che recava i “*principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni*” era stato modificato introducendo la precisazione che, per quanto non espressamente previsto dal Codice stesso, “*alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici nonché di forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241*”.

All'articolo 59, comma 1, del D.lgs.50/2016, che disciplinava le procedure di scelta del contraente, prima delle parole “*nell'aggiudicazione di appalti pubblici, le stazioni appaltanti utilizzano le procedure aperte o ristrette*”, era stata premessa la precisazione “*fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*”.

Analoga clausola era stata inserita all'articolo 140, comma 1, che risultava quindi così formulato: “*Gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'allegato IX sono aggiudicati in applicazione degli articoli 142, 143, 144, salvo quanto disposto nel presente articolo e fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*”.

Analogamente era stata inserita la clausola all'articolo 140, comma 1, che risultava quindi così formulato: “*Gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'allegato IX sono aggiudicati in applicazione degli articoli 142, 143, 144, salvo quanto disposto nel presente articolo e fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*”.

Per effetto di tali previsioni, erano stati assoggettati alle disposizioni del D.lgs. 50/2016 indicate all'articolo 142, soltanto i servizi sociali rientranti nell'Allegato IX, 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.

In particolare:

- le forme di co-programmazione e co-progettazione attivate con enti del Terzo settore anche mediante forme di accreditamento, secondo le modalità previste dal CTS, erano estranee all'applicazione del codice, anche se a titolo oneroso;
- le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le imprese di promozione sociale previste dall'articolo 58 del CTS erano estranee all'applicazione del codice;
- 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) che non fossero organizzate mediante forme di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento o mediante la stipula di convenzioni con gli ETS, erano assoggettati al regime «*alleggerito*» che prevedeva l'applicazione delle disposizioni in materia di programmazione e di aggregazione degli acquisti, le procedure di aggiudicazione di cui agli articoli da 54 a 58 (appalti elettronici) e da 60 a 65 (procedure di aggiudicazione dei settori ordinari) e 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 istruttori) 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;
- gli appalti di servizi di cui al comma 5-bis, di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, comma 1, lettera d), erano affidati nel rispetto di quanto previsto all'articolo 36;
- ai restanti appalti di servizi sopra soglia dell'allegato IX non enucleati al comma 5-bis, ferma restando l'applicazione dei commi da 1 a 5 dell'articolo 142, si applicavano le disposizioni della legge 241/90, per effetto dell'articolo 30, comma 8, del previgente D.lgs. 50/2016.

IL DECRETO DEL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI N. 72 DEL 31/3/2021.

Un ulteriore intervento in materia prima dell'introduzione del "nuovo" D.lgs. 36/2023, è stato apprestato dal decreto del Ministro del lavoro n. 72/2021, avente ad oggetto le Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore.

Il decreto, adottato, sentiti il Consiglio Nazionale e il Forum Nazionale del Terzo Settore, chiariva la definizione di Ente del terzo settore e richiamava le indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale nella sentenza 131/2020 e le modifiche normative portate dal decreto semplificazioni, esplicitando i rapporti esistenti tra il codice dei contratti pubblici e le procedure previste dal titolo VII del Codice del Terzo Settore. In particolare, chiariva la distinzione sussistente tra l'affidamento di un contratto pubblico mediante una procedura concorrenziale con definizione del bisogno da parte dell'ente pubblico e il riconoscimento di un corrispettivo idoneo ad assicurare un utile di impresa e, dall'altro lato, l'attivazione di una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla selezione di un ente del terzo settore con cui formalizzare un rapporto di collaborazione ai sensi del titolo VII del D.Lgs 117/2017. Ciò posto, il decreto si concentrava su tali ultimi strumenti, individuando l'ambito soggettivo di applicazione e i principi generali da rispettare nell'applicazione della normativa.

Il provvedimento chiariva altresì, la natura delle risorse economiche che l'amministrazione pubblica poteva porre a disposizione dei partner della co-progettazione, qualificandole come contributi ai sensi dell'articolo 12 della legge 241/90 e individuava le modalità con cui potevano essere messi a disposizione dell'ente del terzo settore beni immobili pubblici.

LINEE GUIDA ANAC N. 17 RECANTI "INDICAZIONI IN MATERIA DI AFFIDAMENTI DI SERVIZI SOCIALI"

Un'altra importante fonte per la redazione della presente ricerca è rappresentata dalle Linee Guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 17/2022, approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 382 del 27 luglio 2022.

Tali Linee guida sono state elaborate in applicazione dell'articolo 213, comma 2, del D.Lgs n.50/2016, con la finalità di promuovere l'efficienza e la qualità dell'attività delle stazioni appaltanti. Le indicazioni ivi contenute pur non essendo vincolanti, rappresentavano suggerimenti volti a favorire l'omogeneità dei procedimenti amministrativi e lo sviluppo delle migliori pratiche.

GLI ENTI DEL TERZO SETTORE NEL D.LGS. 36/2023

Come evidenziato nei paragrafi di cui al capitolo 2 della presente disamina, con l'introduzione del "nuovo" D.lgs. n.36/2023, il panorama normativo riguardante gli Enti del Terzo settore è parzialmente mutato. Attualmente infatti, è l'articolo 6 del nuovo Codice a definire il perimetro applicativo relativamente ai rapporti tra Pubblica Amministrazione (P.A.) ed Enti del Terzo Settore (ETS). Da un lato, la norma permette alla P.A. di sviluppare modelli di co-organizzazione dei servizi con gli ETS, a condizione che tali

rapporti non abbiano natura sinallagmatica. Tuttavia, la disposizione non specifica i modelli organizzativi di riferimento, pur indicando chiaramente che questa parte dell'articolo si riferisce a modalità organizzative.

La seconda parte dell'articolo chiarisce definitivamente che le disposizioni del Codice dei contratti pubblici non si applicano ai procedimenti regolati dal Codice del Terzo Settore. In altre parole, non si svolgono gare competitive per selezionare l'ente con cui la P.A. intende stipulare un accordo. Questo punto stabilisce un principio di autonomia normativa per le procedure previste dagli articoli 55 e 56 del D.Lgs n. 117/2017. Rimane tuttavia ancora aperta, o meglio affidata alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione, la valutazione dei casi concreti in cui il convenzionamento con un ETS possa risultare comparativamente più vantaggioso rispetto al ricorso al mercato.

ATTIVITÀ NEGOZIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'attività negoziale della Pubblica Amministrazione si struttura in due fasi: alla fase di selezione del miglior contraente, nella quale la P.A. dispone dei poteri pubblicistici, segue quella di stipula del contratto (e della sua esecuzione), in cui l'Amministrazione dispone dei poteri negoziali²³.

Nel corso della fase di selezione del miglior contraente, il soggetto pubblico, al fine di individuare la miglior offerta presente sul mercato sia in termini qualitativi che economici, ha l'obbligo di espletare le procedure del CCP. Tali procedure, oltre a consentire alla P.A. di individuare la migliore offerta nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento, assicurano la libertà di concorrenza²⁴.

Nel settore dei servizi sociali, tuttavia, non vengono in rilievo solo le esigenze sopra esposte, prospettandosi situazioni di necessità che, spesso, collidono con i principi volti al risparmio di spesa ed alla garanzia della concorrenza.

È per tale ragione che il legislatore, nel tempo, ha introdotto forme di affidamento in deroga alle ordinarie procedure ad evidenza pubblica, unitamente ad istituti volti ad avviare progetti di natura sperimentale o innovativa.

²³ Per una più puntuale trattazione dell'argomento, F. Armenante, *L'attività negoziale della P.A. (nel codice dei contratti "corretto")*, Roberto Garofoli, Giulia Ferrari, *La nuova disciplina dei Contratti Pubblici*, Nel Diritto Editore, II ed., anno 2018.

²⁴ Con riferimento agli elencati principi, le Linee Guida n. 4 dell'ANAC precisano (al par. 3.2) che: "Nell'espletamento delle procedure semplificate di cui al richiamato articolo 36, le stazioni appaltanti garantiscono in aderenza: a) al principio di economicità, l'uso ottimale delle risorse da impiegare nello svolgimento della selezione ovvero nell'esecuzione del contratto; b) al principio di efficacia, la congruità dei propri atti rispetto al conseguimento dello scopo e dell'interesse pubblico cui sono preordinati; c) al principio di tempestività, l'esigenza di non dilatare la durata del procedimento di selezione del contraente in assenza di obiettive ragioni; d) al principio di correttezza, una condotta leale ed improntata a buona fede, sia nella fase di affidamento sia in quella di esecuzione; e) al principio di libera concorrenza, l'effettiva contendibilità degli affidamenti da parte dei soggetti potenzialmente interessati; f) al principio di non discriminazione e di parità di trattamento, una valutazione equa ed imparziale dei concorrenti e l'eliminazione di ostacoli o restrizioni nella predisposizione delle offerte e nella loro valutazione; g) al principio di trasparenza e pubblicità, la conoscibilità delle procedure di gara, nonché l'uso di strumenti che consentano un accesso rapido e agevole alle informazioni relative alle procedure; h) al principio di proporzionalità, l'adeguatezza e idoneità dell'azione rispetto alle finalità e all'importo dell'affidamento; i) al principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, il non consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese, favorendo la distribuzione delle opportunità degli operatori economici di essere affidatari di un contratto pubblico; j) ai criteri di sostenibilità energetica e ambientale, la previsione nella documentazione progettuale e di gara dei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, tenendo conto di eventuali aggiornamenti; k) al principio di prevenzione e risoluzione dei conflitti di interessi (...)"

La rilevanza e le peculiarità del settore, peraltro, hanno reso necessario un intervento dell’Autorità sull’Anticorruzione, che, anteriormente al D.Lgs n. 50/2016 (previgente Codice dei contratti pubblici) ed al D.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), è intervenuta con proprie Linee Guida (n. 32/2016) a fornire indicazioni operative, nel tentativo di assicurare il rispetto della normativa (comunitaria e nazionale) in materia di contratti pubblici e di prevenzione della corruzione.

È in tale contesto che si colloca la co-progettazione, quale istituto che consente alla P.A. di essere coadiuvata dai soggetti del terzo settore nella ricerca delle soluzioni più idonee a soddisfare le esigenze sociali del territorio.

Se, alle origini, ovvero nella L. 328/2000, tale strumento risultava limitato a progetti sperimentali ed innovativi, oggi, la co-progettazione assume le vesti di un istituto ad applicazione generale, la cui scelta è rimessa alla discrezionalità dell’Amministrazione.

PROCEDURE DI AFFIDAMENTO NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

L’AFFIDAMENTO DIRETTO (ART. 36 CCP)

È la procedura mediante la quale la stazione appaltante seleziona il contraente direttamente, individuando sul Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePa) o su appositi elenchi detenuti dalla P.A., o quella affidante o di altre amministrazioni o mediante avviso pubblico per la ricezione di eventuali manifestazioni di interesse.

D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

Il D.lgs. 50/2016, a seguito del c.d. Decreto sblocca cantieri, aveva introdotto un doppio regime per gli affidamenti diretti.

Il primo continuava ad essere rappresentato dalla possibilità disciplinata dall’art. 36, c. 2, lett. a), relativamente agli affidamenti di importo fino ad €40.000,00 (fatte salve le maggiori soglie previste dalla vigente disciplina emergenziale Covid_19), di procedere con l’affidamento diretto ad un prestatore di servizi senza comparare più preventivi di altri operatori economici. A tale riguardo, occorre precisare che la stazione appaltante nella determina a contrarre doveva specificare le ragioni e le modalità della scelta dell’operatore economico.

La seconda forma di affidamento diretto, introdotta dal decreto sblocca cantieri, avveniva “previa valutazione dei preventivi di almeno cinque operatori economici individuati mediante indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti (art. 36, c. 2, lett. b).

D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36

Come evidenziato nel paragrafo precedente, sotto il regime del “vecchio” Codice degli appalti pubblici (D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50), il ricorso all’affidamento diretto era limitato da presupposti molto stringenti. Tuttavia, con l’introduzione del decreto legge n. 76/2020, noto come decreto “*Semplificazioni*” e convertito con la legge n. 120/2020, è stato stabilito un nuovo regime per gli appalti sotto soglia. Tale decreto prevedeva una deroga all’art. 36, comma 2, con l’obiettivo di incentivare gli investimenti pubblici e mitigare le conseguenze economiche della pandemia, consentendo l’affidamento diretto per lavori fino a € 150.000 e per servizi e forniture fino a € 139.000. Questa misura, tuttavia, era di carattere emergenziale e temporaneo, legata alla crisi pandemica e alle sue ripercussioni sull’economia nazionale. Il “nuovo” D.lgs. 36/2023 ha poi integrato definitivamente questa misura, introducendo nuovi principi, tra cui quello del risultato perseguito dall’amministrazione. Per semplificare e accelerare gli affidamenti al di sotto di determinati importi, ha trasformato in regola generale quella che precedentemente era un’eccezione: la possibilità di ricorrere all’affidamento diretto per lavori fino a € 150.000 e per servizi e forniture fino a € 140.000.

L'art. 50 del nuovo codice prevede infatti che le stazioni appaltanti possano procedere con questa modalità *“anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali”*. Per quanto riguarda gli appalti sopra la soglia comunitaria, il D.Lgs 31 marzo 2023, n. 36 ha mantenuto invariati i rigidi criteri per l'affidamento diretto, sottolineando però che la stazione appaltante deve valutare la specifica situazione di fatto e le caratteristiche peculiari dei mercati interessati, in conformità ai principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.

L'affidamento diretto, così regolamentato, trova un limite di applicazione nel principio di rotazione, un pilastro della contrattualistica pubblica che impedisce alla stazione appaltante di assegnare nuovamente un appalto al contraente uscente, al fine di evitare la stagnazione del mercato e l'insorgere di posizioni dominanti. L'art. 49 del D.Lgs n. 36/2023, che tratta esplicitamente questo principio, vieta di affidare o aggiudicare un appalto al contraente uscente quando due affidamenti consecutivi riguardano commesse appartenenti allo stesso settore merceologico, categoria di opere o ambito di servizi. Tuttavia, questa regola non è assoluta: il comma 4 consente l'invito o l'affidamento al precedente appaltatore *“in casi motivati in base alla struttura del mercato, alla reale mancanza di alternative, e all'accurata esecuzione del contratto precedente”*, oltre che per affidamenti di valore minimo, inferiori a € 5.000 (comma 6). Il delicato equilibrio tra affidamento diretto e principio di rotazione è quindi affidato alla stazione appaltante, che deve comunque svolgere un'indagine di mercato per verificare le alternative disponibili e valutare il livello di soddisfazione per l'esecuzione del contratto da parte del contraente uscente. È importante notare che, secondo la relazione illustrativa del Consiglio di Stato, i requisiti per derogare al principio di rotazione sono cumulativi e devono essere presenti tutti contemporaneamente.

PROCEDURA APERTA

D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

È la procedura di affidamento in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta in risposta ad un bando/avviso. È la procedura che garantisce la massima apertura al mercato ed esplicitazione dei principi cardine dell'evidenza pubblica. Nel previgente D.lgs. 50/2016, la citata procedura era prevista all'art. 60.

D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36

Nel “nuovo” D.lgs. 36/2023, la disciplina concernente la procedura aperta è prevista all'art.71. Le novità riguardano il termine minimo per la presentazione delle offerte, che è stato ridotto a 30 giorni (prima era di 35 giorni) e la circostanza che ora le informazioni richieste per il bando di gara sono contenute nell'allegato II.6. L'Allegato II.6 riproduce infatti le informazioni che devono essere contenute negli avvisi

e nei bandi, adeguandoli ai contenuti dell'allegato V alla direttiva 2014/24/UE e dell'allegato VI alla direttiva 2014/25/UE.

PROCEDURA RISTRETTA

D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

È la procedura di affidamento, alla quale ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalla stazione appaltante perché rispondenti ai requisiti richiesti. Nel previgente D.lgs. 50/2016, la citata procedura era prevista all'art.61.

D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36

Nel "nuovo" D.lgs. 36/2023, la disciplina concernente la procedura ristretta è prevista all'art.72. In questo caso, è stato sostanzialmente riprodotto il contenuto dell'art.61 del previgente Codice, eliminando unicamente l'inciso che le amministrazioni aggiudicatrici possono limitare il numero di candidati idonei da invitare a partecipare alla procedura, in quanto già inserito nell'art. 70 del D.lgs. n.36/2023.

PROCEDURA COMPETITIVA CON NEGOZIAZIONE

D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

È la procedura nella quale ogni operatore può presentare una domanda di partecipazione, ma solo gli operatori invitati dall'amministrazione aggiudicatrice, in seguito alla valutazione delle informazioni fornite, possono presentare un'offerta iniziale che costituisce la base per la successiva negoziazione, svolta tra amministrazione e offerenti in condizioni di parità di trattamento. Nel previgente D.lgs. 50/2016, la citata procedura era prevista all'art.62.

D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36

Nel "nuovo" D.lgs. 36/2023, la disciplina concernente la procedura competitiva con negoziazione è prevista all'art.73. Le novità riguardano il termine minimo per la ricezione delle domande di partecipazione, che è passato da 30 a 10 giorni e il termine minimo di ricezione delle offerte, che è passato da 30 a 25 giorni. La possibilità di limitare il numero dei concorrenti e l'obbligo di parità di trattamento, sono previsioni invece ora contenute nell'art. 70 del D.Lgs 36/2023.

PROCEDURA NEGOZIATA SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DI UN BANDO DI GARA**D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50**

È la procedura con cui l'amministrazione interpella direttamente gli operatori economici al fine dell'affidamento, previa negoziazione, nelle ipotesi – elencate dall'art. 63 – in cui il mercato di riferimento non consentirebbe di valorizzare i principi di evidenza pubblica volti al *favor participationis*. Nel previgente D.lgs. 50/2016, la citata procedura era prevista all'art.63.

D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36

Nel “nuovo” D.lgs. 36/2023, la procedura negoziata senza pubblicazione di bando è disciplinata dall'art. 76. È significativo che questo articolo sia stato collocato dopo quelli relativi alle procedure di gara pubblica, a indicare l'eccezionalità della procedura prevista dall'art. 63 del “vecchio” D.lgs. 50/2016.

Riguardo al nuovo articolo, è opportuno evidenziare come sia stato confermato l'obbligo di motivazione, da basare sulla situazione specifica e sulle caratteristiche dei mercati interessati, rispettando i principi del D.Lgs n. 36/2023. Inoltre, ora le stazioni appaltanti devono considerare i risultati delle consultazioni di mercato, anche a livello europeo o extraeuropeo, e selezionare almeno tre operatori economici (nel precedente art.63 D.Lgs n.50/2016 era richiesta la consultazione di almeno cinque operatori). È stato poi eliminato il riferimento al principio di rotazione per le gare informali in situazioni di urgenza e ripristinato il numero minimo di tre imprese da invitare alla negoziazione, precedentemente previsto dall'art. 57, comma 6, del decreto legislativo n. 163 del 2006, idoneo ad assicurare l'effettività del confronto concorrenziale. Infine, è stata confermata la disposizione che prevede l'individuazione degli operatori economici "*da consultare*" sulla base di informazioni sulle loro qualificazioni economiche, finanziarie, tecniche e professionali, già presente nell'art. 57, comma 6, del decreto legislativo n. 163 del 2006. Questa disposizione permette alle Amministrazioni di decidere, in base alle particolarità del caso, se procedere direttamente con l'invio dell'invito a negoziare, oppure avviare prima delle consultazioni informali, esercitando così il potere discrezionale di cui dispongono.

DIALOGO COMPETITIVO**D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50**

È la procedura utilizzata dall'amministrazione nel caso di appalti particolarmente complessi, qualora non sia in grado di definire previamente i mezzi atti a soddisfare le sue esigenze o valutare le adeguate soluzioni tecniche, giuridiche o finanziarie offerte dal mercato. La stazione appaltante avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le anzidette necessità, sulla base delle quali i candidati vengono poi invitati a presentare le offerte. Nel previgente D.lgs. 50/2016, la citata procedura era prevista all'art.64

D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36

Nel “nuovo” D.lgs. 36/2023, il dialogo competitivo è disciplinato dall’art. 74. Anche in questo caso, occorre evidenziare alcune peculiarità della nuova formulazione.

In primis non viene inclusa l’obbligatorietà di motivare l’uso del dialogo competitivo, poiché, anche con riferimento a questo caso, l’art. 70 del D.Lgs n.36/2023 già regola l’ambito di applicazione e impone giustificazioni per le amministrazioni. Inoltre, è stato introdotto l’obbligo di definire i criteri di aggiudicazione ed esplicitare la durata indicativa della procedura, in linea con la direttiva europea.

Infine, oltre a prevedere al comma 4 la possibilità di una conferenza post-prequalificazione con i candidati, per discutere l’appalto e consentire il ritiro delle domande entro 30 giorni, anche in questa disposizione vi è stata l’eliminazione delle disposizioni sulla possibilità di limitare il numero di candidati idonei da invitare a partecipare alla procedura (trattandosi di facoltà già prevista dall’art. 70) e sul rispetto del principio di parità di trattamento (profilo, parimenti, regolato dall’art. 70).

PARTENARIATO PER L’INNOVAZIONE

D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

È la procedura mediante la quale l’amministrazione, previa individuazione dell’ambito di acquisizione, individua dei contraenti con cui collaborare e negoziare nello sviluppo di un prodotto (al fine del successivo acquisto del servizio, lavoro o fornitura che ne risulta), soddisfacendo un’esigenza per la quale non è possibile ricorrere a soluzioni già disponibili sul mercato. Nel previgente D.lgs. 50/2016, la citata procedura era prevista all’art.65.

D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36

Nel “nuovo” D.lgs. 36/2023, il partenariato per l’innovazione è disciplinato dall’art. 75. Anche in questo caso, rispetto alla nuova formulazione si segnala l’eliminazione di ogni riferimento all’ambito di applicazione dell’istituto, alla possibilità di limitare il numero di candidati idonei da invitare a partecipare alla procedura e al rispetto del principio di parità di trattamento, trattandosi di profili già disciplinati nell’art. 70 del D.Lgs n.36/2023.

ACCORDO QUADRO

Le amministrazioni possono avvalersi di accordi quadro, ossia di accordi conclusi tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e le quantità previste. Gli affidamenti dei servizi avvengono in concreto solo a seguito dell’attivazione dei singoli contratti

specifici fra gli enti beneficiari del servizio ed il prestatore selezionato nell'ambito della procedura di sottoscrizione dell'accordo-quadro.

[D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50](#)

Per espressa previsione normativa, che nel previgente D.lgs. 50/2016, era contenuta all'art.54, la durata massima (dunque l'efficacia) di un accordo-quadro è di quattro (4) anni, con la conseguenza che in tale periodo operano i contratti specifici, che possono avere durata inferiore e comunque non superiore alla durata dell'accordo-quadro.

[D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36](#)

Nel “nuovo” D.lgs. 36/2023, la disciplina degli accordi quadro è prevista all'art. 59. In questo caso la formulazione della disposizione è sostanzialmente la medesima di quella contenuta all'art.54 del Codice previgente.

SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE

[D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50](#)

Previsto all'art.55 del previgente D.lgs. 50/2016, tale disposizione stabiliva che le amministrazioni potessero procedere mediante sistema dinamico di acquisizione (SDA), ossia un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche, generalmente disponibili sul mercato, soddisfano le esigenze di una stazione appaltante.

Lo SDA è aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi di criteri di selezione.

[D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36](#)

Nel “nuovo” D.lgs. 36/2023, la disciplina dei sistemi dinamici di acquisizione è prevista all'art. 32. L'articolo ripropone pressoché identica la disciplina dell'art. 55 del “vecchio” Codice; è stata però prevista la possibilità di applicare gli accordi quadro anche al Sistema dinamico di acquisizione.

STRUMENTI DI AFFIDAMENTO DEL CODICE DEL TERZO SETTORE

[Co-Progettazione \(art. 55 CTS\):](#)

È la procedura per la realizzazione di “*specifici progetti di servizio o di intervento*”, anche alla luce di quanto emerso dalla Co-Programmazione, di cui all'art. 55, c. 2. Si rinvia alle Linee Guida sul rapporto fra PA ed ETS, ai sensi degli articoli 55-57 del D.Lgs 3 luglio 2017 n. 117, adottate con D.M. 72/2021.

Accreditamento (art. 55 CTS):

L'Accreditamento, da non confondersi con altro istituto previsto e disciplinato dalla disciplina statale e regionale di settore nell'ambito sanitario, sociosanitario, socioassistenziale, si risolve in una procedura di semplificazione dell'attivazione dei rapporti collaborativi con ETS. Si rinvia alle richiamate Linee Guida ministeriali.

Convenzioni (art. 56 CTS):

La legge limita la possibilità della P.A. di concludere convenzioni alle sole ODV ed APS che hanno una impronta di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo Settore. Si tratta di ETS che si avvalgono prevalentemente dell'attività dei propri associati-volontari e nei quali il ricorso a lavoratori dipendenti, autonomi o di altro tipo è ammesso solo entro limiti specifici (art. 33 per le ODV e art. 36 per le APS).

CRITERI DI VALUTAZIONE NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

In merito ai criteri di valutazione delle offerte contenute nel Codice dei Contratti Pubblici, notevole rilevanza assumevano, nel precedente D.lgs. 50/2016, i commi 6 e 7 contenuti nell'articolo 95.

In particolare, il comma 6 stabiliva che "*I documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto*", prevedendo i seguenti criteri di aggiudicazione:

- Offerta economicamente più vantaggiosa;
- Prezzo più basso;
- Prezzo o costo fisso.

Con l'introduzione del "nuovo" D.lgs. 36/2023, i criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture sono ora disciplinati all'art. 108. A differenza di quanto previsto dal comma 6 dell'art. 95 del D.lgs. 50/2016, nel nuovo testo normativo è stata eliminata l'elencazione esemplificativa dei criteri di aggiudicazione, lasciando maggiore flessibilità nella loro definizione.

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

Fermo che, tra gli altri servizi, *i servizi sociali sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*, nell'art. 142, c.5-septies del previgente D.lgs. 50/2016, veniva stabilito che: "*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.”

Al riguardo, è all'uopo necessario richiamare l'art. 95, c. 10-bis del medesimo Decreto, dove si leggeva che: *“La stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento.”*

Con il criterio di aggiudicazione dell'Offerta economicamente più vantaggiosa, l'offerta nel precedente D.lgs. 50/2016 veniva dunque valutata in base a due criteri:

- **Elementi di natura qualitativa**, come descritti negli atti di gara, sui quali la commissione di gara doveva esprimere la propria valutazione.

“L'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto”, ex art. 95, c. 6 del D.lgs. 50/2016. La norma prevedeva che nell'ambito di tali criteri potessero rientrare:

- a) la qualità, che comprendeva pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata a tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative;
 - b) ecc..
- **Elementi di natura quantitativa**, quali il prezzo.

D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36

L'art.128, c.7 del “nuovo” D.lgs. 36/2023 prevede ora che ai servizi alla persona *“si applicano, le disposizioni di cui agli articoli 79, 80, 84, 85, 89, 94, 95, 98, 99, 100, 101 e 110, adottando il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo”*. La previsione di cui all'art. 95, c. 10-bis del previgente Codice, la si legge ora invece, modificata, all'art.108, c.4 del D.Lgs n.36/2023, il quale recita: *“I documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. La stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. Nelle attività di approvvigionamento di*

beni e servizi informatici per la pubblica amministrazione, le stazioni appaltanti, incluse le centrali di committenza, nella valutazione dell'elemento qualitativo ai fini dell'individuazione del miglior rapporto qualità prezzo per l'aggiudicazione, tengono sempre in considerazione gli elementi di cybersicurezza, attribuendovi specifico e peculiare rilievo nei casi in cui il contesto di impiego è connesso alla tutela degli interessi nazionali strategici. Nei casi di cui al quarto periodo, quando i beni e servizi informatici oggetto di appalto sono impiegati in un contesto connesso alla tutela degli interessi nazionali strategici, la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 10 per cento. Per i contratti ad alta intensità di manodopera, la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento.” Come si evince dalla lettera dell'articolo citato, nello stesso non è stata riproposta la disciplina di cui al comma 10-bis dell'art. 95 del Codice n.50/2016, il quale, allo scopo di valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta, disponeva che la stazione appaltante dovesse stabilire un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30%. Il tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30% si è mantenuto invece unicamente per i contratti ad alta intensità di manodopera.

PREZZO PIÙ BASSO

D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

Come previsto all'art. 95, c. 3²⁵ ed all'art. 142, c. 5-*septies*²⁶ del precedente D.lgs. 50/2016, le procedure di affidamento dei servizi sociali dovevano adottare il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ad eccezione degli affidamenti ai sensi dell'articolo 36. c. 2, lett. a), inferiori ai €40.000,00, ex art. 95, c. 3 del D.lgs. 50/2016.

D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36

Nel “nuovo” D.lgs. 36/2023, la previsione di cui all'art.95, c.3 del D.Lgs n.50/2016, è ora riportata all'art.108, c.2, lett. a), il quale prevede che sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo “*i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera e), dell'allegato I.1*”, ovvero “*i contratti nei quali il costo della manodopera è pari o superiore al 50 per cento dell'importo complessivo dei corrispettivi*”.

²⁵ art. 95, c. 3 D.Lgs 50/2016 e ss.mm.ii.: “Sono aggiudicati esclusivamente sulla base 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, c. 1, fatti salvi gli affidamenti ai sensi dell'articolo 36. c. 2, lett. a); b) omissis...”

²⁶ art. 142, c. 5-*septies* D.Lgs 50/2016 e ss.mm.ii.: “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.”

La previsione invece di cui all'art.142, c.5-*septies* del D.Lgs n.50/2016 è ora riportata all'art.128, c.7 del D.Lgs n.36/2023.

PREZZO FISSO

Il comma 7 dell'art. 95 del D.lgs. 50/2016 ha introdotto un importante elemento di valutazione, consentendo di valutare soltanto la proposta qualitativa offerta dagli operatori economici, prevedendo che *“L'elemento relativo al costo, anche nei casi di cui alle disposizioni richiamate al comma 2, può assumere la forma di un prezzo o costo fisso.*

Tale disposizione, perfettamente replicata, è ora contenuta al comma 5, art.108 D.Lgs n.36/2023.

OFFERTE ANORMALMENTE BASSE

Insieme ai contenuti dei criteri di aggiudicazione, si richiama la normativa inerente alle **offerte anormalmente basse**, contenuta all'art. 110 D.Lgs. 36/2023. Tale disposizione, introduce una consistente modifica rispetto alle previsioni contenute nel D.Lgs n. 50/2016 al fine di semplificare la relativa disciplina, responsabilizzare le stazioni appaltanti nella scelta del sistema di anomalia e nella sua applicazione, tenere in considerazione l'eterogeneità delle situazioni concrete. Al tempo stesso, anche in considerazione della differente qualificazione richiesta per lo svolgimento di procedure relative a contratti di importo inferiore o superiore alle soglie europee, il legislatore ha optato per una disciplina differenziata tra i due sistemi, disciplinando la verifica delle offerte anomale nelle procedure sopra soglia all'art. 110 in commento, mentre nelle procedure sotto-soglia, all'art. 54.

Dell'art. 110, preme segnalare il contenuto dei commi 4 e 5, particolarmente attento al costo del lavoro, rafforzando le tutele per i lavoratori impiegati negli appalti pubblici, obbligando le stazioni appaltanti a verificare che l'offerta dell'operatore economico aggiudicatario, rispetti le normative sui salari minimi e contrastando il fenomeno del “*dumping*” contrattuale e salariale.

Infatti, il comma 4 prevede che: *“Non sono ammesse giustificazioni: a) in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge; b) in relazione agli oneri di sicurezza di cui alla normativa vigente.”*; mentre il comma 5 impone alle stazioni appaltanti di escludere l'offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di prezzi o di costi proposti, oppure se l'offerta è anormalmente bassa in quanto:

- a) non rispetta gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto del lavoro indicate nell'allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014);
- b) *non rispetta gli obblighi di cui all'art. 119, in tema di subappalto;*
- c) *sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'art. 108, comma 9, rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture;*
- d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'art. 41, comma 13.

Con tale ultima disposizione, art. 41, comma 13 viene mantenuta la disciplina vigente di cui all'art. 23, comma 16 del D.Lgs 50/2016 relativa alla **determinazione del costo della manodopera sulla base delle Tabelle del Ministero del lavoro** elaborate prendendo a riferimento i contratti collettivi di settore più rappresentativi vigenti. In mancanza di contratto collettivo di settore si fa riferimento a quello del settore più affine.

La questione del **costo della manodopera** è sempre stata un punto critico negli appalti pubblici. Le imprese che partecipano alle gare d'appalto spesso competono sui costi del lavoro per risultare più competitive, mettendo a rischio le condizioni lavorative.

Per tale motivo il nuovo codice, ancora di più cerca di evitare che i lavoratori subiscano le conseguenze di ribassi eccessivi applicati agli importi posti a base di gara, **prescrivendo all'art. 41, comma 14 che i costi della manodopera e della sicurezza non possono essere soggetti a ribassi**, ovvero, *“Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la Stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. **I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso**”*. Interpretando il comma alla lettera, sembrerebbe che i costi relativi alla manodopera, nel “nuovo” Codice non siano assoggettabili a ribasso. Tuttavia, lo stesso comma 14 dell'art. 41 citato, all'ultimo periodo specifica che: *“**Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale**”*. Tale previsione sarebbe priva di significato se si considerasse il divieto di ridurre i costi della manodopera come inderogabile.

Ed ancora, secondo il Giudice Amministrativo, Consiglio di Stato, sez. V, 09.06.2023, n. 5665, l'art.41 comma 14 deve essere interpretato in maniera coerente con:

- l'articolo 108, comma 9, del D.Lgs 36/2023, che prescrive al concorrente di indicare nell'offerta economica, a pena di esclusione, i costi della manodopera, oltre agli oneri di sicurezza aziendali;
- l'art. 110, comma 1, del medesimo Decreto, ai sensi del quale *“Le Stazioni appaltanti valutano la congruità, la serietà, la sostenibilità e la realizzabilità della migliore offerta, che in base a elementi specifici, inclusi i costi dichiarati ai sensi dell'articolo 108, comma 9, appaia anormalmente bassa”*.

Da un'interpretazione integrata delle suddette norme è possibile, quindi, dedurre che, anche nel nuovo Codice Appalti, **i costi della manodopera possano essere assoggettati a ribasso**, come confermato dal Consiglio di Stato con la sentenza sopra riportata, che sebbene riferendosi al previgente D.lgs. 50/2016, ha osservato che *“la clausola della lex specialis che imponga il divieto di ribasso sui costi di manodopera, sarebbe in flagrante contrasto con l'art. 97, comma 6 d.lgs. n. 50/2016 e, più in generale, con il principio di libera concorrenza nell'affidamento delle commesse pubbliche”*, e richiamando, quale supporto interpretativo l'art. 41 comma 14 del d.lgs. 36 del 2023, ha concluso che: *“persino nel nuovo Codice, [...]è stata fatta salva la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che un ribasso che coinvolga il costo della manodopera sia derivante da una più efficiente organizzazione aziendale così armonizzando il criterio di delega con l'art. 41 della Costituzione”*.

Riassumendo, quindi, secondo il Giudice Amministrativo l'art. 41, comma 14, non ha determinato la totale equiparazione tra i “costi della manodopera” e gli “oneri di sicurezza da interferenze” (c.d. oneri fissi): difatti, solo questi ultimi restano (come già lo erano, per giurisprudenza pacifica, sotto la vigenza del

precedente Codice) integralmente predeterminati dall'amministrazione aggiudicatrice in maniera fissa ed immutabile (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 20.02.2024 n. 1677).

CCNL APPLICABILE E DICHIARAZIONE DI EQUIVALENZA

Un altro degli aspetti rilevanti che preme trattare, strettamente connesso al tema del costo della manodopera, è quello che riguarda il Contratto Collettivo Nazionale da applicare al singolo appalto (o concessione).

Preliminarmente si richiama quanto previsto all'articolo 11, commi 1 e 2, del D.Lgs. 36/2023, che impone alle stazioni appaltanti (e agli enti concedenti) di indicare nei bandi (e negli inviti) di gara il contratto collettivo nazionale (e territoriale) applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto (o nella concessione). Di fronte a tale prescrizione, si segnala la facoltà per gli operatori economici di indicare nella propria offerta un **diverso contratto collettivo da applicare agli operatori che saranno impiegati nell'appalto, a condizione che garantisca agli stessi, le medesime tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente.**

Di conseguenza, ai sensi dell'art. 102 D.Lgs 36/2023, prima di procedere all'affidamento o all'aggiudicazione, le stazioni appaltanti verificano l'attendibilità degli impegni assunti dall'operatore economico aggiudicatario in sede di partecipazione alla procedura, concernenti:

- l'applicazione del CCNL indicato nella *lex specialis* di gara nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata;
- ovvero, se applica un CCNL differente, il contenuto della **dichiarazione di equivalenza delle tutele**, verificando sia la parte economica sia la parte normativa del differente CCNL applicato.

La **dichiarazione di equivalenza** resa dall'operatore economico deve dimostrare quindi che il diverso CCNL adottato, al di là del *nomen iuris*, garantisca tutele equiparabili. In particolare, elemento di estrema importanza, sancito dall'art. 11, commi 3 e 4, del D.Lgs 36/2023, riguarda il fatto che l'offerta formulata dall'impresa aggiudicataria non può essere ottenuta in danno dei lavoratori mediante l'applicazione di un CCNL che comporti minori tutele economiche e normative. Al riguardo si richiama la Circolare n. 2 del 28/7/2020 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e la successiva Relazione dell'Anac al Bando Tipo n. 1/2023. L'Anac raccomanda alle stazioni appaltanti di utilizzare il MoCOA (Monitoraggio Congruità Occupazionale Appalti) che consente di verificare il rispetto degli impegni assunti dagli appaltatori all'atto del conferimento dell'appalto in termini di manodopera regolarmente denunciata. Ciò, attraverso il report mensile denominato "Documento Congruità Occupazionale Appalti" (DoCOA), che evidenzia eventuali discordanze e/o incongruenze nei dati dichiarati in UNIEMENS e quelli registrati in MoCOA.

In ultimo, preme segnalare la recente sentenza del Tar, Campania, Napoli, sez. I 13/6/2024 n. 3735, secondo cui, "in sede di giustificazioni avrebbero dovuto essere considerati i costi del lavoro derivanti dalla nuova tornata di contrattazione collettiva"; nello stesso senso, Cons. Stato - sez. V, 7/7/2023 n. 6652, p. 17.1: "la

stipula del nuovo CCNL di settore, sopravvenuta nel corso della procedura di verifica della congruità dell'offerta, per un verso comporta la sua applicazione al personale impiegato nell'esecuzione dell'appalto; per altro verso, impone alla stazione appaltante di tenere conto dei nuovi livelli retributivi previsti, in quanto sicuramente applicabili alla futura esecuzione del contratto da affidare, e conseguentemente di verificare se l'offerta economica dell'impresa individuata come possibile aggiudicataria sia in grado di sostenere anche i nuovi costi"; conf., Cons. Stato - sez. V, 15/1/2024 n. 453), rinviando al successivo par. 9.

REVISIONE PREZZI NEL D.LGS. 36/2023

Il D.lgs. 36/2023 ha introdotto rilevanti novità in materia di **revisione dei prezzi** negli appalti pubblici. Questo tema è centrale per garantire un equilibrio tra la necessità di stabilità economica per le imprese appaltatrici e la tutela degli interessi della stazione appaltante, soprattutto in contesti di forte oscillazione dei costi, come quelli che stiamo vivendo a causa dell'inflazione e dell'aumento dei prezzi delle materie prime.

Revisione dei Prezzi: Contesto e Obiettivi

Nel previgente D.lgs. 50/2016, la revisione dei prezzi negli appalti pubblici era disciplinata in modo meno strutturato e con regole che spesso lasciavano margini di incertezza, creando difficoltà alle imprese in periodi di alta volatilità economica, dove l'art. 106, comma 1, lettera a), prevedeva l'inserimento delle clausole di revisione dei prezzi nei contratti di appalto come mera facoltà della stazione appaltante.

Il D.lgs. 36/2023, invece, sulla scia delle disposizioni di natura emergenziale scaturite dalla crisi pandemica, sorte dalla necessità impellente di prendere in considerazione le influenze sul contratto da parte di "sopravvenienze atipiche" e quindi di disciplinare in modo più strutturato il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, ha "incorporato" e cristallizzato tale principio nella sua parte iniziale, in cui all'**art. 9 (Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale)**, comma 1 viene infatti disposto: *“Se sopravvengono circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica e al rischio di mercato e tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata, che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, ha diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali. Gli oneri per la rinegoziazione sono riconosciuti all'esecutore a valere sulle somme a disposizione indicate nel quadro economico dell'intervento, alle voci imprevisti e accantonamenti e, se necessario, anche utilizzando le economie da ribasso d'asta”*.

Il legislatore, quindi, ha voluto rendere il meccanismo più chiaro e applicabile in modo sistematico, mirando alla:

- **Tutela delle imprese:** evitando che le imprese subiscano perdite insostenibili a causa di aumenti imprevisti dei costi, in particolare, in contesti di elevata inflazione o di instabilità dei mercati internazionali; le imprese possono contare su un meccanismo che permette loro di mantenere la redditività dei progetti anche in caso di variazioni significative dei prezzi di materie prime o manodopera.
- **Tutela della stazione appaltante:** garantendo che i prezzi revisionati siano giustificati e che non ci siano aumenti ingiustificati dei costi per lo Stato o gli enti pubblici in un quadro normativo più chiaro e strutturato per gestire le richieste di revisione, evitando ritardi e controversie legali; tuttavia, richiede un monitoraggio costante dei prezzi e una gestione oculata dei fondi di compensazione.

In ultimo, preme richiamare la previsione contenuta all'art. 106, comma 1, lett. c) 1. del D.Lgs 50/2016, secondo cui i contratti di appalto potevano e possono essere modificati senza una nuova procedura di

affidamento, ove la necessità di modifica era ed è determinata da circostanze impreviste o imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice, tra le quali “la sopravvenienza di nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti di autorità od enti preposti alla tutela di interessi rilevanti”. Tale disposizione assume assoluta rilevanza alla luce della pronuncia del **Tar Campania, Napoli, sez. I 13/6/2024 n. 3735**, (richiamata in occasione del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, di cui al precedente par. 8.), secondo cui “È da ritenersi che in quest'ambito vi debbano rientrare i contratti collettivi nazionali di lavoro, in ragione della loro inderogabilità e per la natura che rivestono (dall'art. 2 del d.lgs. n. 40/2006 che, modificando l'art. 360 c.p.c., ammette al n. 3 il ricorso per cassazione per violazione di norme dei contratti accordi collettivi nazionali di lavoro, la dottrina giuslavoristica ne ha finanche desunto la riconducibilità alle fonti di diritto).”

Qualora tale pronuncia venisse confermata anche in appello dal Consiglio di Stato, le stazioni appaltanti e gli operatori economici avrebbero l'assoluta certezza dell'applicazione piena e costante (in tutto il periodo contrattuale) degli adeguamenti del CCNL applicato nell'esecuzione del contratto d'appalto medesimo, garantendo a tutti gli operatori ivi impiegati quanto previsto dalle tabelle di cui all'art. 41, comma 13.

PRINCIPALI NOVITÀ IN ORDINE ALLA REVISIONE DEI PREZZI NEL D.LGS. 36/2023

Revisione Obbligatoria dei Prezzi

Una delle innovazioni più importanti del D.lgs. 36/2023 è l'introduzione di un meccanismo di revisione obbligatoria dei prezzi. Tramite il nuovo articolo 60, Il cambio di rotta con il nuovo Codice è visibile ed evidente, perché mentre prima la rinegoziazione era rimessa unicamente al potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione, ora è un obbligo la cui inosservanza determina una responsabilità in capo alla stessa. La revisione dei prezzi è prevista sia per l'aumento che per la diminuzione dei costi, rendendo il meccanismo bilanciato e finalizzato a mantenere l'equilibrio economico del contratto.

Criteri per la Revisione

La revisione dei prezzi si applica quando si verificano variazioni significative dei costi di materiali, carburanti, manodopera o altre componenti rilevanti dell'appalto. In particolare, il meccanismo di revisione si attiva in presenza di variazioni superiori a determinate soglie, solitamente fissate al 5% del prezzo originario.

Le variazioni di prezzo devono essere oggettive e documentabili, e sono calcolate utilizzando i tariffari regionali o altri strumenti di riferimento ufficiali, come quelli elaborati dall'ISTAT o dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Periodicità della Revisione

La revisione dei prezzi può essere richiesta annualmente, decorso il primo anno dalla data di sottoscrizione del contratto e/o inizio del servizio, o più frequentemente in caso di variazioni significative e documentate. Questo permette di aggiornare i prezzi in modo regolare e tempestivo, evitando che le imprese subiscano perdite rilevanti a causa di ritardi nell'adeguamento dei costi.

Se il contratto prevede una durata inferiore all'anno, la revisione può essere applicata anche prima della scadenza, qualora si verificano variazioni significative e documentate.

Meccanismo di Compensazione Automatica

Un aspetto particolarmente innovativo introdotto dal D.lgs. 36/2023, è la previsione di una compensazione automatica dei prezzi in caso di variazioni particolarmente rilevanti. Ciò significa che, al superamento delle soglie stabilite, la revisione dei prezzi viene applicata senza necessità di ulteriori negoziazioni tra le parti, riducendo i tempi di istruttoria.

Le compensazioni vengono applicate sia in caso di aumento che di diminuzione dei costi, riflettendo così le oscillazioni reali del mercato e proteggendo sia le imprese che le stazioni appaltanti.

Tutele contro le Speculazioni

Per evitare che il meccanismo di revisione dei prezzi venga utilizzato in modo speculativo, il nuovo codice prevede inoltre controlli stringenti sulle richieste di adeguamento dei prezzi. Le imprese devono presentare documentazione dettagliata per dimostrare la variazione dei costi e giustificare l'applicazione della revisione.

Inoltre, è prevista la possibilità per le stazioni appaltanti di rifiutare richieste di revisione che non siano supportate da adeguate giustificazioni, riducendo il rischio di abusi.

Fondo per la Compensazione

Il D.lgs. 36/2023 prevede la creazione di un fondo specifico per far fronte alla revisione dei prezzi negli appalti pubblici. Questo fondo permette alle stazioni appaltanti di avere a disposizione risorse dedicate per coprire gli aumenti dei costi, evitando che tali spese debbano essere coperte con fondi destinati ad altre finalità.

La gestione del fondo è affidata al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che monitora l'evoluzione dei prezzi e distribuisce le risorse alle varie stazioni appaltanti in base alle necessità.

2. Il Terzo Settore

PREMESSA

Il presente lavoro intende fornire un aggiornamento alla ricerca presentata nel 2023 sulla consistenza del Terzo Settore nella Regione Marche. Il reperimento dei dati dal Registro Unico del Terzo Settore non consente di approfondire l'analisi precedentemente sviluppata, in quanto non mette a disposizione dati aggregati sulle attività e sull'impatto economico e sociale generato. Ci limiteremo, pertanto, a fornire i dati relativi al numero, alla tipologia e ad alcune considerazioni di carattere geografico che completano la fotografia regionale del 2023. Rinviamo l'approfondimento sull'attività e sull'impatto generato in attesa di acquisire i dati necessari per svolgere tale analisi.

Nell'ambito del Terzo Settore, l'impresa sociale rappresenta la struttura portante dal punto di vista economico e occupazionale, nonché il principale interlocutore della Pubblica Amministrazione nella costruzione e gestione delle politiche di welfare. Queste organizzazioni non solo forniscono servizi essenziali, ma creano anche opportunità di lavoro, contribuendo alla coesione sociale e allo sviluppo economico locale.

Per tale motivo, concentreremo l'attenzione sulle imprese sociali e, in particolare, sulla cooperazione sociale, delineandone la composizione, la localizzazione geografica e evidenziandone i dati economici e i trend degli ultimi anni. I dati analizzati si riferiscono al triennio 2019-2021, in continuità con l'analisi presentata nella precedente edizione.

NOTA METODOLOGICA

Questa nota metodologica descrive le fonti e i criteri utilizzati per la realizzazione della ricerca sulla consistenza del Terzo Settore nella regione Marche.

Le banche dati utilizzate sono le seguenti:

- **RUNTS:** il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, istituito con il decreto legislativo n. 117/2017, contiene le informazioni relative alle entità del terzo settore, tra cui le imprese sociali. Il RUNTS è aggiornato al 30/08/2024 e comprende gli ETS che hanno presentato la domanda di iscrizione entro tale data.
- **Albo Nazionale delle Cooperative:** L'Albo Nazionale delle Cooperative è un registro ufficiale che include tutte le cooperative italiane, sia profit che non profit, comprese le cooperative sociali

e le società di mutuo soccorso. Questo albo è gestito centralmente dal Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e territorialmente dalle Camere di Commercio.

- **Dati Infocamere:** si tratta dei dati relativi alle cooperative sociali estratti dal sistema informativo delle Camere di Commercio. I dati Infocamere sono aggiornati al 31/12/2021 e includono le cooperative sociali che hanno sede legale nella regione Marche.

La ricerca ha utilizzato una metodologia di integrazione tra le diverse fonti, al fine di ottenere una stima il più possibile completa ed accurata degli ETS presenti nella regione Marche. La metodologia di integrazione ha previsto le seguenti fasi:

- rilevazione degli ETS iscritti al RUNTS, ai registri e agli albi regionali e ai dati Infocamere, con l'identificazione delle variabili comuni (codice fiscale, denominazione, forma giuridica, sezione di appartenenza al RUNTS, sede legale).
- verifica della coerenza e della qualità dei dati, con l'eliminazione delle eventuali duplicazioni, incongruenze o errori presenti nelle diverse fonti.
- incrocio dei dati tra le diverse fonti e la definizione di una banca dati integrata che contiene tutte le informazioni disponibili sugli ETS.
- analisi dei dati integrati, con la produzione di indicatori statistici e grafici relativi alle caratteristiche e alla distribuzione degli ETS nella regione Marche.

Per integrare le informazioni mancanti nel RUNTS, che al momento della rilevazione consentiva di accedere solo ai dati anagrafici e non alle informazioni sull'attività svolta, il numero di soci, il numero di dipendenti, si sono utilizzati i dati presenti nei registri e albi regionali.

In alcuni casi l'attività svolta dagli ETS è stata desunta dalla consultazione dei registri e albi regionali e dal nome. Questo elemento impone dei limiti oggettivi sui risultati della ricerca, che fornisce una visione di massima e che potrà essere approfondita con la disponibilità di tutti i dati RUNTS per avere una conoscenza più completa della consistenza degli ETS.

IL CONTESTO NAZIONALE

La riforma del Terzo Settore, avviata con la legge delega n. 106/2016 e attuata con il Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117, ha introdotto significative novità per il mondo del non profit in Italia. Tra queste, la creazione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), operativo dal 23 novembre 2021, che sostituisce i precedenti registri regionali e garantisce maggiore trasparenza e uniformità.

Il Terzo Settore è composto da una varietà di enti, tra cui organizzazioni di volontariato (ODV), associazioni di promozione sociale (APS), enti filantropici, imprese sociali (incluse le cooperative sociali), reti associative, società di mutuo soccorso e altri enti privati senza scopo di lucro.

A livello nazionale, il Terzo Settore conta circa 363.499 istituzioni non profit, che impiegano complessivamente 870.183 dipendenti. La maggior parte di queste istituzioni sono associazioni, che rappresentano l'85% del totale, ma che coprono solo il 18,9% dei lavoratori complessivi, con 163.000 persone impiegate. Le cooperative sociali, pur rappresentando solo il 4,3% del numero di enti complessivo, offrono lavoro a oltre 456.000 persone, circa il 53% del totale. Le fondazioni sono quasi 8.000 e impiegano oltre 102.000 addetti retribuiti, mentre le altre forme giuridiche, quasi 40.000, danno lavoro a oltre 138.000 persone.

Geograficamente, il Nord Italia ospita oltre 182.000 enti, con quasi 500.000 lavoratori. Il Centro conta oltre 80.000 enti e 193.000 addetti retribuiti, il Sud oltre 64.000 organizzazioni e 105.000 lavoratori, e le isole 34.000 unità con quasi 63.000 persone impiegate. La crescita è maggiore al Sud (1,7%) e nelle Isole (+0,6%), mentre è stabile al Centro e Nord-ovest, con una diminuzione al Nord-est (-0,5%).

I settori di attività del non profit in Italia sono vari e includono principalmente ambiti culturali, sportivi e ricreativi, con oltre 230.000 enti (63,6%), che però danno lavoro solo al 6,2% del totale con 52.000 persone. Il settore con maggiore capacità di creare posti di lavoro è l'assistenza sociale e la protezione civile, con oltre 34.000 enti (9,5%) e oltre 324.000 persone retribuite. Altri settori rilevanti includono le relazioni sindacali e rappresentanza di interessi, la religione, l'istruzione e ricerca, e il settore sanitario.

Questi enti svolgono attività di interesse generale, promuovendo finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, contribuendo significativamente al benessere delle comunità locali e alla coesione sociale.

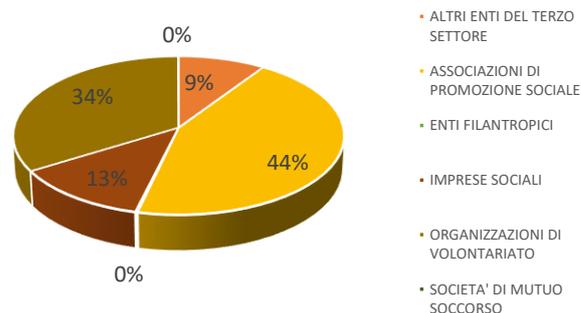
IL TERZO SETTORE – REGIONE MARCHE

Il primo approfondimento riguarda un aggiornamento al lavoro svolto nel 2023 circa la consistenza degli enti del terzo settore nella Regione Marche. La ricerca effettuata utilizzando i dati presenti nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) presenta ancora molte lacune dettate dalla limitata disponibilità di dati aggregati ed organizzati ai fini statistici.

COMPOSIZIONE E DISTRIBUZIONE TERRITORIALE

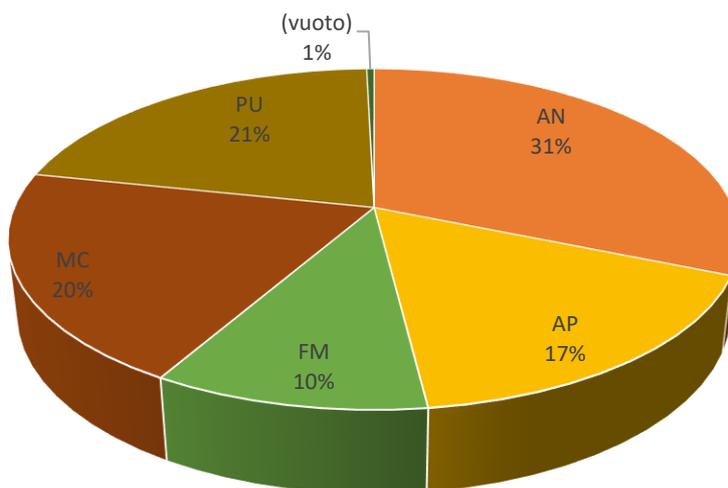
Distribuzione per sezione di appartenenza al RUNTS

SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	358
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	1699
ENTI FILANTROPICI	7
IMPRESE SOCIALI	474
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	1296
SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO	2
TOTALE	3836

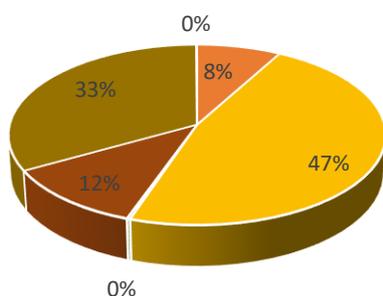


Dati aggregati per Province

SEZIONE	PROVINCIA					TOTALE
	AN	AP	FM	MC	PU	
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	96	57	54	83	68	358
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	566	279	165	348	341	1699
ENTI FILANTROPICI	3	1			3	7
IMPRESE SOCIALI	137	120	36	84	97	474
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	397	186	137	257	319	1296
SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO	1	1				2
TOTALE	1200	644	392	772	828	3836

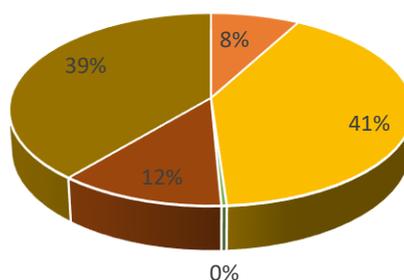


Provincia di Ancona



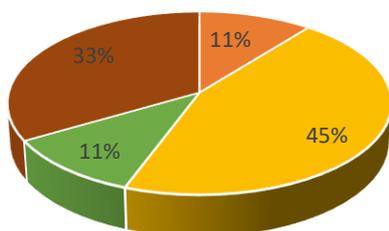
- ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE
- ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE
- ENTI FILANTROPICI
- IMPRESE SOCIALI
- ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO
- SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO

Provincia di Pesaro Urbino



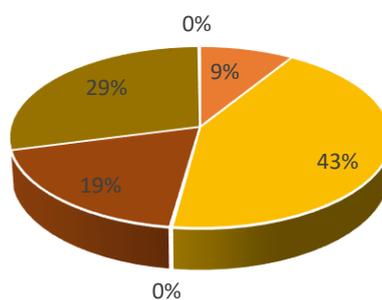
- ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE
- ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE
- ENTI FILANTROPICI
- IMPRESE SOCIALI
- ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

Provincia di Macerata



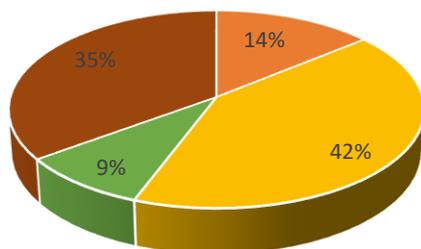
- ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE
- ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE
- IMPRESE SOCIALI
- ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

Provincia di Ascoli Piceno



- ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE
- ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE
- ENTI FILANTROPICI
- IMPRESE SOCIALI
- ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO
- SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO

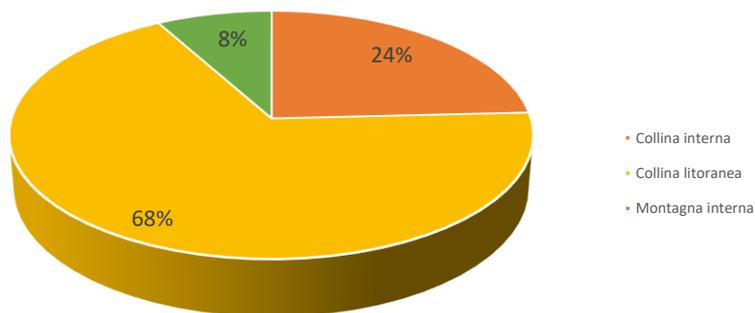
Provincia di Fermo



- ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE
- ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE
- IMPRESE SOCIALI
- ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

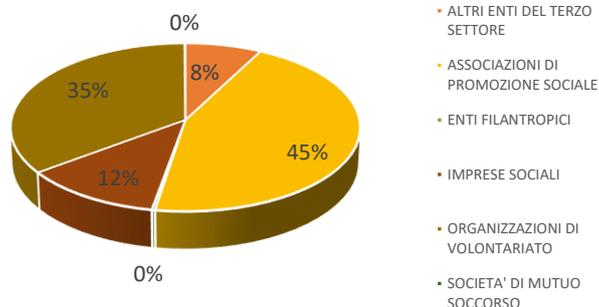
Distribuzione degli ETS per zona altimetrica

Zona altimetrica	totale
Collina interna	929
Collina litoranea	2598
Montagna interna	309
totale	3836



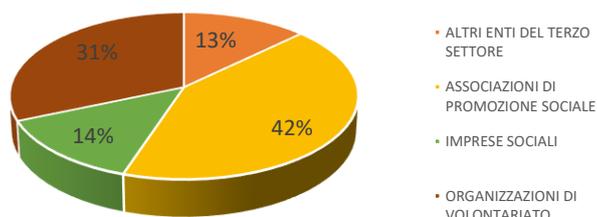
ETS per Sezione -Collina litoranea

SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	199
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	1166
ENTI FILANTROPICI	7
IMPRESE SOCIALI	311
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	913
SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO	2
TOTALE	2598



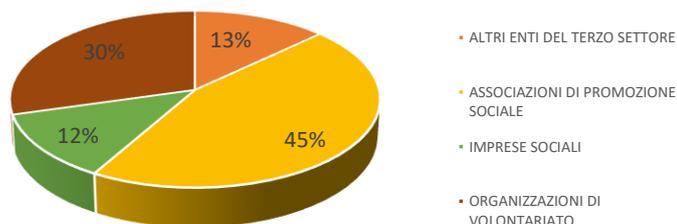
ETS per Sezione -Collina interna

SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	119
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	393
IMPRESE SOCIALI	125
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	292
TOTALE	929



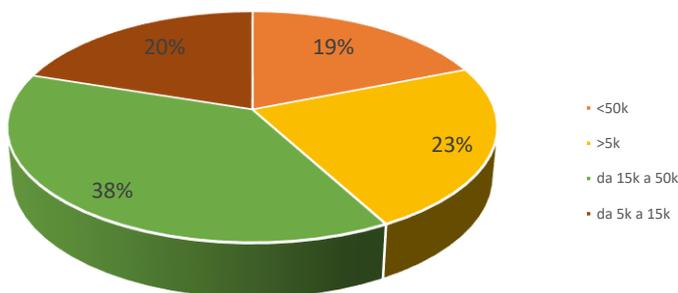
ETS per Sezione -Montagna interna

SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	40
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	140
IMPRESE SOCIALI	38
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	91
TOTALE	309



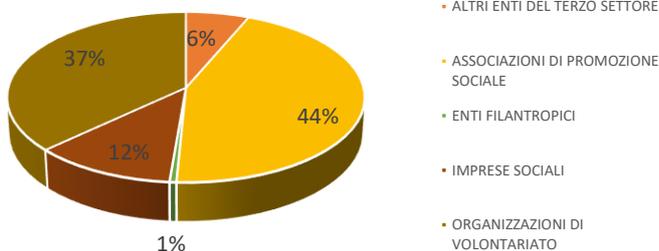
DISTRIBUZIONE DEGLI ETS PER POPOLAZIONE RESIDENTE

POPOLAZIONE RESIDENTE	TOTALE
<50k	727
>5k	887
da 15k a 50k	1458
da 5k a 15k	764
TOTALE	3836



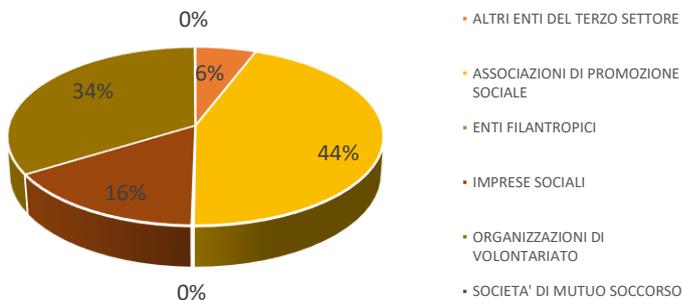
ETS per Sezione -popolazione residente <50K

SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	46
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	323
ENTI FILANTROPICI	4
IMPRESE SOCIALI	85
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	269
TOTALE	727



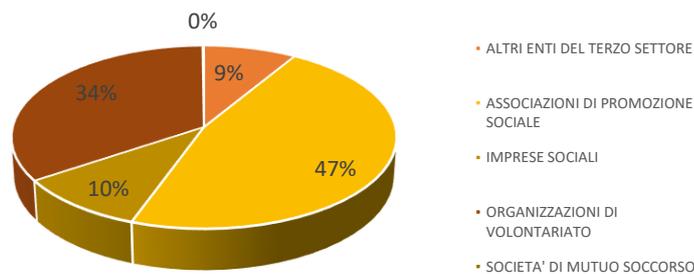
ETS per Sezione -popolazione residente da 15K a 50K

SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	85
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	646
ENTI FILANTROPICI	2
IMPRESE SOCIALI	233
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	491
SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO	1
TOTALE	1458



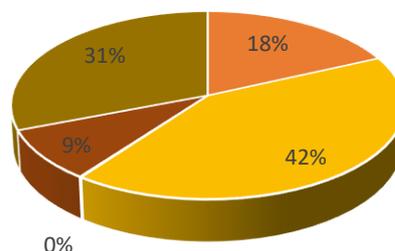
ETS per Sezione -popolazione residente da 5K a 15K

SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	66
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	358
IMPRESE SOCIALI	77
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	262
SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO	1
TOTALE	764



ETS per Sezione - popolazione residente > 5K

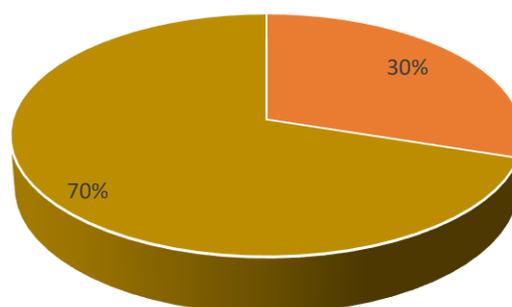
SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	161
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	372
ENTI FILANTROPICI	1
IMPRESE SOCIALI	79
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	274
TOTALE	887



- ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE
- ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE
- ENTI FILANTROPICI
- IMPRESE SOCIALI
- ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

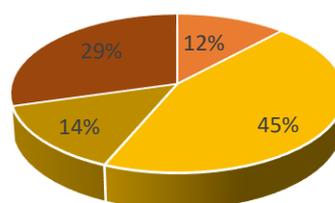
DISTRIBUZIONE DEGLI ETS AREA SISMA

AREA	TOTALE
AREA SISMA	1151
ATRI	2685
TOTALE	3836



ETS per sezione - area sisma

SEZIONE	AREA SISMA
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	137
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	512
ENTI FILANTROPICI	
IMPRESE SOCIALI	163
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	339
SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO	
TOTALE	1151



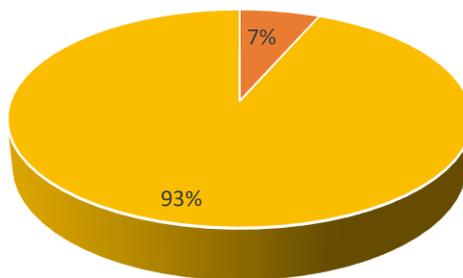
- ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE
- ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE
- IMPRESE SOCIALI
- ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

ETS per data iscrizione - area sisma

SEZIONE	ANNO ISCRIZIONE RUNTS			TOTALE
	2022	2023	2024	
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	100	24	13	137
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	321	135	56	512
IMPRESE SOCIALI	145	12	6	163
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	287	36	16	339
Totale complessivo	853	207	91	1151

DISTRIBUZIONE DEGLI ETS AREA SNAI

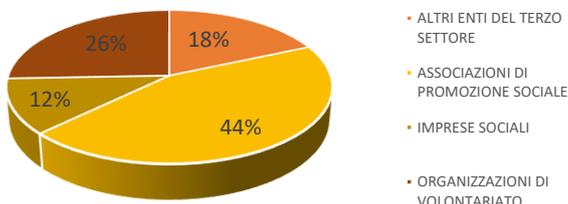
AREA	TOTALE
SNAI	250
ALTRO	3586
TOTALE	3836



AREA SNAI	TOTALE
Alto Maceratese	63
Ascoli Piceno	105
Basso Pesarese Anconetano	82
TOTALE	250

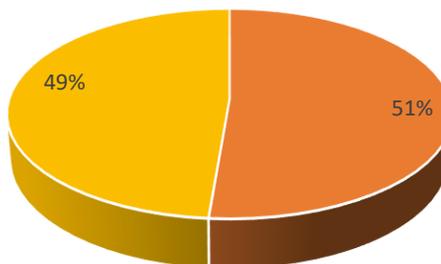
ETS per sezione – area SNAI

SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	46
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	111
IMPRESE SOCIALI	29
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	64
TOTALE	250

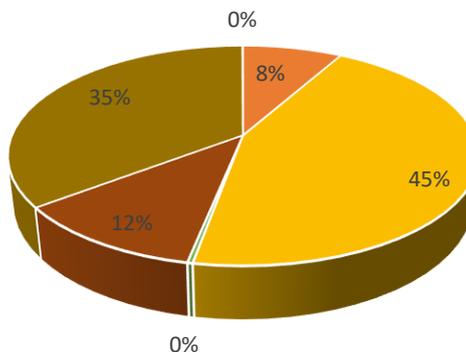


DISTRIBUZIONE DEGLI ETS AREE RURALI

AREA	TOTALE
RURALI	1968
ALTRE	1868
TOTALE	3836



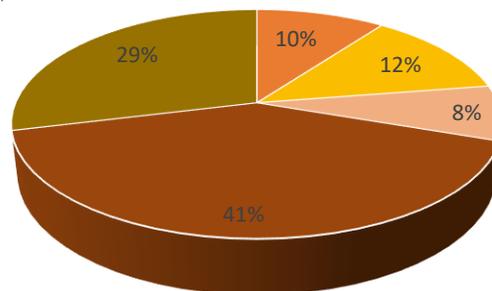
SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	160
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	880
ENTI FILANTROPICI	6
IMPRESE SOCIALI	226
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	695
SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO	1
TOTALE	1968



N° ETS per aree rurali

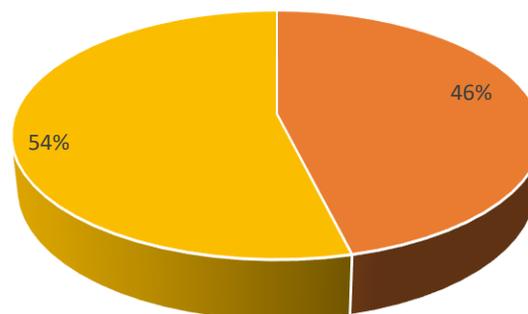
AREE RURALI	TOTALE
Aree Rurali con problemi di sviluppo	199
Aree Rurali Intermedie a bassa densità abitativa	244
Aree Rurali Intermedie con vincoli naturali	153
Aree Rurali Intermedie Industrializzate	804
Poli Urbani	568
TOTALE	1968

- Aree Rurali con problemi di sviluppo
- Aree Rurali Intermedie a bassa densità abitativa
- Aree Rurali Intermedie con vincoli naturali
- Aree Rurali Intermedie Industrializzate
- Poli Urbani

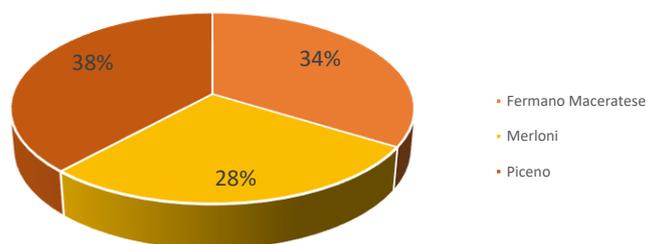


DISTRIBUZIONE DEGLI ETS - AREA DI CRISI COMPLESSA

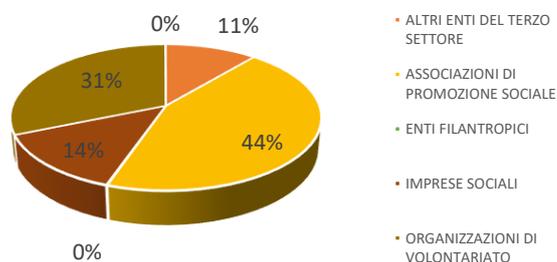
AREA	TOTALE
AREA DI CRISI COMPLESSA	1770
ALTRO	2066
TOTALE	3836



AREA	TOTALE
Fermano Maceratese	598
Merloni	496
Piceno	676
TOTALE	1770

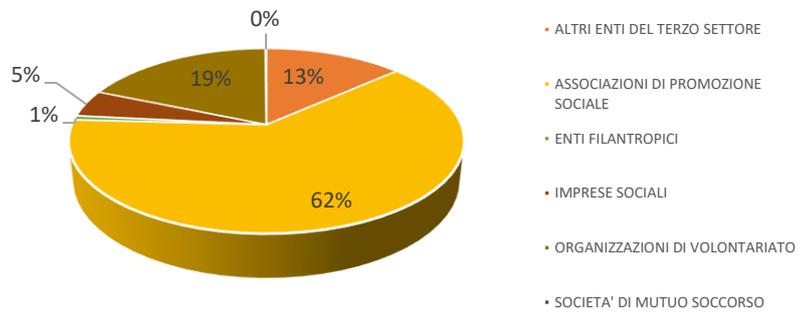


SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	196
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	782
ENTI FILANTROPICI	1
IMPRESE SOCIALI	237
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	553
SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO	1
TOTALE	1770

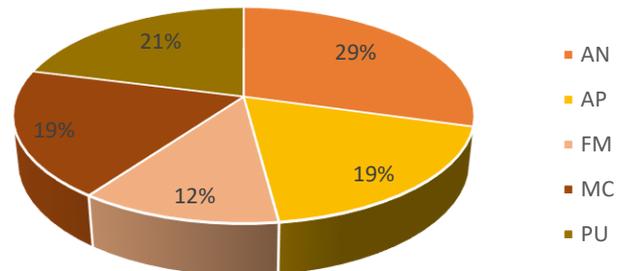


ETS ISCRITTI DAL 2023 AD AGOSTO 2024

SEZIONE	TOTALE
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	127
ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE	593
ENTI FILANTROPICI	7
IMPRESE SOCIALI	45
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	176
SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO	1
TOTALE	949



PROVINCIA	TOTALE
AN	279
AP	176
FM	114
MC	181
PU	199
TOTALE	949



Etichette di riga	Conteggio di Codice fiscale
cooperativa sociale	33
impresa sociale	12
Totale complessivo	45

CONCLUSIONI

La localizzazione e la composizione non mostrano tendenze specifiche e sono coerenti con quanto descritto nei grafici e nelle tabelle dell'anno scorso. La nota rilevante da segnalare è l'incremento significativo delle imprese sociali. Per le cooperative sociali, questo aumento è in linea con i trend degli anni passati, mentre si osserva una crescita nel numero di imprese sociali non cooperative. L'aumento riscontrato è di 12 unità, un valore che potrebbe sembrare modesto in termini assoluti; tuttavia, se confrontato con le tendenze delle ricerche precedenti, risulta essere estremamente rilevante.

Le imprese sociali sono organizzazioni private che operano nel terzo settore con lo scopo di creare un impatto sociale positivo attraverso un'attività economica. Sebbene la maggior parte delle imprese sociali

sia attualmente costituita da cooperative sociali, durante il periodo esaminato per questa ricerca si è registrato un significativo aumento delle società di capitali.

Le imprese sociali costituite come società di capitali sono previste dalla riforma del Terzo Settore del 2017. Questa forma giuridica mira a combinare il profitto delle società di capitali con finalità sociali. La scelta di questa struttura giuridica si basa sulla flessibilità nella gestione e organizzazione che offre rispetto ad altre forme, così come sulle maggiori capacità di investimento grazie alla raccolta di capitali. Nonostante la presenza di un capitale sociale e la possibilità di distribuire utili, le imprese sociali in questa forma devono comunque aderire ai principi fondamentali dell'impresa sociale, operando attività di interesse generale senza scopo di lucro e mantenendo una governance trasparente e partecipata che coinvolge tutti gli stakeholder. Tali imprese devono bilanciare l'obiettivo sociale con il profitto, affrontando al contempo complesse normative legate alla loro natura e rischi legati all'accesso al credito, poiché le nuove imprese, se non adeguatamente capitalizzate, possono incontrare difficoltà nei rapporti con il sistema bancario.

Le imprese sociali nella regione Marche mostrano una distribuzione geografica variegata.

Complessivamente, sono presenti 37 imprese sociali. Il 59% si concentra nella provincia di Ancona e Ascoli Piceno con 11 imprese per provincia. Macerata ne conta 7, Fermo ne ospita 4 così come 4 sono presenti nella provincia di Pesaro Urbino.

Analizzando la distribuzione delle imprese sociali in base alla loro ubicazione geografica, si osserva che la maggior parte di esse è situata nella collina litoranea, con un totale di 22 imprese. La collina interna ospita 10 imprese, mentre la montagna interna ne conta 5. Questa distribuzione pur evidenziando una concentrazione significativa lungo la costa, mostra una presenza crescente delle imprese sociali nelle aree interne compresa l'area montana.

Il 46% si concentra nei centri urbani dai dai 15 mila ai 50 mila abitanti si evidenzia una buona presenza, il 20% circa, anche nei borghi con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti. Il 38% ha sede nelle aree colpite dal sisma.

3 Focus sulle imprese sociali

LE IMPRESE SOCIALI

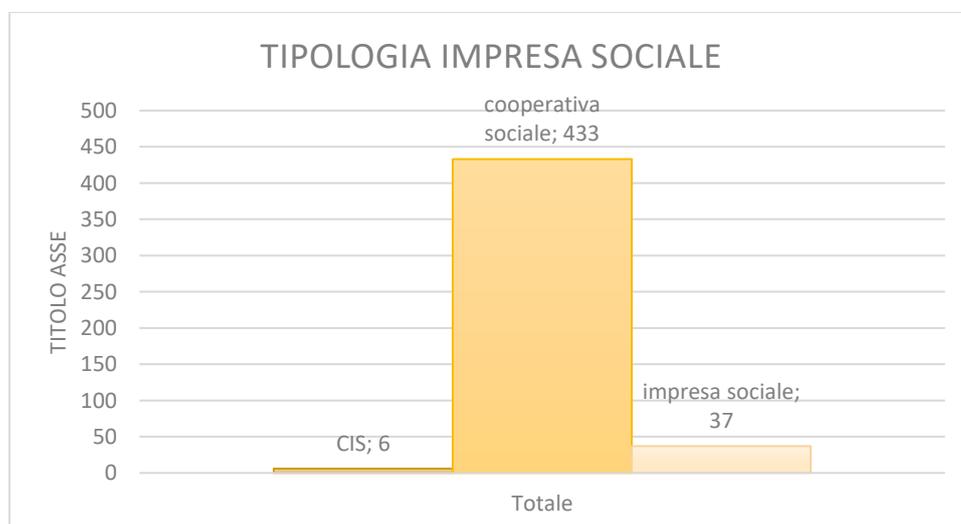
Le imprese sociali sono enti privati che esercitano in forma stabile e principale una o più attività di interesse generale in forma di impresa, senza scopo di lucro, per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Le norme prevedono limitazioni agli stipendi, che non possono superare del 40% quelli previsti dai contratti collettivi, obbligano le imprese sociali a redigere il bilancio sociale e coinvolgere i lavoratori e gli utenti al fine di influenzare le decisioni dell'impresa.

Le imprese sociali possono svolgere interventi e prestazioni sanitarie, educative, di istruzione e formazione professionale, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa, interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni ambientali, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti, ricerca scientifica. Nel caso di attività produttiva che preveda l'inserimento di lavoratori svantaggiati, in qualsiasi settore, questi devono essere almeno il 30% della forza produttiva

ELENCO DELLE IMPRESE SOCIALI RUNTS AGOSTO 2024

COMPOSIZIONE PER CATEGORIA

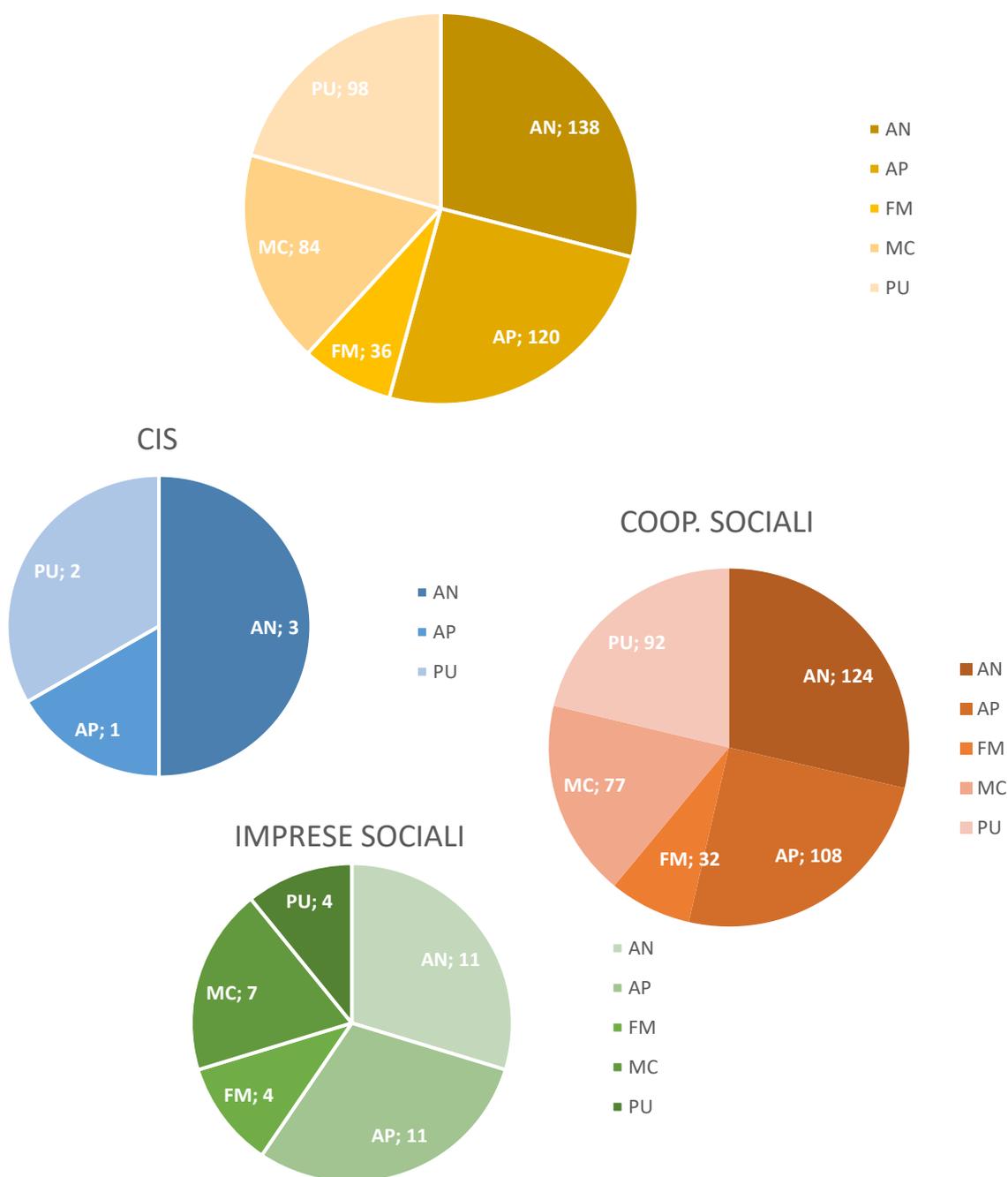
SEZIONE RUNTS	TOTALE
IMPRESE SOCIALI	474
SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO	2
TOTALE	476



TIPOLOGIA IMPRESA SOCIALE – ANNO DI ISCRIZIONE AL RUNTS

TIPOLOGIA	ANNO DI ISCRIZIONE			TOTALE
	2022	2023	2024	
CIS	6			6
cooperativa sociale	400	17	16	433
impresa sociale	25	7	5	37
TOTALE	431	24	21	476

IMPRESA SOCIALE – DISTRIBUZIONE PER PROVINCE

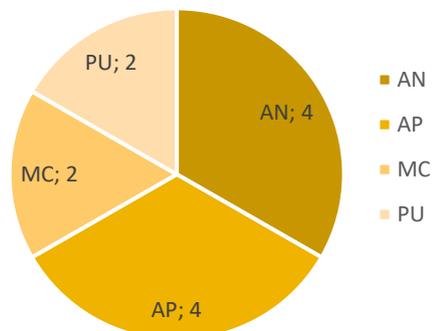


LE IMPRESE SOCIALI SRL – LE NUOVE COSTITUITE DAL 2023

+ 48% DAL 2022 DI IMPRESE SOCIALI

Le imprese sociali srl – provincie

PROVINCIE	TOTALE
AN	4
AP	4
MC	2
PU	2
TOTALE	12

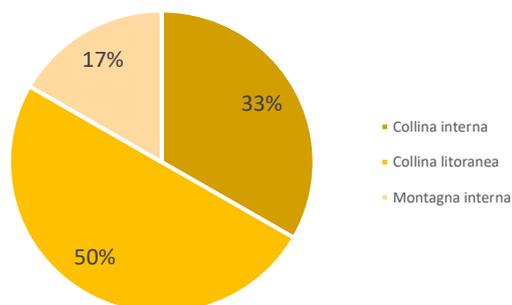


Le imprese sociali srl – comune

COMUNE	TOTALE
Ascoli Piceno	1
Castel di Lama	1
Cupramontana	1
Fabriano	1
Macerata	1
Monsano	1
Pesaro	1
Piobbico	1
Ripatransone	1
San Benedetto del Tronto	1
Senigallia	1
Treia	1
TOTALE	12

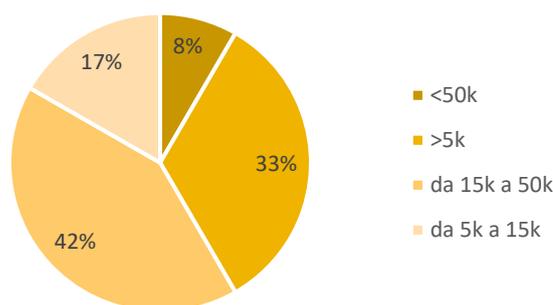
Le imprese sociali srl – zona altimetrica

ZONA	TOTALE
Collina interna	4
Collina litoranea	6
Montagna interna	2
TOTALE	12



Le imprese sociali srl – popolazione residente

POPOLAZIONE RESIDENTE	TOTALE
<50k	1
>5k	4
da 15k a 50k	5
da 5k a 15k	2
TOTALE	12



Le imprese sociali srl – sisma

AREA	TOTALE
sisma	5
altro	7
TOTALE	12

LA COOPERAZIONE SOCIALE – DATI 2019/2021

Il secondo focus è sulle cooperative sociali nella Regione Marche per una valutazione quantitativa e qualitativa. I dati elaborati derivano dal confronto tra i dati dell’Albo della cooperazione sociale, del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore e la banca dati di Infocamere.

COOPERATIVE SOCIALI

L’inizio dell’esperienza cooperativa si fa risalire al 1844: per iniziativa di 28 lavoratori nasceva infatti, in Inghilterra, la Società dei “Probi Pionieri di Rochdale”. Scopo della società era – nelle parole dei Pionieri – “adottare provvedimenti per assicurare il benessere materiale e migliorare le condizioni familiari e sociali dei soci...”.

Con l’avvio di una impresa cooperativa si intraprende un’attività economica organizzata a partire da bisogni collettivi per rispondere ai bisogni del singolo, cioè una impresa che coniuga obiettivi collettivi ed individuali attraverso strumenti gestiti collettivamente: statuto, regolamento, assemblea dei soci, Consiglio di amministrazione e partecipando ad una rete costituita da altre imprese cooperative. Una serie di strumenti con i quali orientare la complessa natura umana verso comportamenti di condivisione, cercando di contenere comportamenti egoistici.

BREVE STORIA

La cooperazione sociale nasce nel nostro paese negli anni ’70 con l’avvio dell’inclusione del disagio attraverso il superamento della istituzionalizzazione. All’inizio non erano chiamate “cooperative

sociali”, ma erano semplici cooperative di servizi oppure di produzione e lavoro, che però agivano in un campo del tutto nuovo: il sociale.

Questo incontro tra la forma cooperativa e l’impegno sociale determinò l’avvio di esperienze di impresa cooperativa ibrida: cooperative di servizi utilizzate come strumenti per l’ingresso nel mondo del lavoro di soggetti svantaggiati, sperimentazione avviata nella psichiatria, e cooperative di servizi aggreganti «operatori sociali» impegnati a dar vita a nuovi servizi territoriali, in stretta collaborazione con gli enti pubblici. Due realtà che si integravano a vicenda. Tanto che nel 1987 si trova la prima distinzione, che faceva riferimento a due tipologie di cooperative: Cooperative Integrate, che sarebbero poi divenute le cooperative di tipo b ovvero di inserimento lavorativo, e Cooperative di servizi alla persona, cooperative di tipo a ovvero le cooperative di servizi di welfare.

A più di 10 anni dalla nascita della cooperazione sociale, nel 1991 viene emanata la legge 381 che afferma che «Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso»: a) la gestione di servizi sociosanitari e educativi e b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Come si può notare, la declinazione di cooperativa di tipo a) o b) deriva semplicemente dal fatto che sono state così elencate nella legge.

Oggi il sistema integrato dei servizi di welfare vede quale attore principale la cooperazione sociale, che rappresenta il 75% delle organizzazioni che operano nell’economia sociale del nostro paese.

In Italia, ci sono circa 12.956 cooperative sociali, che costituiscono il 57,5% delle imprese sociali.

Le cooperative sociali impiegano oltre 156.000 persone, con una prevalenza di contratti a tempo indeterminato (76%). Il 74,9% degli occupati è donna, il 17,5% ha meno di 30 anni e il 24,3% ha un diploma di laurea coesione sociale e dello sviluppo sostenibile (*Rapporto di Iris Network – 2021*).

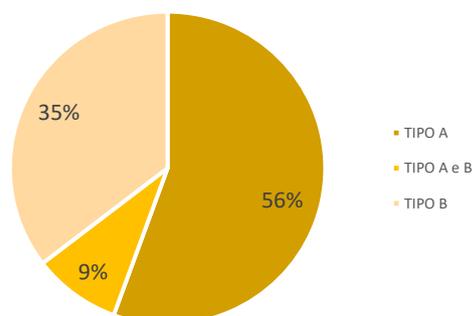
Secondo il rapporto Euricse (*La Cooperazione in Italia - 20 Giugno 2023*) nel 2021, le cooperative italiane hanno creato oltre 1,6 milioni di posizioni lavorative, rappresentando il 7,2% delle unità di lavoro a tempo pieno nel settore privato.

Rispetto al volume d’affari le cooperative sociali hanno generato un giro d’affari di circa 7,62 miliardi di euro. Oltre il 57% del fatturato totale è assorbito dai costi del personale, generando 8,1 miliardi di euro di valore aggiunto, pari al 73,4% del valore aggiunto dell’intera cooperazione (*rapporto Euricse -20 Giugno 2023 e ISTAT Struttura E Performance delle Cooperative Italiane - 25 gennaio 2019*).

VALORI DELLA COOPERAZIONE SOCIALE

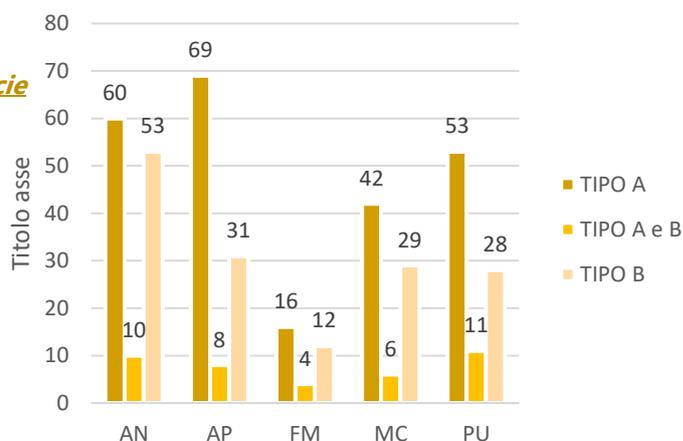
N° di cooperative sociali per sottocategoria

TIPO	TOTALE
TIPO A	240
TIPO A e B	39
TIPO B	153
TOTALE	432



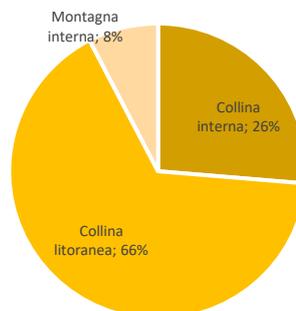
N° di cooperative sociali per sottocategoria e provincie

TIPO	PROVINCIA					TOTALE
	AN	AP	FM	MC	PU	
TIPO A	60	69	16	42	53	240
TIPO A e B	10	8	4	6	11	39
TIPO B	53	31	12	29	28	153
TOTALE	123	108	32	77	92	432



Cooperative sociali - zona altimetrica

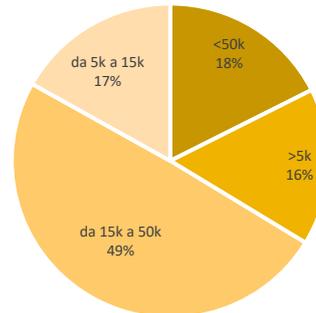
ZONA	TOTALE
Collina interna	114
Collina litoranea	285
Montagna interna	33
TOTALE	432



TIPO	ZONA			TOTALE
	Collina interna	Collina litoranea	Montagna interna	
TIPO A	68	158	14	240
TIPO A e B	6	31	2	39
TIPO B	40	96	17	153
Totale complessivo	114	285	33	432

Cooperative sociali – popolazione residente

POPOLAZIONE	TOTALE
<50k	76
>5k	70
da 15k a 50k	214
da 5k a 15k	73
TOTALE	433



Cooperative sociali – area snai

AREA	TIPO			TOTALE
	TIPO A	TIPO A e B	TIPO B	
Alto Maceratese	3		3	6
Ascoli Piceno	8	1	2	11
Basso Pesarese Anconetano	5		4	9
TOTALE	16	1	9	26

Cooperative sociali – area sisma

TIPO	TOTALE
TIPO A	84
TIPO A e B	10
TIPO B	54
TOTALE	148

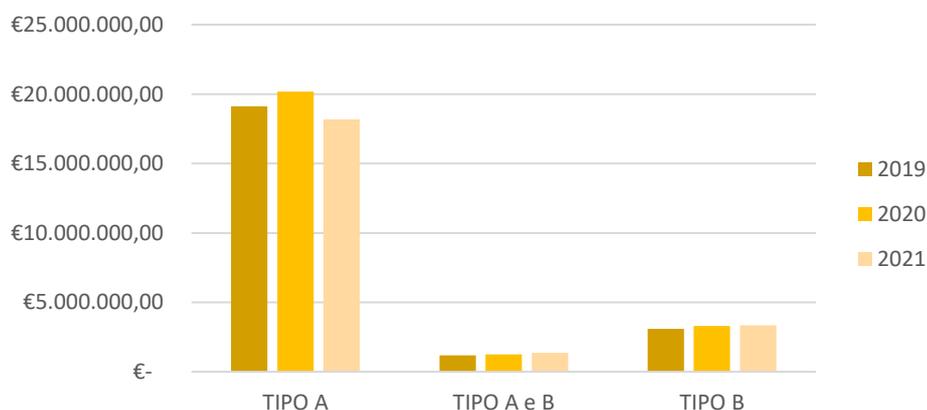
cooperative sociali - attive

TIPO	ANNO		
	2019	2020	2021
TIPO A	176	177	177
TIPO A e B	24	25	24
TIPO B	105	111	112
TOTALE	305	313	313

Cooperative sociali - capitale sociale

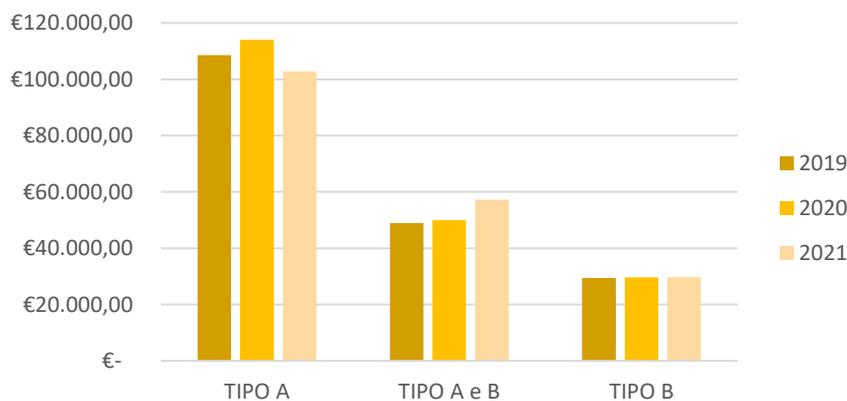
Totale capitale sociale

TIPO	ANNO		
	2019	2020	2021
TIPO A	19.118.382,00 €	20.184.420,00 €	18.186.888,00 €
TIPO A e B	1.173.413,00 €	1.249.825,00 €	1.374.226,00 €
TIPO B	3.095.333,00 €	3.294.867,00 €	3.335.777,00 €
TOTALE	23.387.128,00 €	24.729.112,00 €	22.896.891,00 €



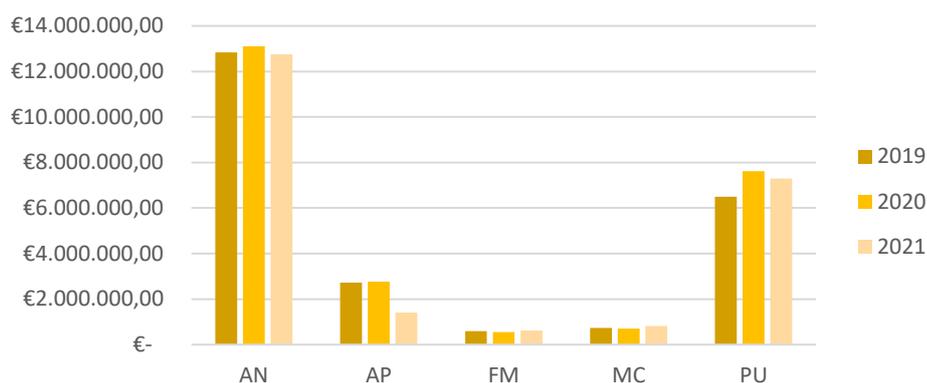
Media capitale sociale

TIPO	ANNO		
	2019	2020	2021
TIPO A	108.627,17 €	114.036,27 €	102.750,78 €
TIPO A e B	48.892,21 €	49.993,00 €	57.259,42 €
TIPO B	29.479,36 €	29.683,49 €	29.783,72 €
TOTALE	76.679,11 €	79.006,75 €	73.153,01 €



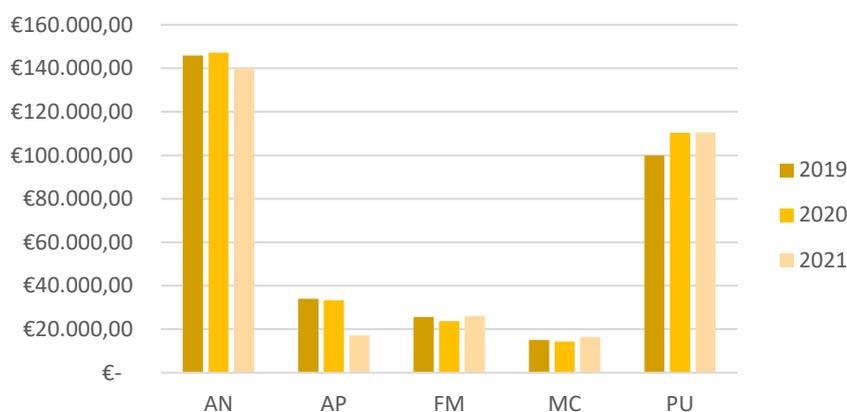
Totale capitale sociale – provincie

PROVINCIA	ANNO		
	2019	2020	2021
AN	12.839.963,00 €	13.097.412,00 €	12.744.614,00 €
AP	2.721.830,00 €	2.762.535,00 €	1.410.799,00 €
FM	590.717,00 €	544.752,00 €	626.360,00 €
MC	735.905,00 €	704.181,00 €	823.494,00 €
PU	6.498.713,00 €	7.620.232,00 €	7.291.624,00 €
TOTALE	23.387.128,00 €	24.729.112,00 €	22.896.891,00 €



Media capitale sociale - provincie

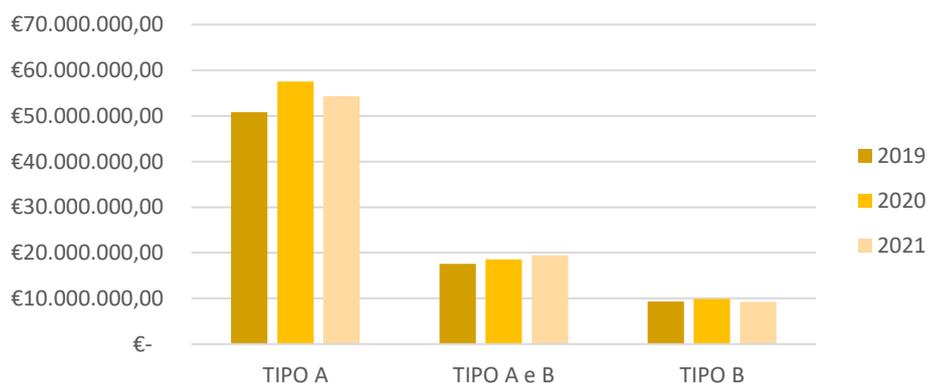
PROVINCIA	ANNO		
	2019	2020	2021
AN	145.908,67 €	147.161,93 €	140.050,70 €
AP	34.022,88 €	33.283,55 €	17.204,87 €
FM	25.683,35 €	23.684,87 €	26.098,33 €
MC	15.018,47 €	14.371,04 €	16.469,88 €
PU	99.980,20 €	110.438,14 €	110.479,15 €
TOTALE	76.679,11 €	79.006,75 €	73.153,01 €



Cooperative sociali - patrimonio netto

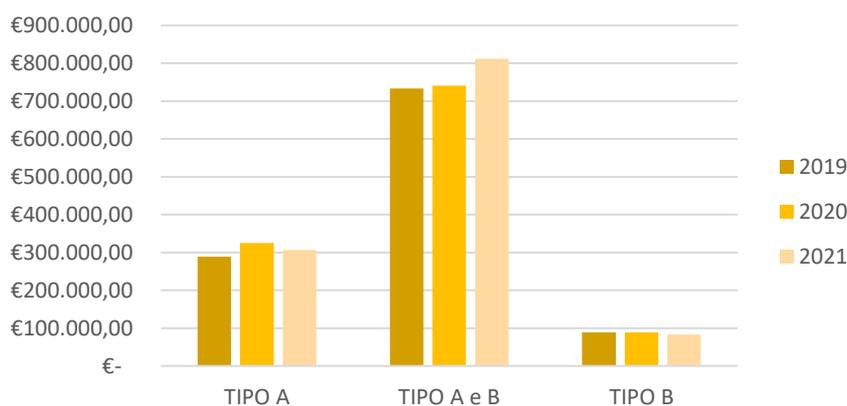
Totale patrimonio netto

TIPO	ANNO		
	2019	2020	2021
TIPO A	50.798.984,00 €	57.507.436,00 €	54.279.787,00 €
TIPO A e B	17.603.972,00 €	18.542.169,00 €	19.495.206,00 €
TIPO B	9.325.124,00 €	9.902.156,00 €	9.291.829,00 €
TOTALE	77.728.080,00 €	85.951.761,00 €	83.066.822,00 €



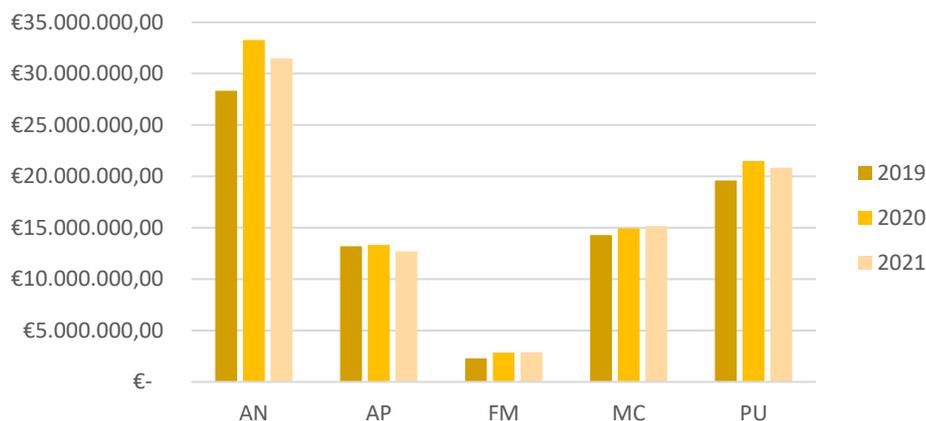
Media patrimonio netto

TIPO	ANNO		
	2019	2020	2021
TIPO A	288.630,59 €	324.900,77 €	306.665,46 €
TIPO A e B	733.498,83 €	741.686,76 €	812.300,25 €
TIPO B	88.810,70 €	89.208,61 €	82.962,76 €
TOTALE	254.846,16 €	274.606,27 €	265.389,21 €



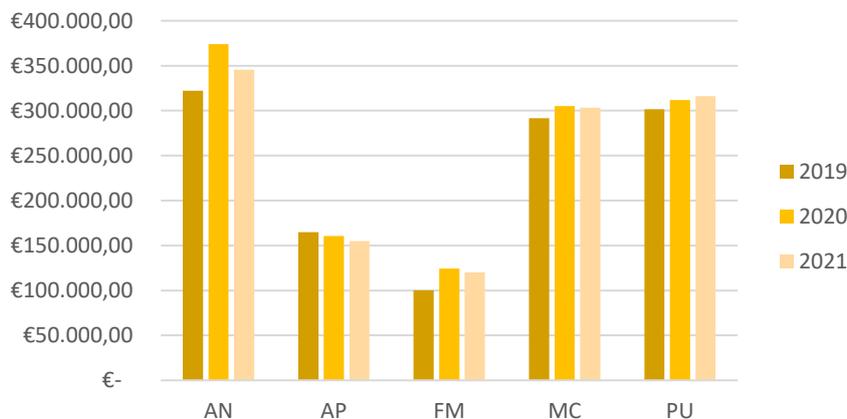
Totale patrimonio netto - provincie

PROVINCIE	ANNO		
	2019	2020	2021
AN	28.347.485,00 €	33.293.350,00 €	31.467.388,00 €
AP	13.194.508,00 €	13.335.253,00 €	12.699.344,00 €
FM	2.304.123,00 €	2.860.121,00 €	2.878.503,00 €
MC	14.282.863,00 €	14.947.938,00 €	15.161.581,00 €
PU	19.599.101,00 €	21.515.099,00 €	20.860.006,00 €
TOTALE	77.728.080,00 €	85.951.761,00 €	83.066.822,00 €



Media patrimonio netto - provincie

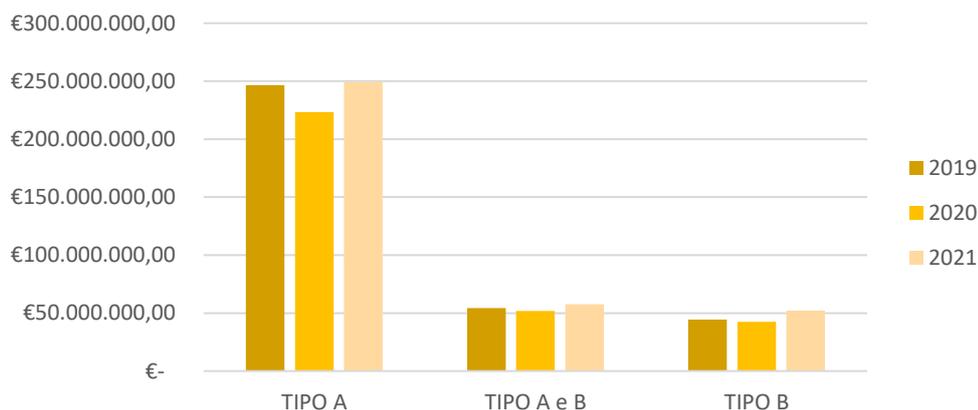
PROVINCIA	ANNO		
	2019	2020	2021
AN	322.130,51 €	374.082,58 €	345.795,47 €
AP	164.931,35 €	160.665,70 €	154.870,05 €
FM	100.179,26 €	124.353,09 €	119.937,63 €
MC	291.487,00 €	305.059,96 €	303.231,62 €
PU	301.524,63 €	311.813,03 €	316.060,70 €
TOTALE	254.846,16 €	274.606,27 €	265.389,21 €



Cooperative sociali - Valore della Produzione

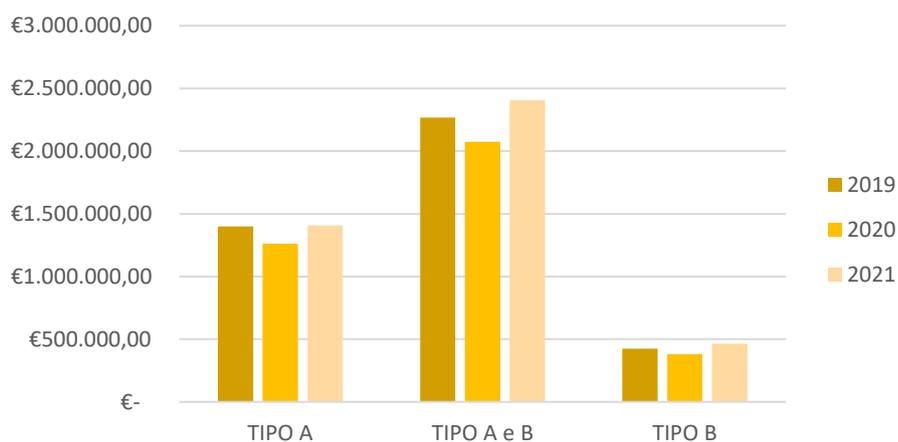
Totale valore della produzione

TIPO	ANNO		
	2019	2020	2021
TIPO A	246.433.343,00 €	223.315.231,00 €	249.292.768,00 €
TIPO A e B	54.443.487,00 €	51.861.345,00 €	57.709.989,00 €
TIPO B	44.521.487,00 €	42.459.348,00 €	51.984.359,00 €
TOTALE	345.398.317,00 €	317.635.924,00 €	358.987.116,00 €



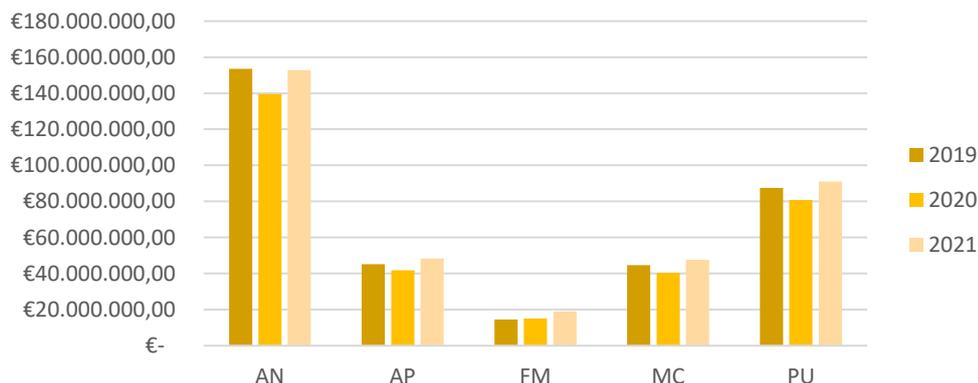
Media valore della produzione

TIPO	ANNO		
	2019	2020	2021
TIPO A	1.400.189,45 €	1.261.667,97 €	1.408.433,72 €
TIPO A e B	2.268.478,63 €	2.074.453,80 €	2.404.582,88 €
TIPO B	424.014,16 €	382.516,65 €	464.146,06 €
TOTALE	1.132.453,50 €	1.014.811,26 €	1.146.923,69 €



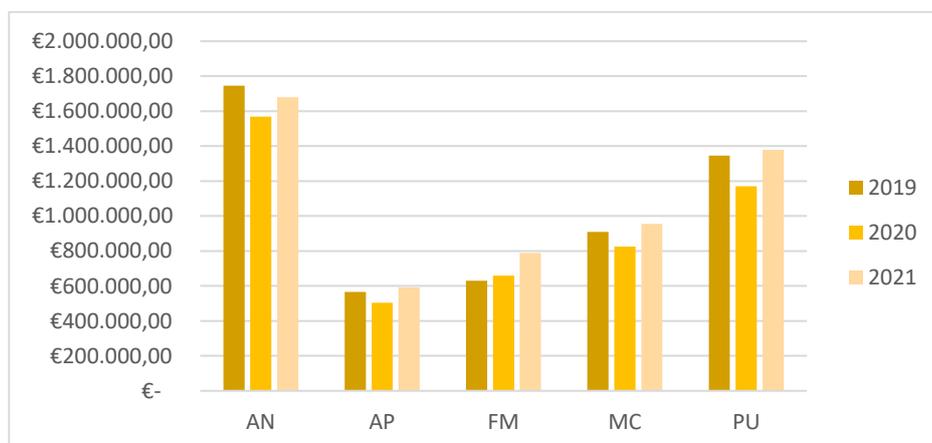
Totale valore della produzione - provincie

PROVINCIA	ANNO		
	2019	2020	2021
AN	153.576.922,00 €	139.547.454,00 €	152.903.154,00 €
AP	45.242.313,00 €	41.806.163,00 €	48.438.138,00 €
FM	14.480.726,00 €	15.160.306,00 €	18.919.580,00 €
MC	44.577.474,00 €	40.407.856,00 €	47.715.549,00 €
PU	87.520.882,00 €	80.714.145,00 €	91.010.695,00 €
TOTALE	345.398.317,00 €	317.635.924,00 €	358.987.116,00 €



Media valore della produzione - provincie

PROVINCIA	ANNO		
	2019	2020	2021
AN	1.745.192,30 €	1.567.948,92 €	1.680.254,44 €
AP	565.528,91 €	503.688,71 €	590.709,00 €
FM	629.596,78 €	659.143,74 €	788.315,83 €
MC	909.744,37 €	824.650,12 €	954.310,98 €
PU	1.346.475,11 €	1.169.770,22 €	1.378.949,92 €
TOTALE	1.132.453,50 €	1.014.811,26 €	1.146.923,69 €



Cooperative sociali - Risultati di bilancio

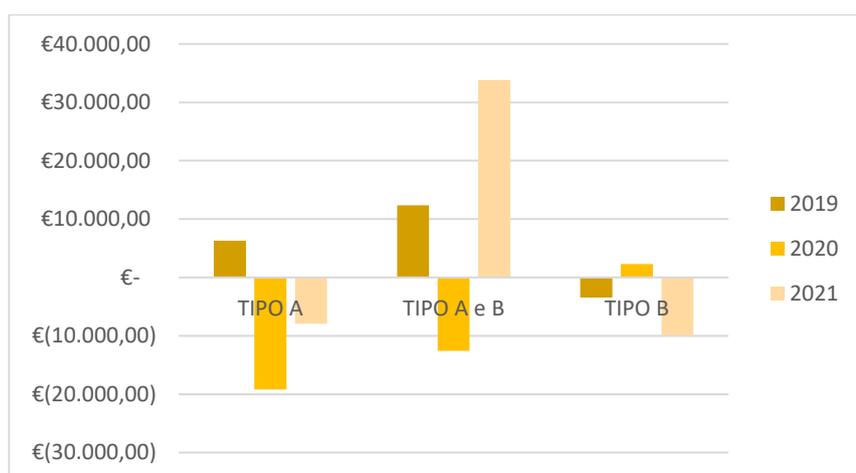
Totale risultato di bilancio

TIPO	ANNO		
	2019	2020	2021
TIPO A	1.107.177,00 €	- 3.395.622,00 €	- 1.403.914,00 €
TIPO A e B	296.808,00 €	- 314.463,00 €	810.931,00 €
TIPO B	- 360.698,00 €	254.055,00 €	- 1.109.090,00 €
TOTALE	1.043.287,00 €	- 3.456.030,00 €	- 1.702.073,00 €



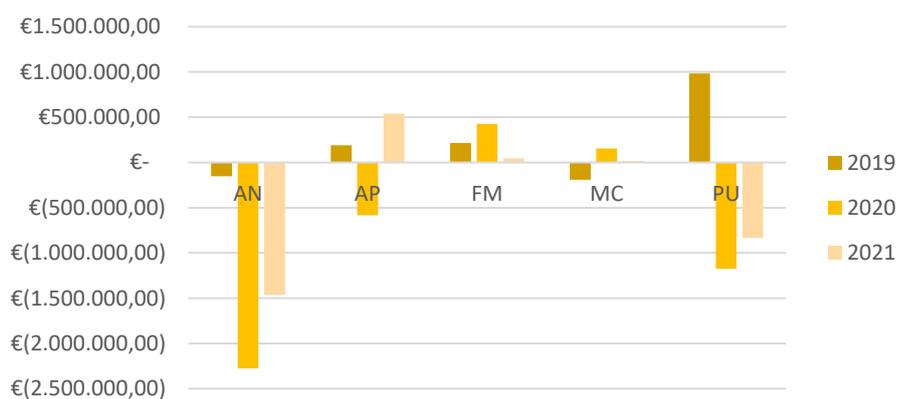
Media risultato di bilancio

TIPO	ANNO		
	2019	2020	2021
TIPO A	6.290,78 €	- 19.184,31 €	- 7.931,72 €
TIPO A e B	12.367,00 €	- 12.578,52 €	33.788,79 €
TIPO B	- 3.435,22 €	2.288,78 €	- 9.902,59 €
TOTALE	3.420,61 €	- 11.041,63 €	- 5.437,93 €

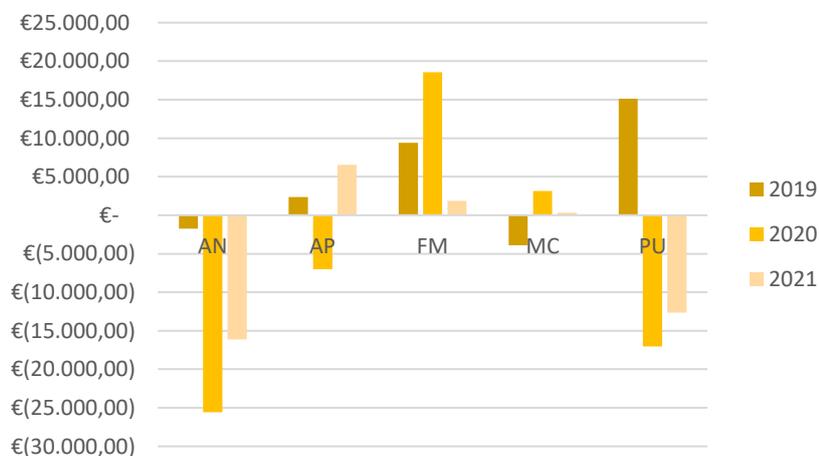


Totale risultato di bilancio – provincie

PROVINCIA		ANNO		
		2019	2020	2021
AN	-	153.257,00 €	- 2.277.448,00 €	- 1.465.614,00 €
AP		188.514,00 €	- 581.622,00 €	538.333,00 €
FM		216.609,00 €	426.537,00 €	44.188,00 €
MC	-	190.938,00 €	153.316,00 €	15.644,00 €
PU		982.359,00 €	- 1.176.813,00 €	- 834.624,00 €
TOTALE		1.043.287,00 €	- 3.456.030,00 €	- 1.702.073,00 €


Media risultato di bilancio – provincie

PROVINCIA		ANNO		
		2019	2020	2021
AN	-	1.741,56 €	- 25.589,30 €	- 16.105,65 €
AP		2.356,43 €	- 7.007,49 €	6.565,04 €
FM		9.417,78 €	18.545,09 €	1.841,17 €
MC	-	3.896,69 €	3.128,90 €	312,88 €
PU		15.113,22 €	- 17.055,26 €	- 12.645,82 €
TOTALE		3.420,61 €	- 11.041,63 €	- 5.437,93 €



Pandemia: gli anni pericolosi

I dati dei bilanci raccolti per gli anni 2019/2021 mettono in luce la profonda crisi causata dalla pandemia di Covid-19. Essi mostrano chiaramente l'impatto che la pandemia ha avuto sul sistema dei servizi di welfare e, di conseguenza, sui bilanci delle cooperative sociali e sull'occupazione.

I dati dimostrano che nel 2021 il valore della produzione ha recuperato rapidamente le sue attività, con un fatturato superiore a quello pre-crisi, dopo una drastica riduzione di –28 milioni nel 2020. Si è trattato di un vero e proprio crollo, corrispondente a una diminuzione complessiva del fatturato dell'8,8%, che ha avuto ripercussioni sui risultati, caratterizzati da due annualità segnate dal colore rosso: con una perdita totale di 3,5 milioni di € per il 2020 e un'ulteriore perdita di 1,7 milioni di € nel 2021. Perdite causate da diversi fattori: la chiusura di numerosi servizi, la costante riduzione delle presenze, l'aumento dei costi per i materiali necessari alla prevenzione e al contenimento dell'infezione (mascherine, guanti, visiere, disinfettanti, camici monouso e i costi per lo smaltimento dei rifiuti speciali) e infine l'applicazione dell'ultima tranche del CCNL.

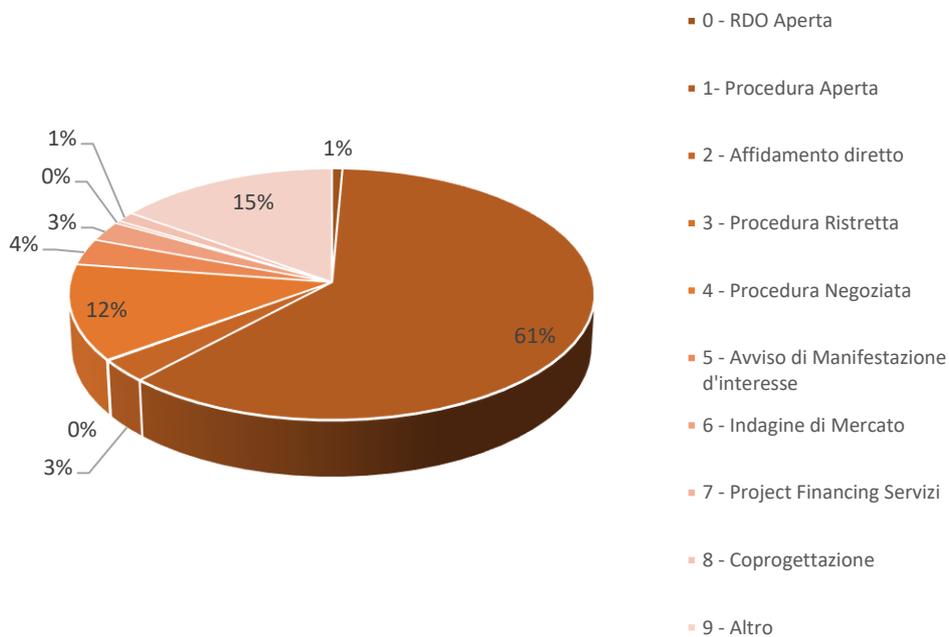
Nonostante il supporto dello Stato e della Regione, questa situazione ha causato una profonda crisi nell'intero sistema della cooperazione sociale nella nostra regione, con effetti anche sul patrimonio, che è stato danneggiato dalle perdite di bilancio.

4 Risultati della ricerca

RISULTATI DAL 1° GENNAIO 2016 AL 30 GIUGNO 2023

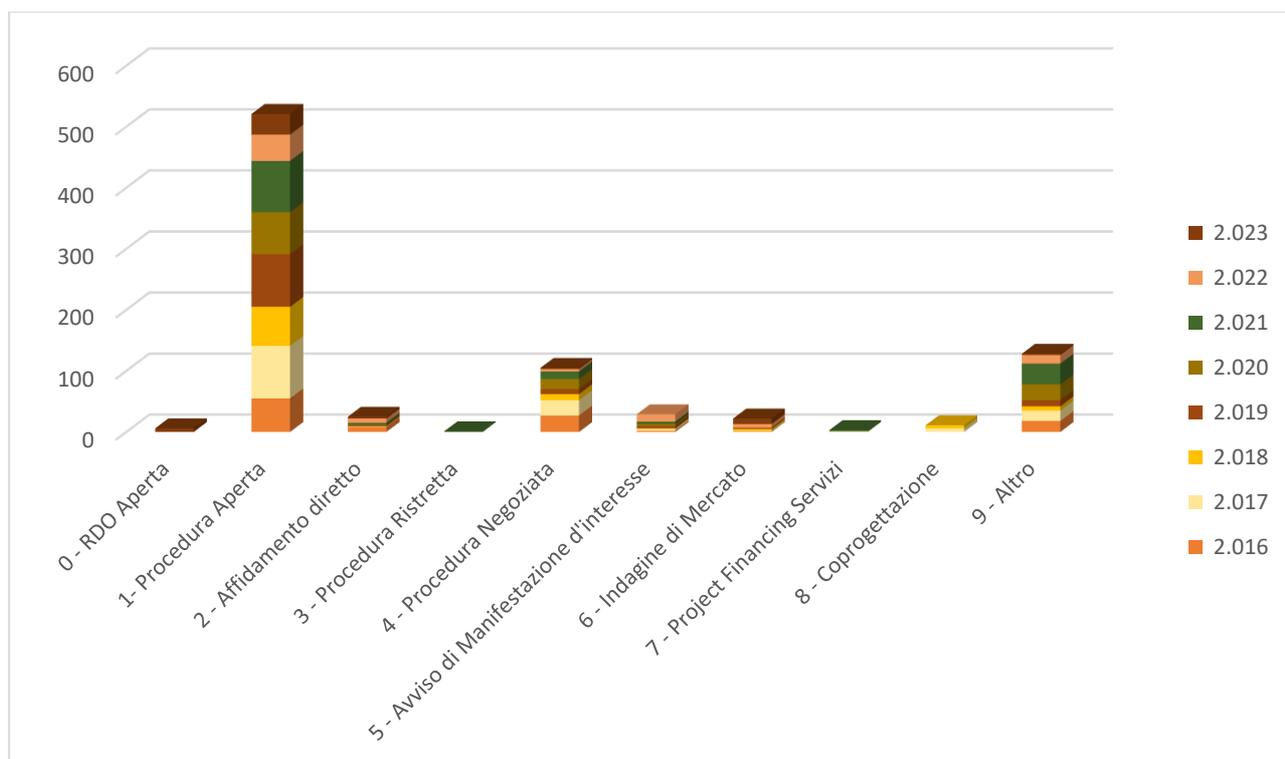
TIPOLOGIA DI PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

Tipologia procedura per affidamento	Affidamento
0 - RDO Aperta	6
1- Procedura Aperta	521
2 - Affidamento diretto	25
3 - Procedura Ristretta	1
4 - Procedura Negoziata	105
5 - Avviso di Manifestazione d'interesse	29
6 - Indagine di Mercato	22
7 - Project Financing Servizi	3
8 - Coprogettazione	11
9 - Altro	128
Totale complessivo	851



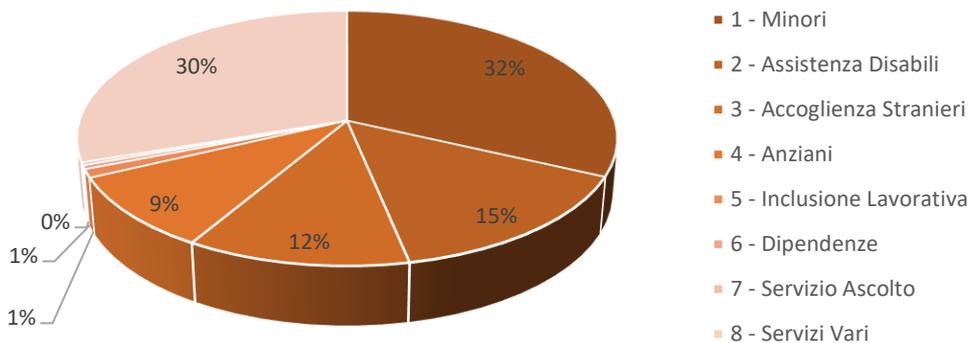
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER ANNI

PROCEDURA	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totale
0 - RDO Aperta								6	6
1- Procedura Aperta	55	86	64	86	69	84	43	34	521
2 - Affidamento diretto	8	1		2	1	3	7	3	25
3 - Procedura Ristretta						1			1
4 - Procedura Negoziata	27	25	10	8	17	12	4	2	105
5 - Avviso di Manifestazione d'interesse	2	3	1	4	3	4	12		29
6 - Indagine di Mercato	1	1	3	2			6	9	22
7 - Project Financing Servizi		1				2			3
8 - Coprogettazione		6	5						11
9 - Altro	18	17	7	10	26	34	14	2	128
Totale complessivo	111	140	90	112	116	140	86	56	851



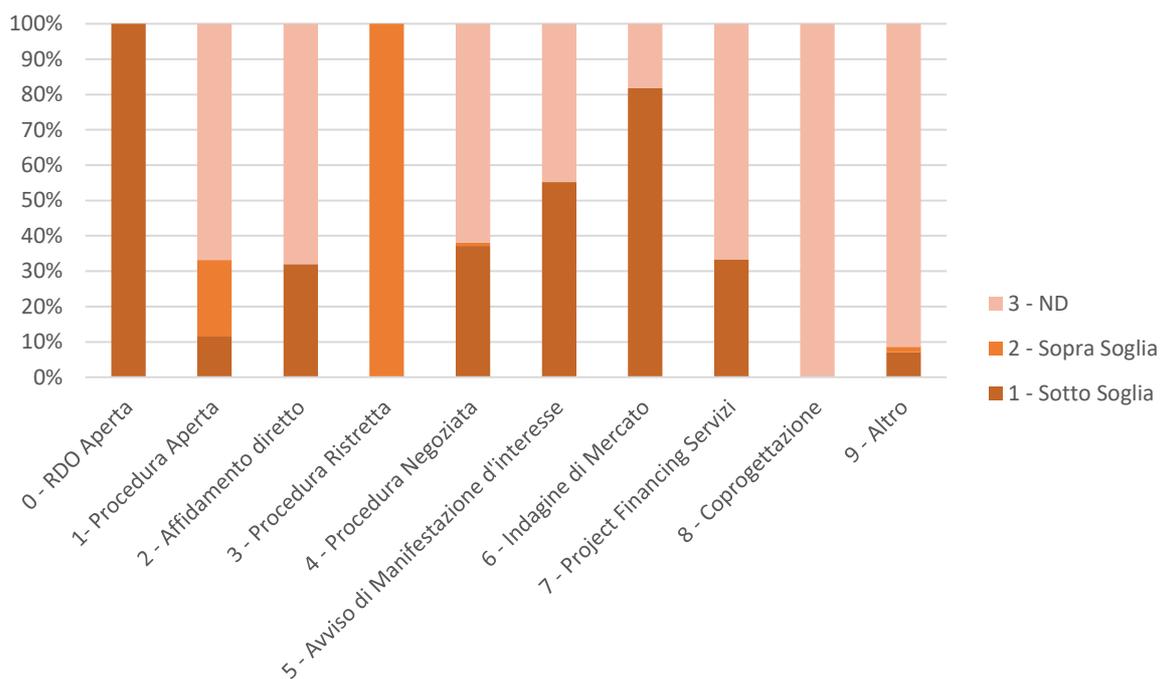
OGGETTO DELLE PROCEDURE ANALIZZATE

Oggetto delle Procedure	TOTALE
1 - Minori	272
2 - Assistenza Disabili	126
3 - Accoglienza Stranieri	100
4 - Anziani	80
5 - Inclusione Lavorativa	9
6 - Dipendenze	4
7 - Servizio Ascolto	3
8 - Servizi Vari	257
Totale complessivo	851



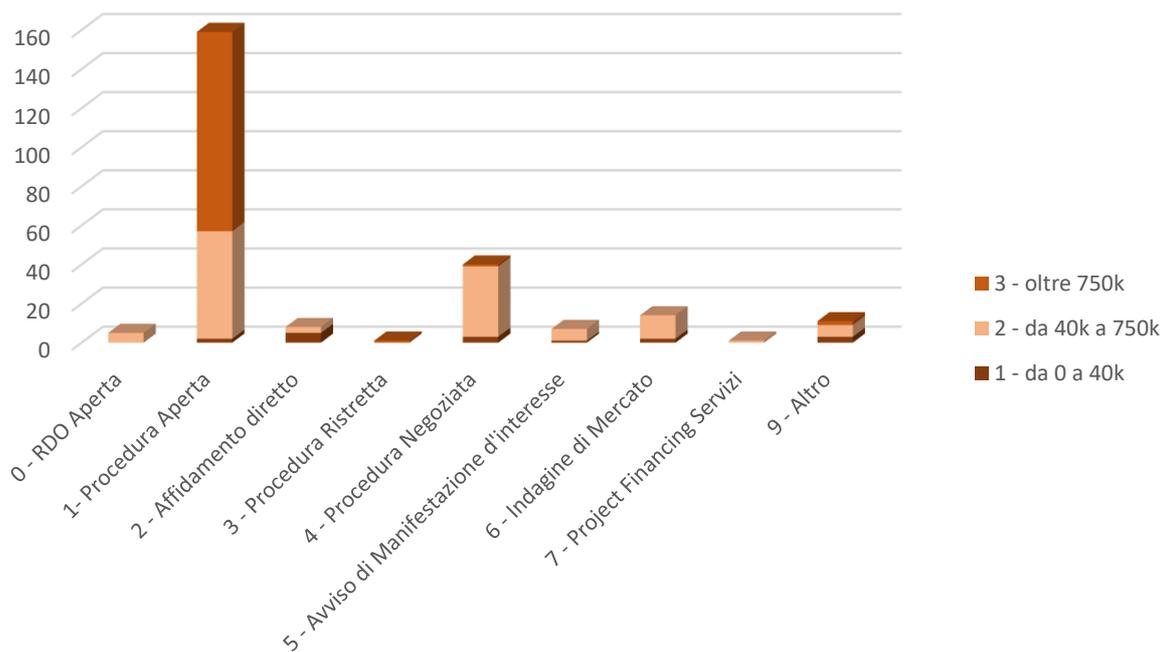
TIPOLOGIE DI PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER SOGLIE COMUNITARIE

Tipologia Affidamento x Soglia UE	Sotto Soglia	Sopra Soglia	ND	TOTALE
0 - RDO Aperta	6			6
1- Procedura Aperta	60	113	348	521
2 - Affidamento diretto	8		17	25
3 - Procedura Ristretta		1		1
4 - Procedura Negoziata	39	1	65	105
5 - Avviso di Manifestazione d'interesse	16		13	29
6 - Indagine di Mercato	18		4	22
7 - Project Financing Servizi	1		2	3
8 - Coprogettazione			11	11
9 - Altro	9	2	117	128
Totale complessivo	157	117	577	851



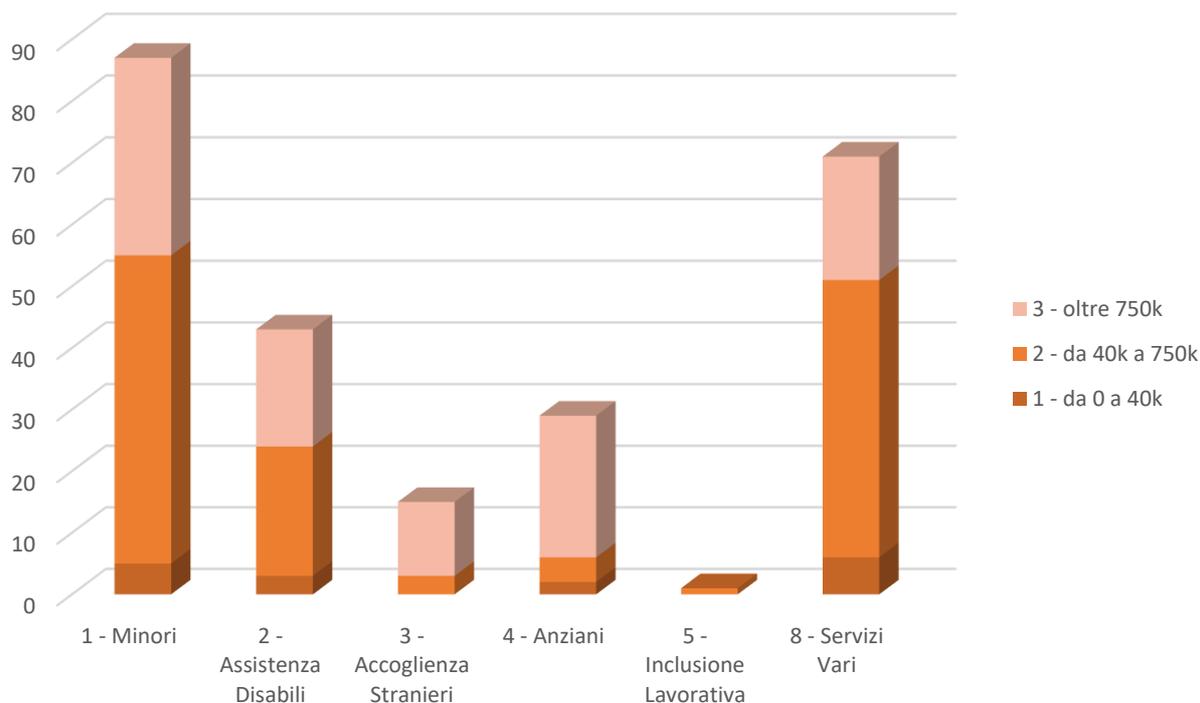
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE ANCHE PER IMPORTI

Procedure Affidamento x Importi	da 0 a 40k	da 40k a 750k	oltre 750k	TOTALE
0 - RDO Aperta		5		5
1- Procedura Aperta	2	55	102	159
2 - Affidamento diretto	5	3		8
3 - Procedura Ristretta			1	1
4 - Procedura Negoziata	3	36	1	40
5 - Avviso di Manifestazione d'interesse	1	6		7
6 - Indagine di Mercato	2	12		14
7 - Project Financing Servizi		1		1
9 - Altro	3	6	2	11
Totale complessivo	16	124	106	246



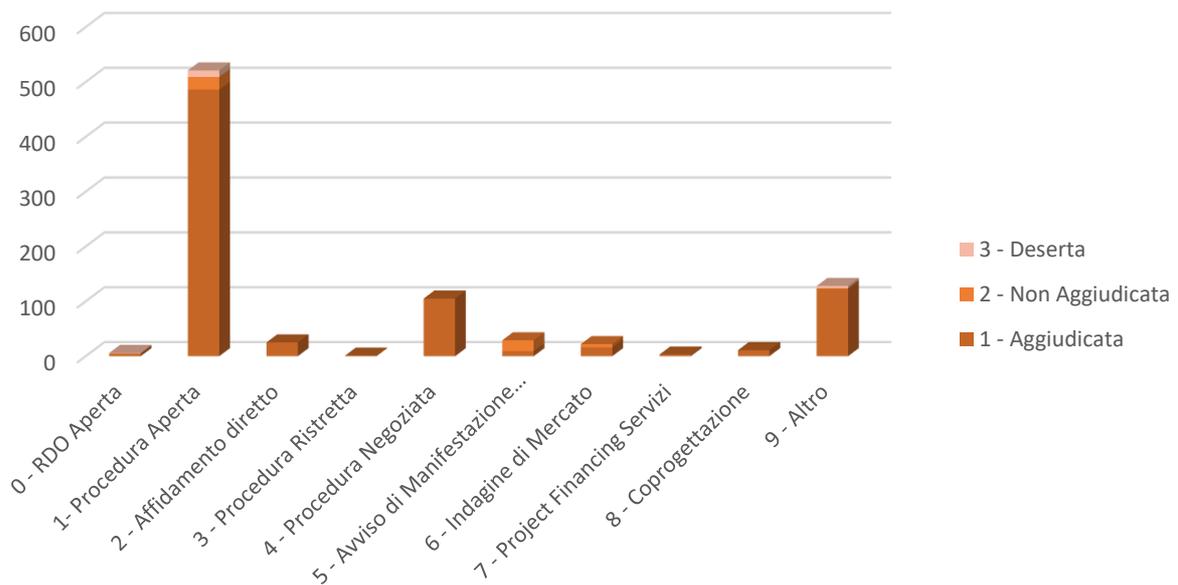
PROCEDURE SUDDIVISE PER OGGETTO DI AFFIDAMENTO E IMPORTO

Procedure Affidamento x Importi	da 0 a 40k	da 40k a 750k	oltre 750k	TOTALE
1 - Minori	5	50	32	87
2 - Assistenza Disabili	3	21	19	43
3 - Accoglienza Stranieri		3	12	15
4 - Anziani	2	4	23	29
5 - Inclusione Lavorativa		1		1
8 - Servizi Vari	6	45	20	71
Totale complessivo	16	124	106	246



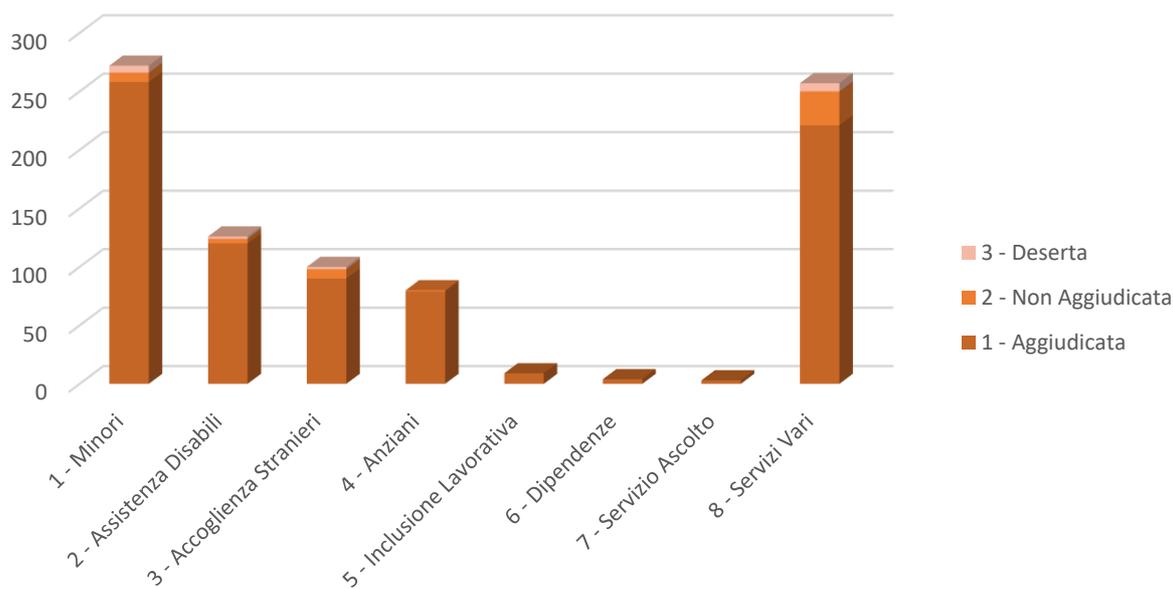
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER ESITO

Procedura Affidamento x esito	Aggiudicata	Non Aggiudicata	Deserta	TOTALE
0 - RDO Aperta	5		1	6
1- Procedura Aperta	486	23	12	521
2 - Affidamento diretto	25			25
3 - Procedura Ristretta	1			1
4 - Procedura Negoziata	105			105
5 - Avviso di Manifestazione d'interesse	9	20		29
6 - Indagine di Mercato	16	6		22
7 - Project Financing Servizi	3			3
8 - Coprogettazione	11			11
9 - Altro	123	1	4	128
Totale complessivo	784	50	17	851



ESITO PROCEDURA SUDDIVISO PER SOGLIA

Oggetto Affidamento x esito	Aggiudicata	Non Aggiudicata	Deserta	TOTALE
1 - Minori	258	8	6	272
2 - Assistenza Disabili	120	4	2	126
3 - Accoglienza Stranieri	90	8	2	100
4 - Anziani	79	1		80
5 - Inclusione Lavorativa	9			9
6 - Dipendenze	4			4
7 - Servizio Ascolto	3			3
8 - Servizi Vari	221	29	7	257
Totale complessivo	784	50	17	851



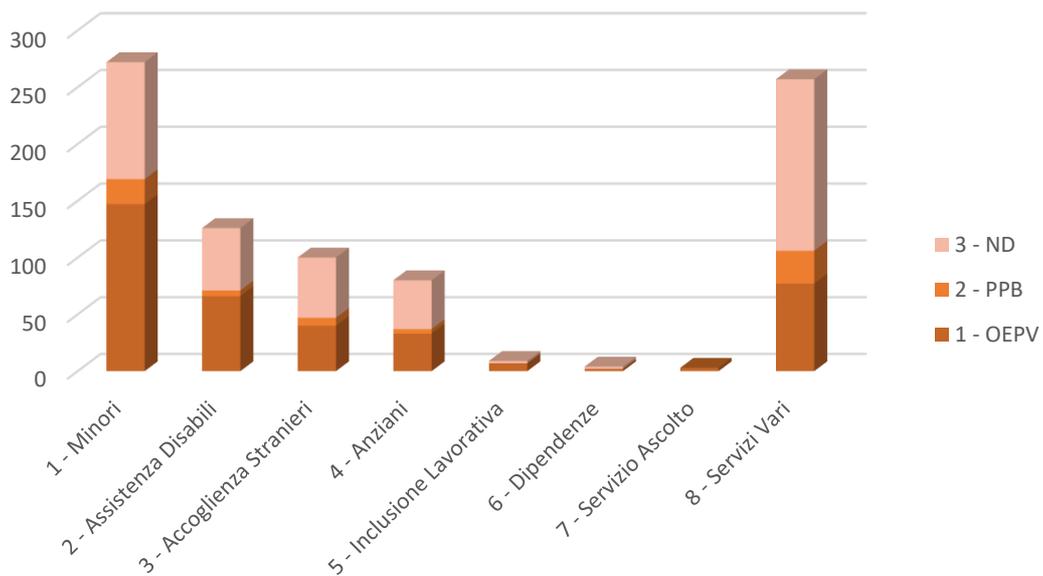
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

Oggetto Affidamento x esito	OEPV	PPB	ND	TOTALE
1 - Minori	147	22	103	272
2 - Assistenza Disabili	66	5	55	126
3 - Accoglienza Stranieri	40	7	53	100
4 - Anziani	33	4	43	80
5 - Inclusione Lavorativa	7		2	9
6 - Dipendenze	2		2	4
7 - Servizio Ascolto	3			3
8 - Servizi Vari	77	29	151	257
Totale complessivo	375	67	409	851

OEPV – Offerta economica più vantaggiosa

PPB – Prezzo più basso

ND = 409



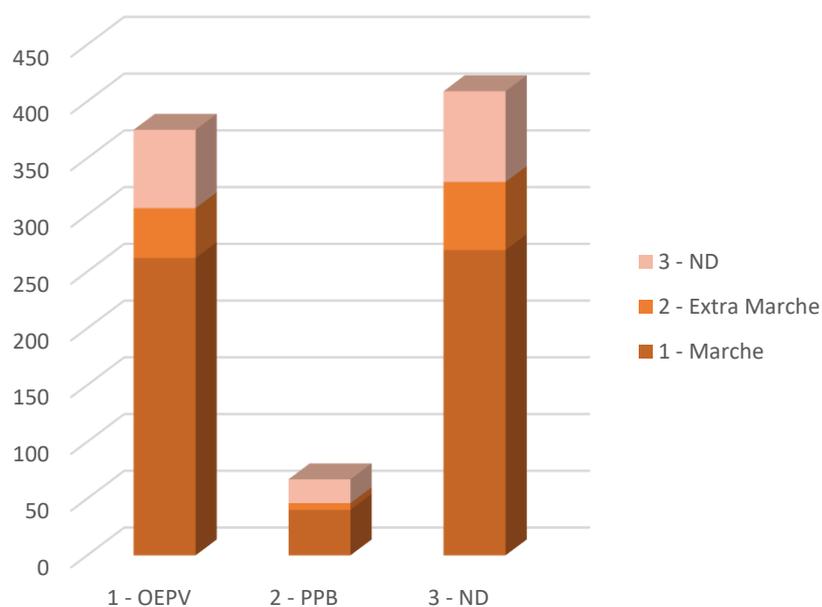
CRITERI DI AGGIUDICAZIONE SUDDIVISO PER SEDE DEI SOGGETTI AGGIUDICATARI

Tipologia procedura	Marche	Extra Marche	ND	TOTALE
OEPV	262	44	69	375
PPB	40	6	21	67
ND	269	60	80	409
Totale complessivo	571	110	170	851

OEPV: Offerta economicamente più vantaggiosa

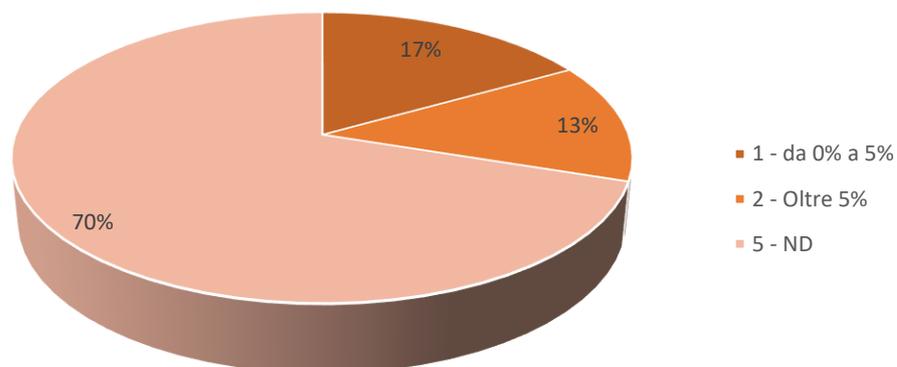
PPB: Prezzo più basso

ND: Dato non disponibile = 170



PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER RIBASSI OFFERTI

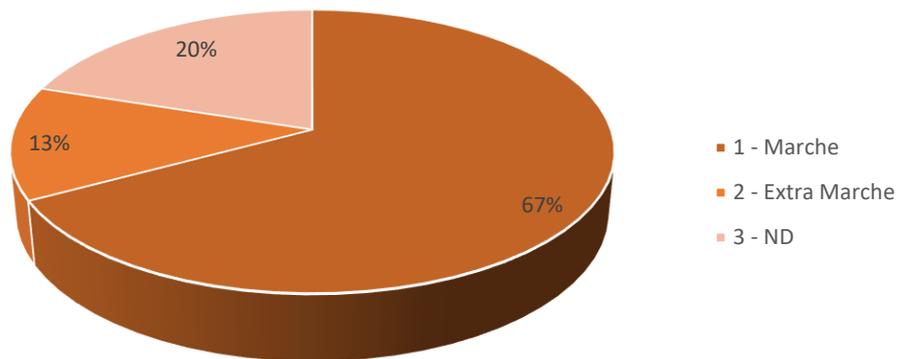
Ribasso Offerto	TOTALE
da 0% a 5%	143
Oltre 5%	113
ND	595
Totale complessivo	851



PROCEDURE AFFIDATE SUDDIVISE PER SEDE DEI SOGGETTI AGGIUDICATARI

Sede Soggetti	TOTALE
Marche	571
Extra Marche	110
ND	170
Totale complessivo	851

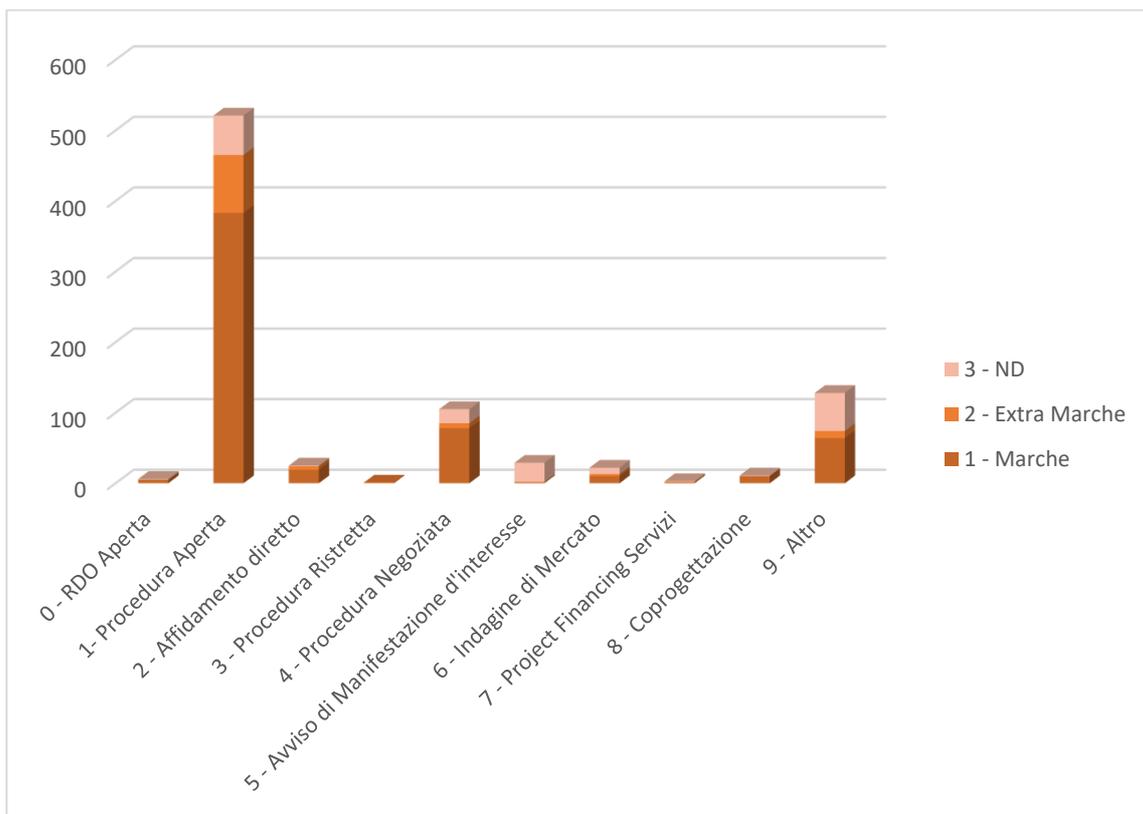
N/D = 170



TIPOLOGIA PROCEDURE AFFIDATE SUDDIVISE PER SEDE DEI SOGGETTI AGGIUDICATARI

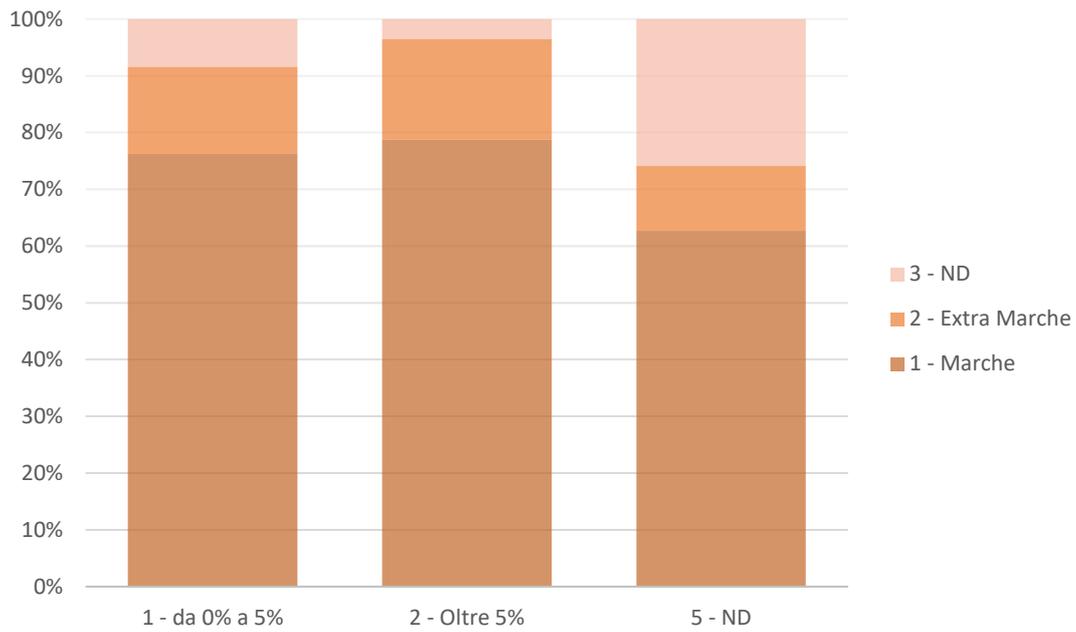
Etichette di riga	Marche	Extra Marche	ND	TOTALE
0 - RDO Aperta	5		1	6
1- Procedura Aperta	383	82	56	521
2 - Affidamento diretto	19	5	1	25
3 - Procedura Ristretta		1		1
4 - Procedura Negoziata	78	7	20	105
5 - Avviso di Manifestazione d'interesse	1	1	27	29
6 - Indagine di Mercato	10	3	9	22
7 - Project Financing Servizi	1	1	1	3
8 - Coprogettazione	10		1	11
9 - Altro	64	10	54	128
Totale complessivo	571	110	170	851

N/D = 170



RIBASSI OFFERTI SUDDIVISI PER SEDI SOGGETTI AGGIUDICATARI

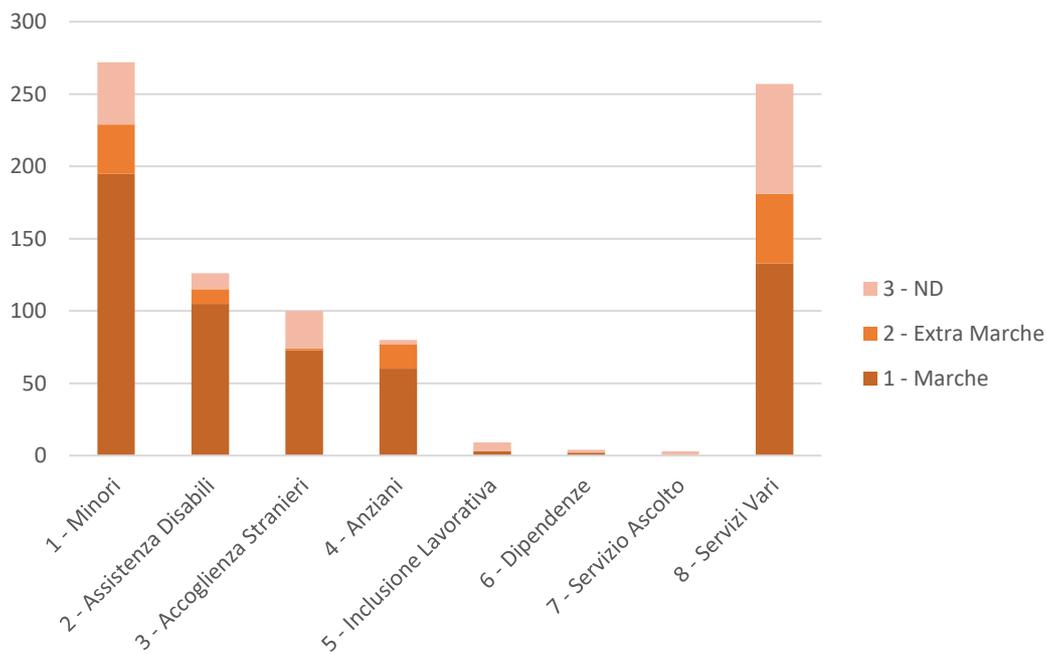
Ribasso x Territorio	Marche	Extra Marche	ND	TOTALE
da 0% a 5%	109	22	12	143
Oltre 5%	89	20	4	113
ND	373	68	154	595
Totale complessivo	571	110	170	851



TIPOLOGIA DI PROCEDURE SUDDIVISE PER OGGETTO E SEDE DEGLI AGGIUDICATARI

Oggetto per Territorio	Marche	Extra Marche	ND	TOTALE
1 - Minori	195	34	43	272
2 - Assistenza Disabili	105	10	11	126
3 - Accoglienza Stranieri	73	1	26	100
4 - Anziani	60	17	3	80
5 - Inclusione Lavorativa	3		6	9
6 - Dipendenze	2		2	4
7 - Servizio Ascolto			3	3
8 - Servizi Vari	133	48	76	257
Totale complessivo	571	110	170	851

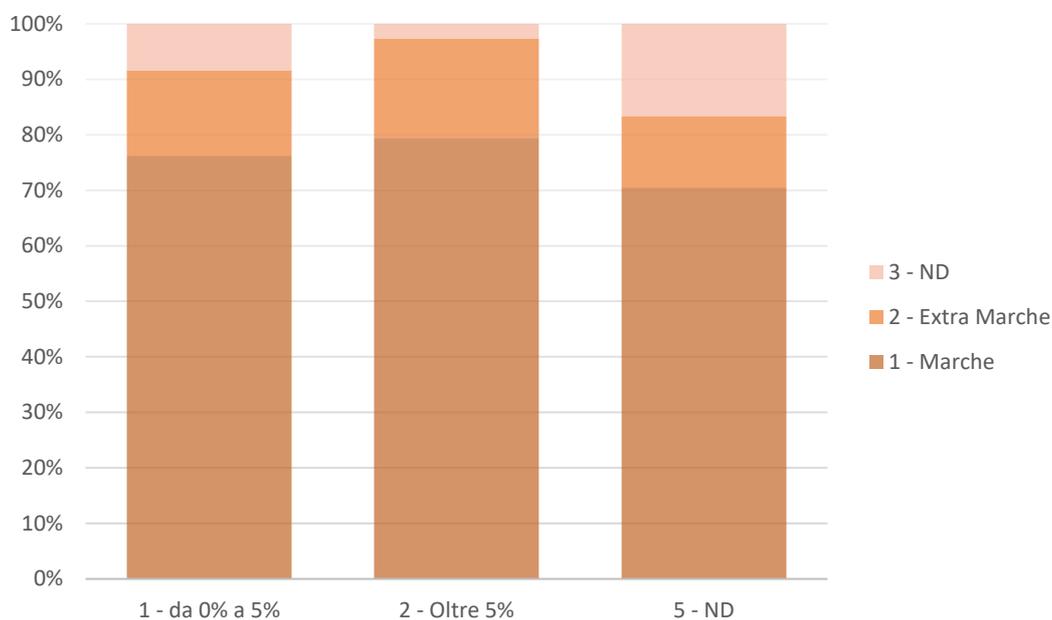
N/D = 170



NUMERO PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISO PER RIBASSO OFFERTO E SEDE LEGALE OPERATORE ECONOMICO AGGIUDICATARIO

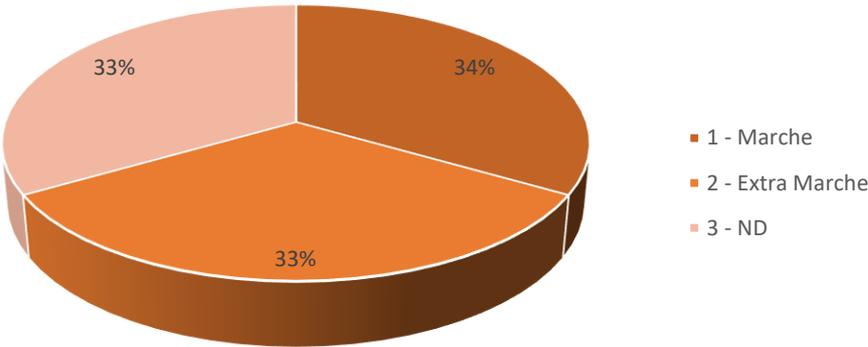
Ribasso offerto	Marche	Extra Marche	ND	TOTALE
1 - da 0% a 5%	109	22	12	143
2 - Oltre 5%	89	20	3	112
5 - ND	373	68	88	529
Totale complessivo	571	110	103	784

N/D = 103



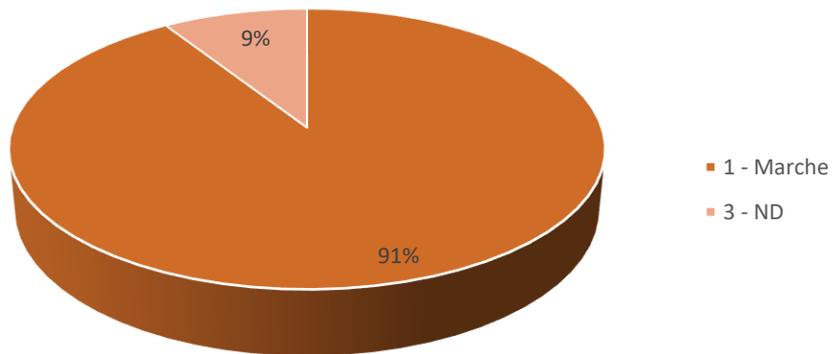
PROJECT FINANCING

Project Financing	TOTALE
Marche	1
Extra Marche	1
ND	1
Totale complessivo	3



CO-PROGETTAZIONE

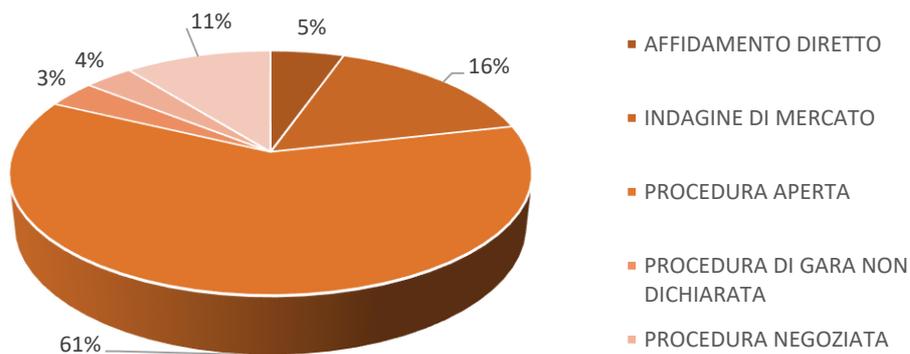
Territorio	TOTALE
Marche	10
ND	1
Totale complessivo	11



RISULTATI DAL 1 LUGLIO 2023 AL 30 GIUGNO 2024

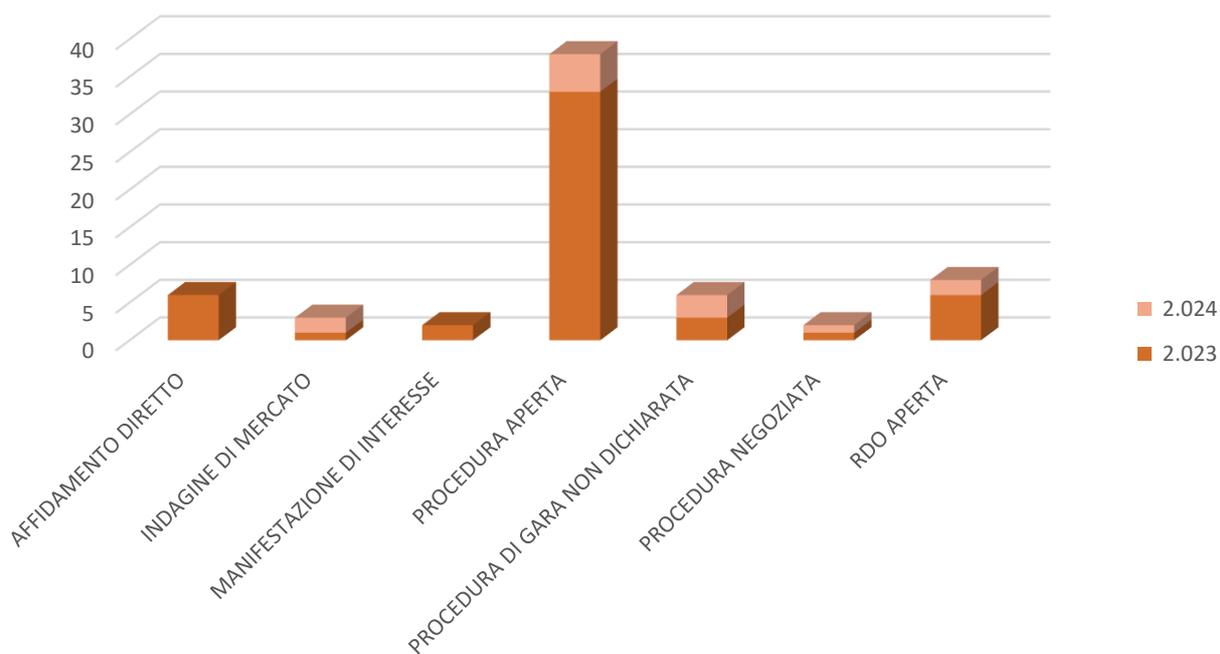
NUMERO PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER TIPOLOGIA

Tipologia Procedure 1° Semestre 23	Numero
AFFIDAMENTO DIRETTO	3
INDAGINE DI MERCATO	9
PROCEDURA APERTA	34
PROCEDURA DI GARA NON DICHIARATA	2
PROCEDURA NEGOZIATA	2
RDO APERTA	6
Totale complessivo	56



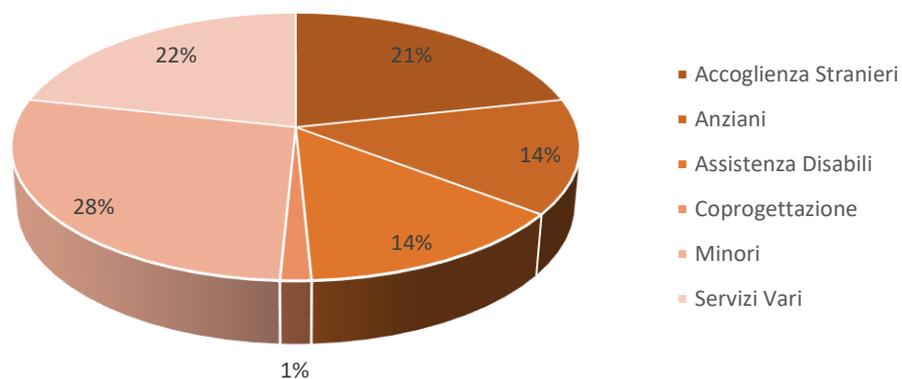
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER ANNI

Procedura Affidamento	2023	2024	TOTALE
AFFIDAMENTO DIRETTO	6		6
INDAGINE DI MERCATO	1	2	3
MANIFESTAZIONE DI INTERESSE	2		2
PROCEDURA APERTA	33	5	38
PROCEDURA DI GARA NON DICHIARATA	3	3	6
PROCEDURA NEGOZIATA	1	1	2
RDO APERTA	6	2	8
Totale complessivo	52	13	65



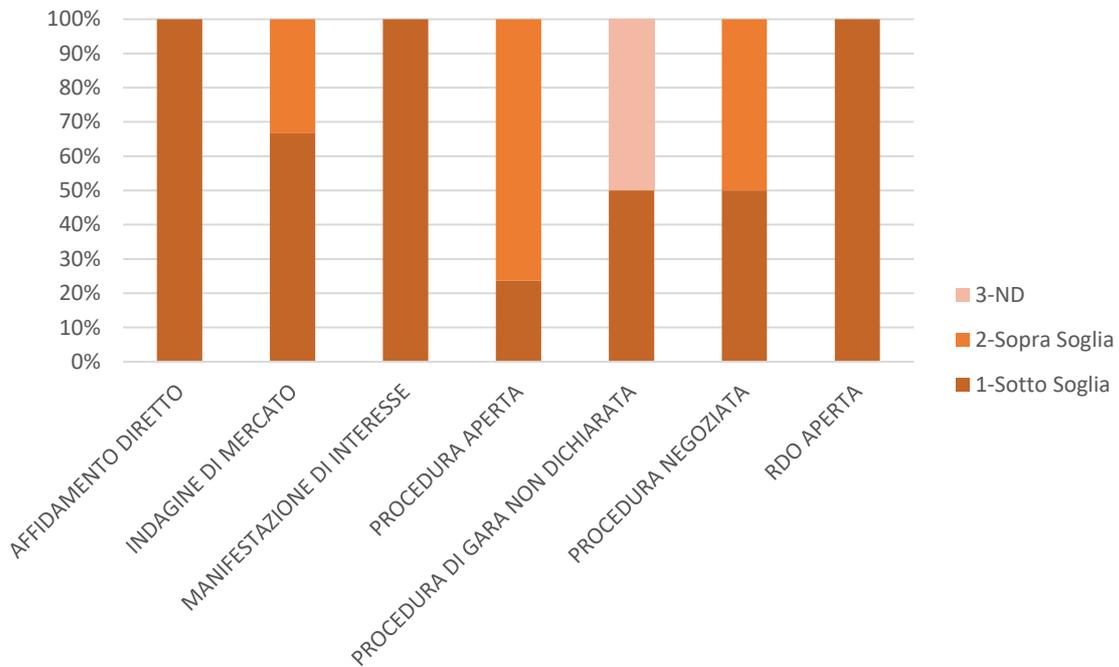
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER OGGETTO

Oggetto Affidamento	TOTALE
Accoglienza Stranieri	14
Anziani	9
Assistenza Disabili	9
Coprogettazione	1
Minori	18
Servizi Vari	14
Totale complessivo	65



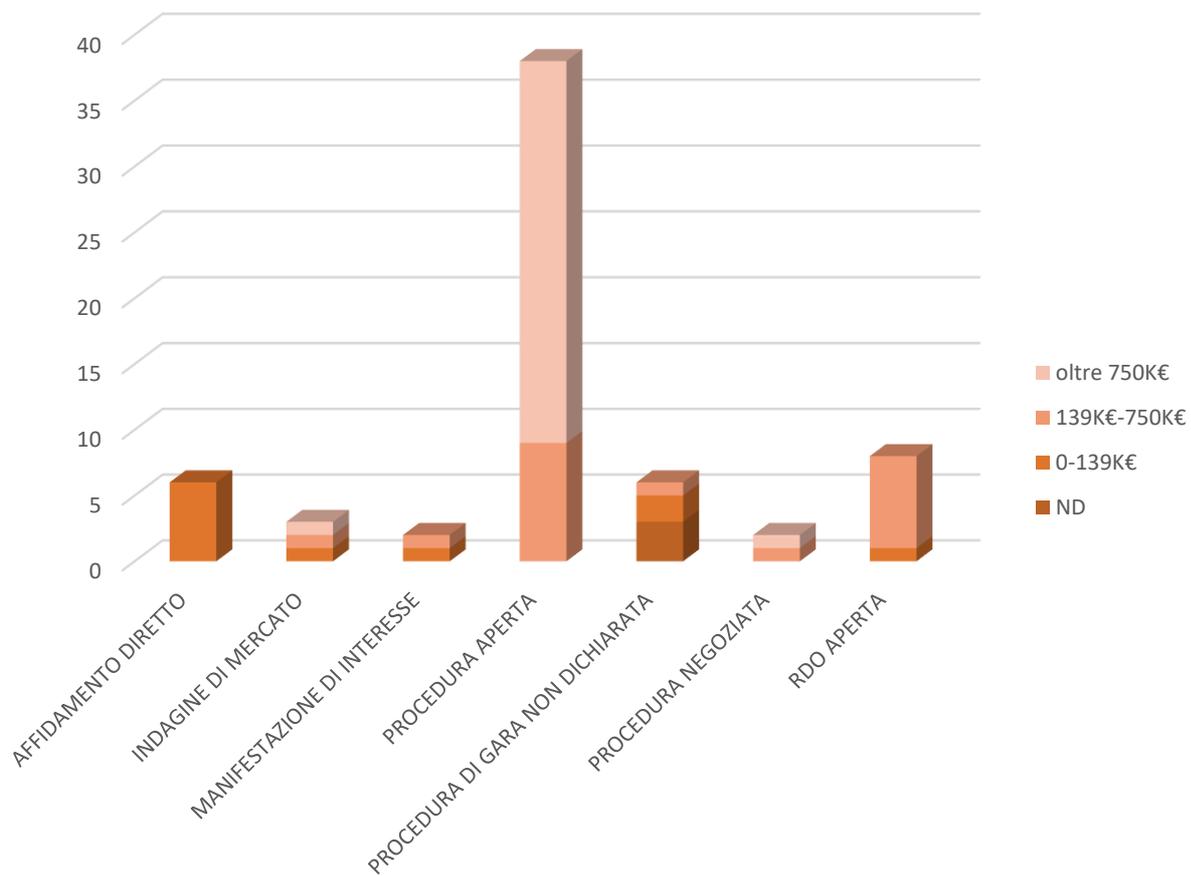
TIPOLOGIA PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER IMPORTO <O> SOGLIE COMUNITARIE

Tipologia Affidamento	Sotto Soglia	Sopra Soglia	ND	TOTALE
AFFIDAMENTO DIRETTO	6			6
INDAGINE DI MERCATO	2	1		3
MANIFESTAZIONE DI INTERESSE	2			2
PROCEDURA APERTA	9	29		38
PROCEDURA DI GARA NON DICHIARATA	3		3	6
PROCEDURA NEGOZIATA	1	1		2
RDO APERTA	8			8
Totale complessivo	31	31	3	65



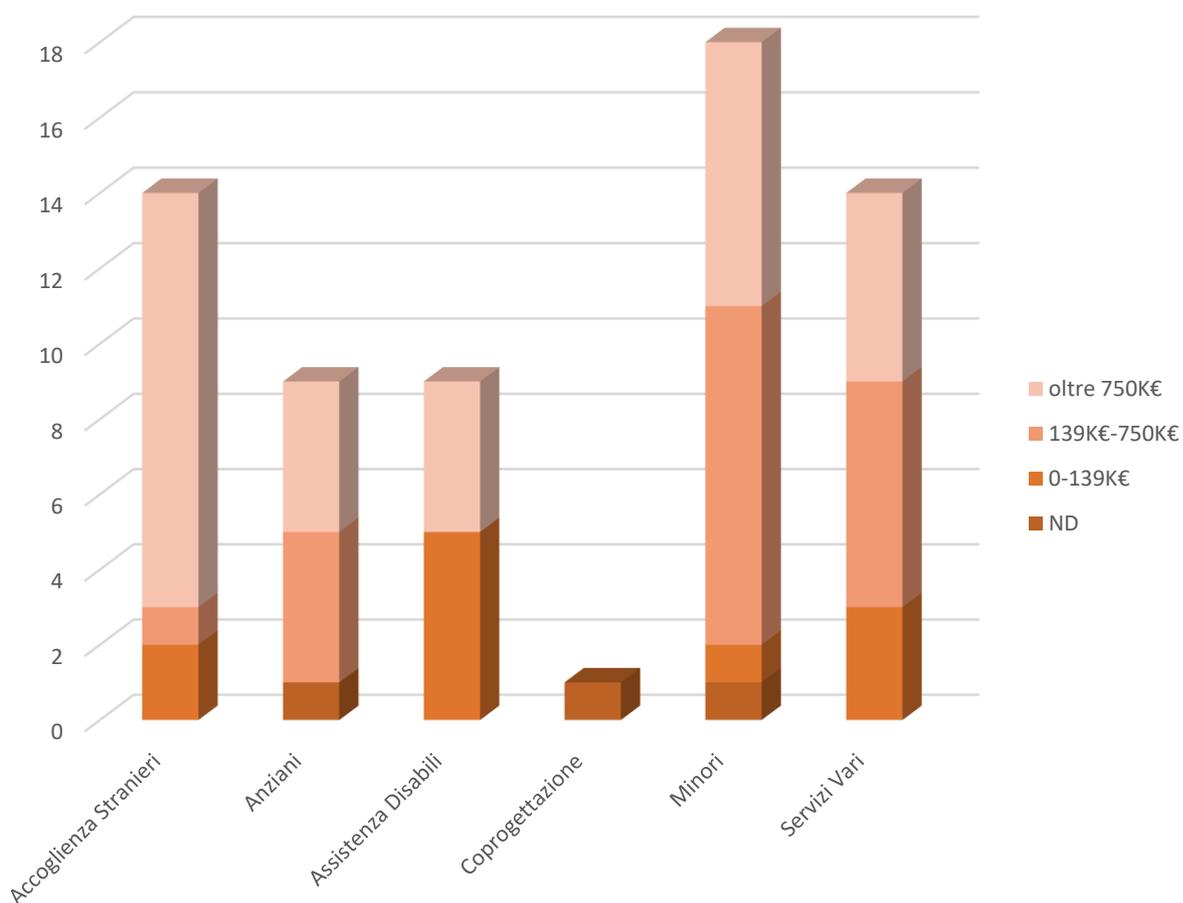
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER IMPORTO BASE D'ASTA

Procedure Affidamento	ND	0-139K€	139K€-750K€	oltre 750K€	TOTALE
AFFIDAMENTO DIRETTO		6			6
INDAGINE DI MERCATO		1	1	1	3
MANIFESTAZIONE DI INTERESSE		1	1		2
PROCEDURA APERTA			9	29	38
PROCEDURA DI GARA NON DICHIARATA	3	2	1		6
PROCEDURA NEGOZIATA			1	1	2
RDO APERTA		1	7		8
Totale complessivo	3	11	20	31	65



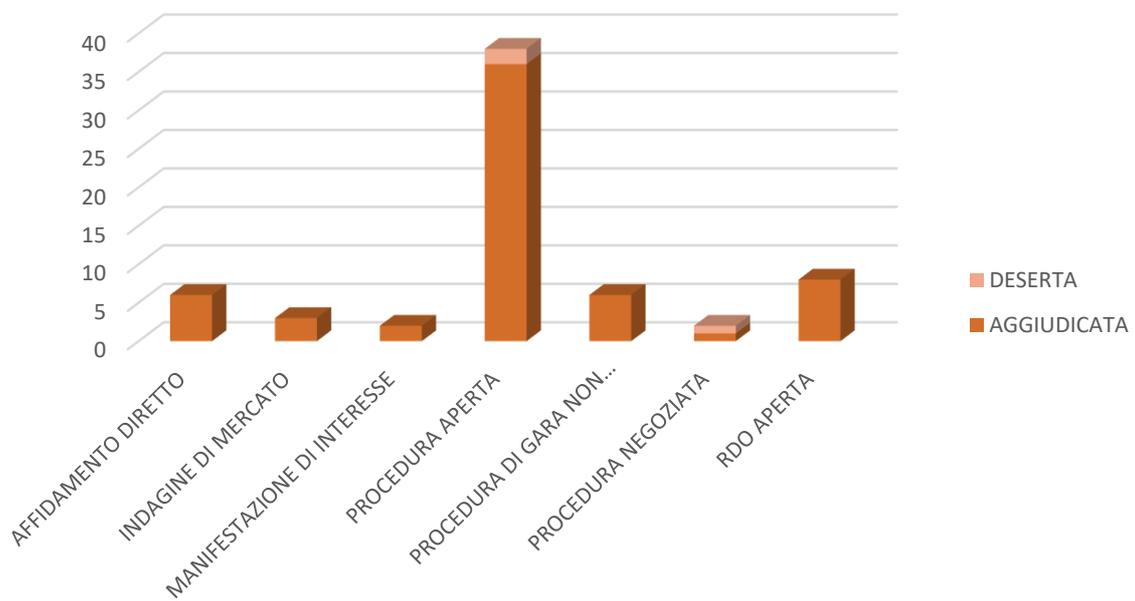
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER OGGETTO E IMPORTO

Oggetto Affidamento	ND	0-139K€	139K€-750K€	oltre 750K€	TOTALE
Accoglienza Stranieri		2	1	11	14
Anziani	1		4	4	9
Assistenza Disabili		5		4	9
Coprogettazione	1				1
Minori	1	1	9	7	18
Servizi Vari		3	6	5	14
Totale complessivo	3	11	20	31	65



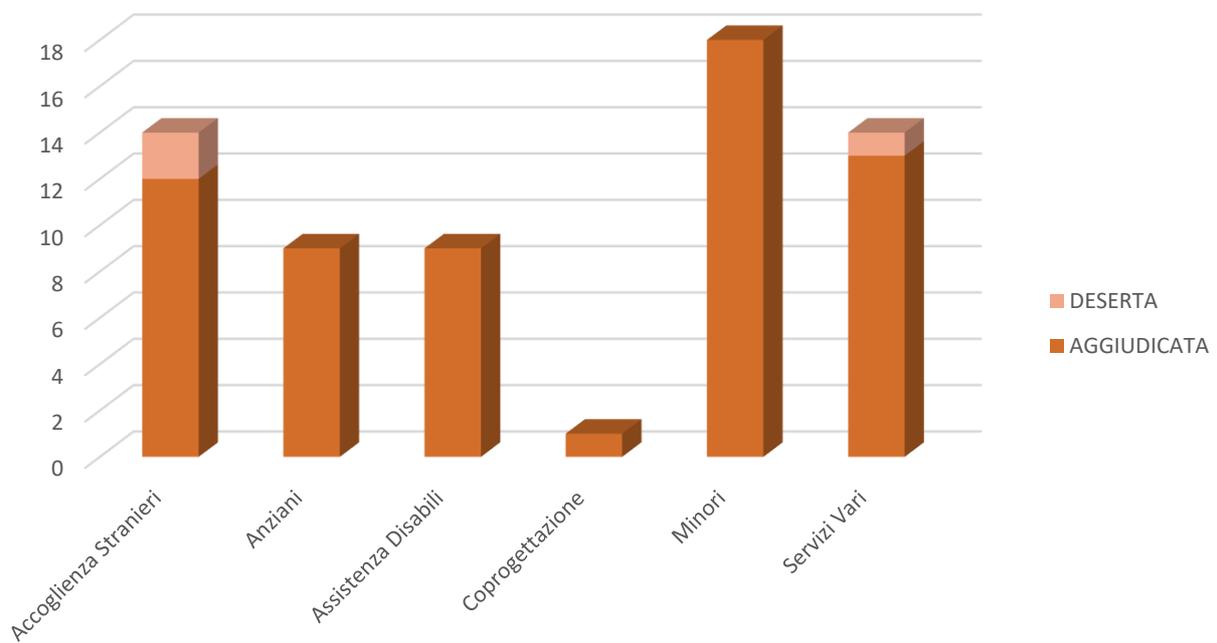
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER ESITO

Procedura Affidamento	AGGIUDICATA	DESERTA	TOTALE
AFFIDAMENTO DIRETTO	6		6
INDAGINE DI MERCATO	3		3
MANIFESTAZIONE DI INTERESSE	2		2
PROCEDURA APERTA	36	2	38
PROCEDURA DI GARA NON DICHIARATA	6		6
PROCEDURA NEGOZIATA	1	1	2
RDO APERTA	8		8
Totale complessivo	62	3	65



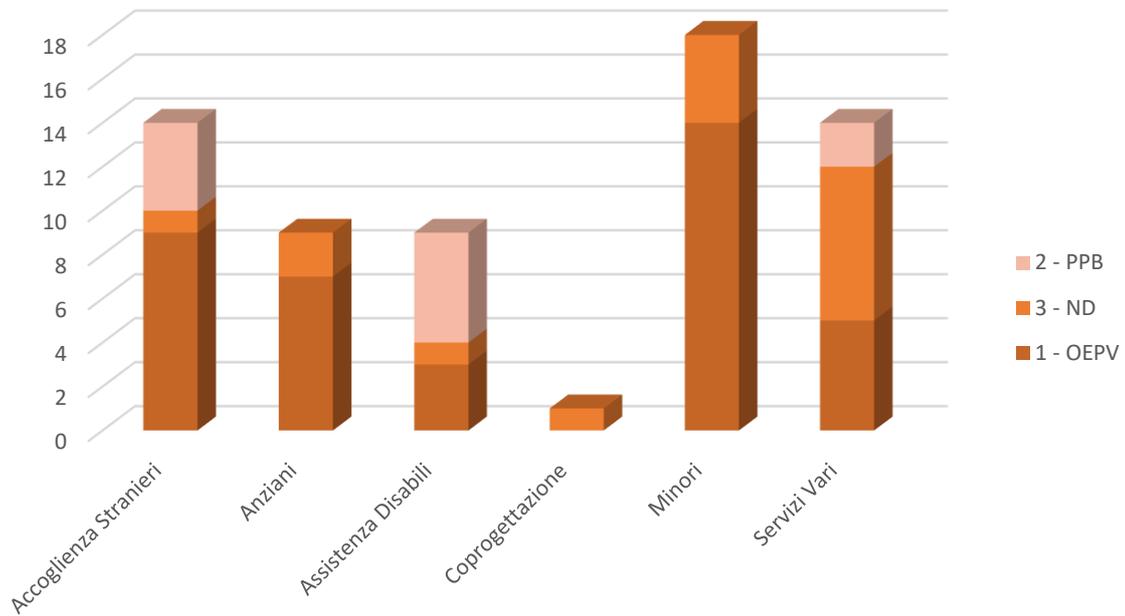
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER OGGETTO ED ESITO

Oggetto Affidamento	AGGIUDICATA	DESERTA	TOTALE
Accoglienza Stranieri	12	2	14
Anziani	9		9
Assistenza Disabili	9		9
Coprogettazione	1		1
Minori	18		18
Servizi Vari	13	1	14
Totale complessivo	62	3	65



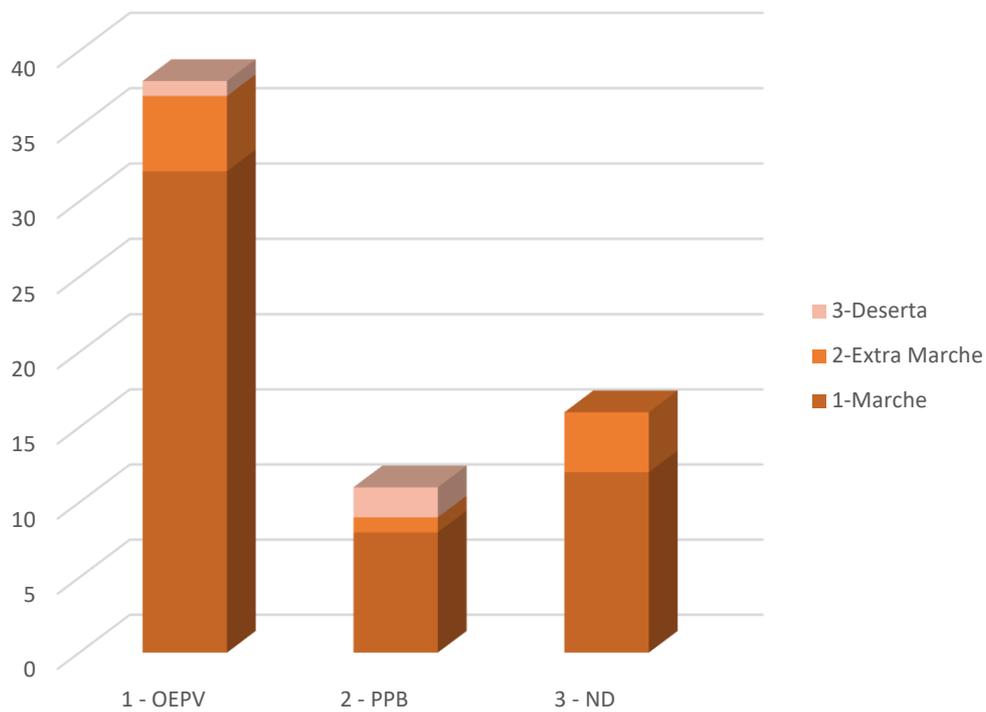
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER OGGETTO E CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE

Oggetto Affidamento	OEPV	ND	PPB	TOTALE
Accoglienza Stranieri	9	1	4	14
Anziani	7	2		9
Assistenza Disabili	3	1	5	9
Coprogettazione		1		1
Minori	14	4		18
Servizi Vari	5	7	2	14
Totale complessivo	38	16	11	65



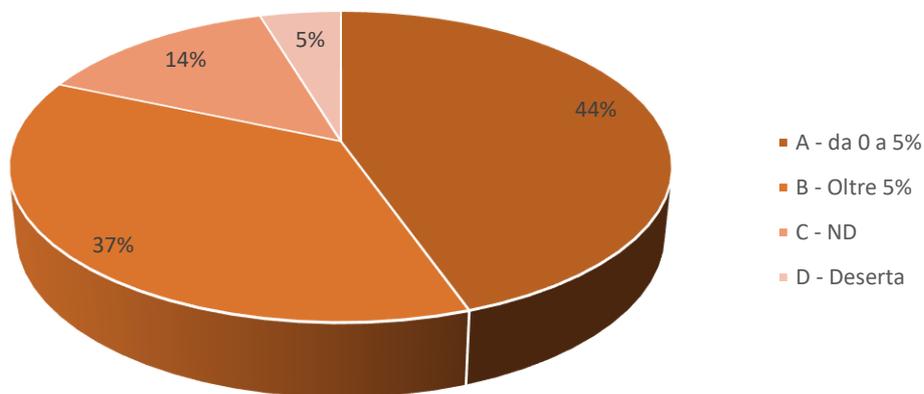
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE E SEDE LEGALE OPERATORE ECONOMICO

Critério di aggiudicazione	Marche	Extra Marche	Deserta	TOTALE
1 - OEPV	32	5	1	38
2 - PPB	8	1	2	11
3 - ND	12	4		16
Totale complessivo	52	10	3	65



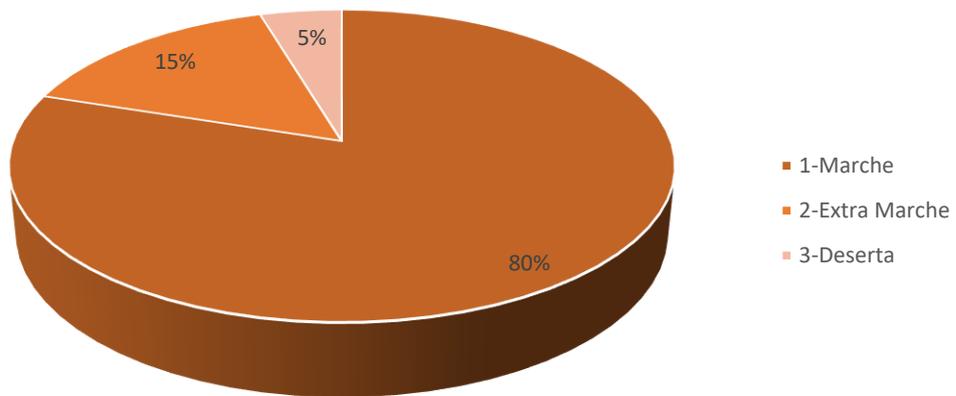
PROCEDURE AFFIDATE SUDDIVISE PER RIBASSO OFFERTO

Ribasso Offerto	TOTALE
A - da 0 a 5%	29
B - Oltre 5%	24
C - ND	9
D - Deserta	3
Totale complessivo	65



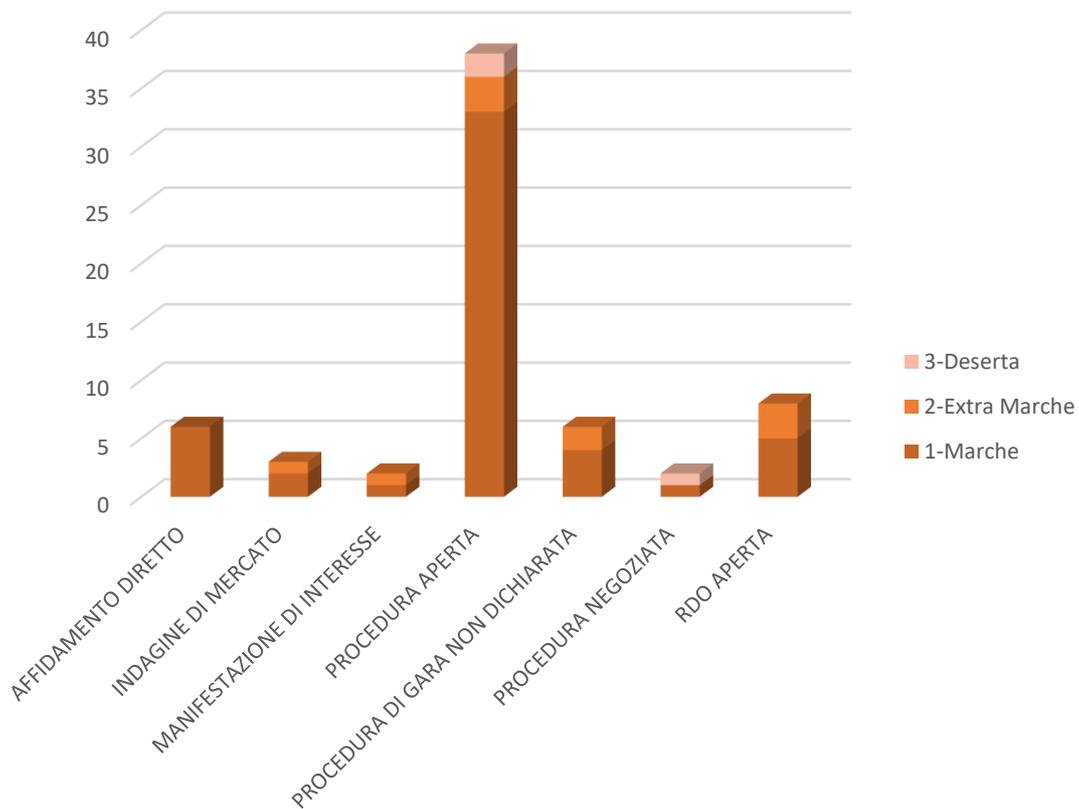
TIPOLOGIA PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER SEDE LEGALE DEI CONCORRENTI

Sede concorrenti	TOTALE
1-Marche	52
2-Extra Marche	10
3-Deserta	3
Totale complessivo	65



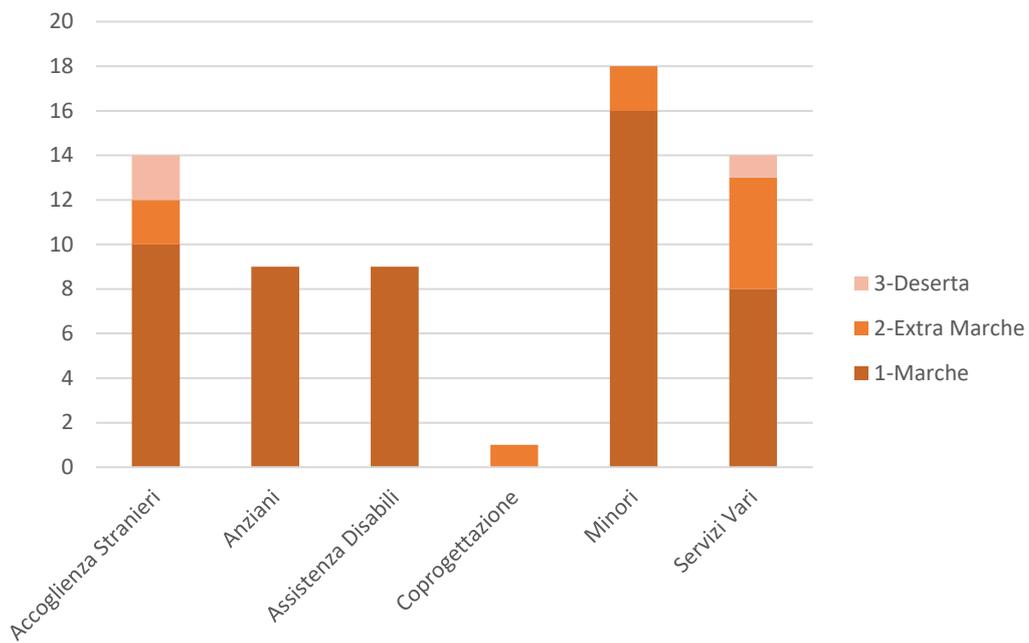
TIPOLOGIA PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER SEDE LEGALE DEI CONCORRENTI

Tipologia procedura	Marche	Extra Marche	Deserta	TOTALE
AFFIDAMENTO DIRETTO	6			6
INDAGINE DI MERCATO	2	1		3
MANIFESTAZIONE DI INTERESSE	1	1		2
PROCEDURA APERTA	33	3	2	38
PROCEDURA DI GARA NON DICHIARATA	4	2		6
PROCEDURA NEGOZIATA	1		1	2
RDO APERTA	5	3		8
Totale complessivo	52	10	3	65



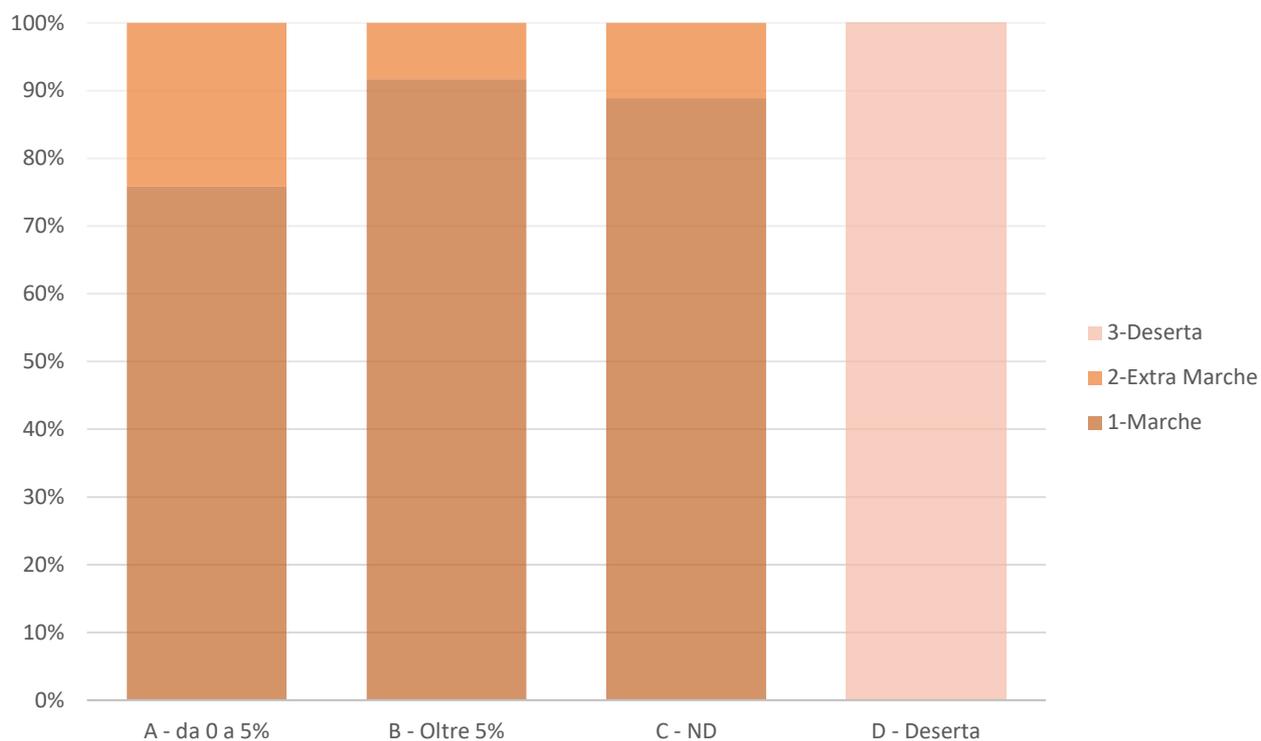
PROCEDURE SUDDIVISE PER OGGETTO DI AFFIDAMENTO E SEDE LEGALE DEI CONCORRENTI

Oggetto per Territorio	Marche	Extra Marche	Deserta	TOTALE
Accoglienza Stranieri	10	2	2	14
Anziani	9			9
Assistenza Disabili	9			9
Coprogettazione		1		1
Minori	16	2		18
Servizi Vari	8	5	1	14
Totale complessivo	52	10	3	65



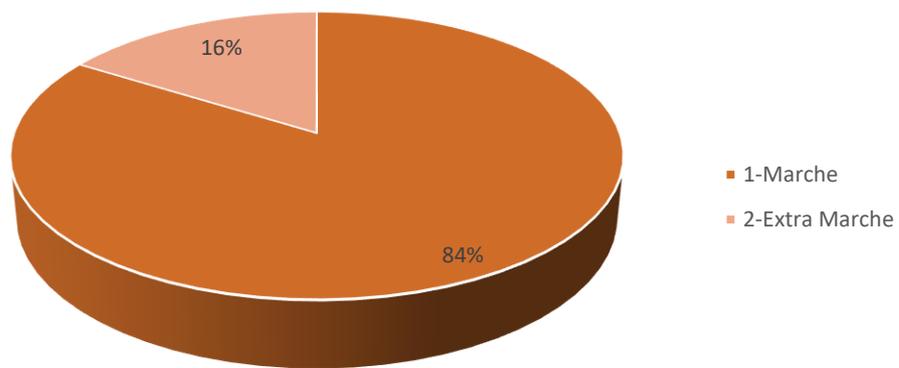
PROCEDURE SUDDIVISE PER RIBASSO OFFERTO E SEDE LEGALE DEI CONCORRENTI

Ribasso offerto	Marche	Extra Marche	Deserta	TOTALE
A - da 0 a 5%	22	7		29
B - Oltre 5%	22	2		24
C - ND	8	1		9
D - Deserta			3	3
Totale complessivo	52	10	3	65



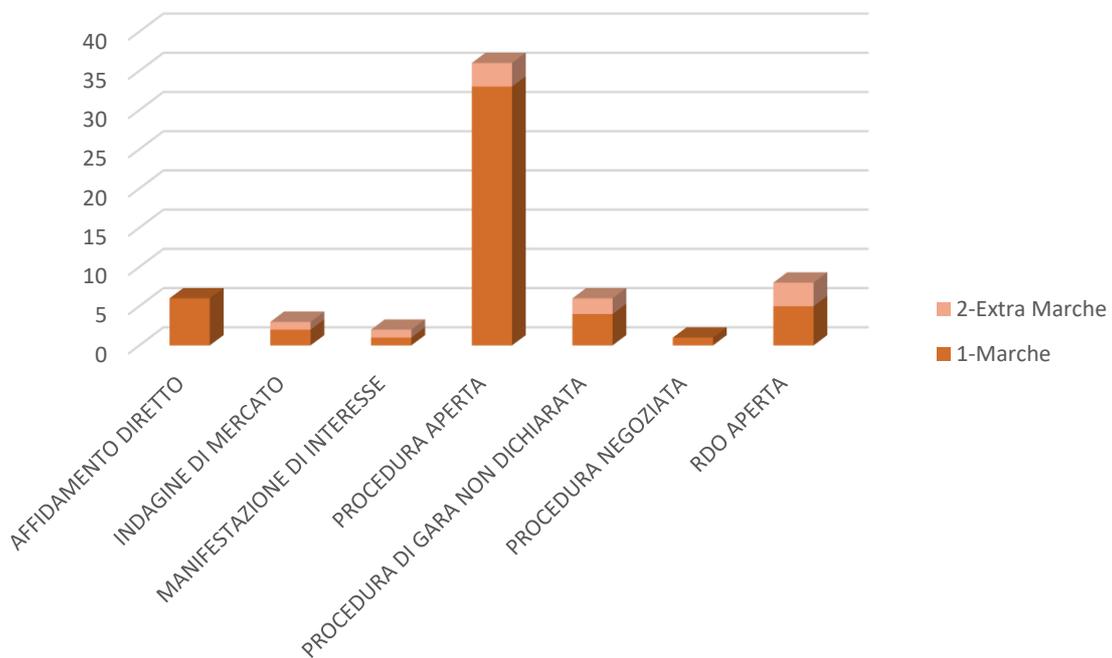
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER SEDE LEGALE OPERATORE ECONOMICO AGGIUDICATARIO

Sede Soggetti	TOTALE
1-Marche	52
2-Extra Marche	10
Totale complessivo	62



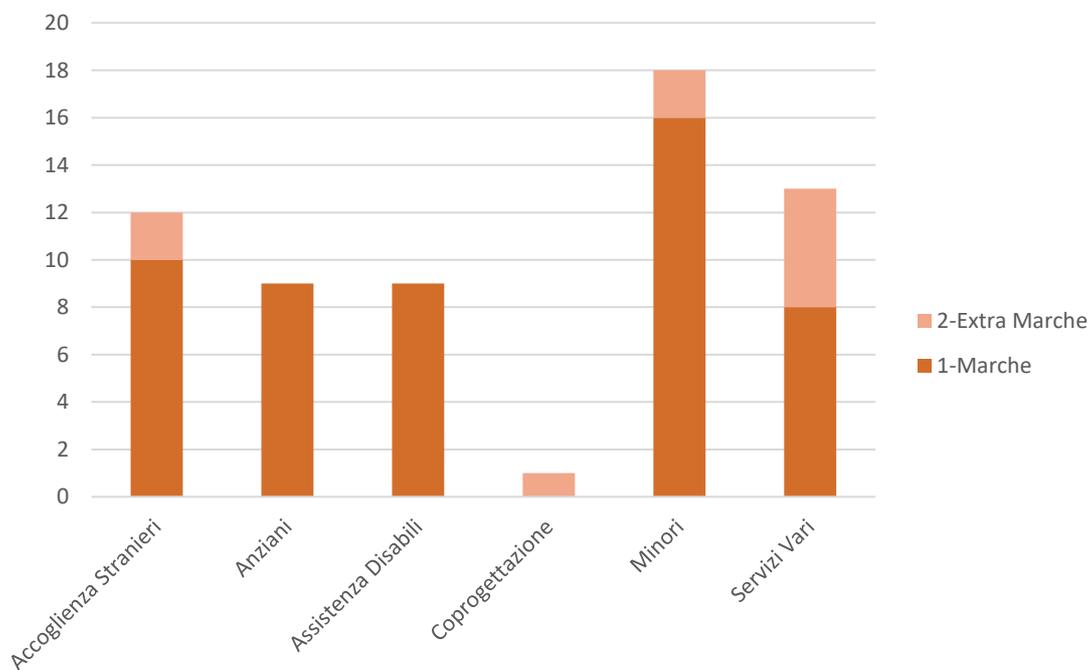
TIPOLOGIA PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER SEDE LEGALE OPERATORE ECONOMICO AGGIUDICATARIO

Tipologia affidamento	Marche	Extra Marche	TOTALE
AFFIDAMENTO DIRETTO	6		6
INDAGINE DI MERCATO	2	1	3
MANIFESTAZIONE DI INTERESSE	1	1	2
PROCEDURA APERTA	33	3	36
PROCEDURA DI GARA NON DICHIARATA	4	2	6
PROCEDURA NEGOZIATA	1		1
RDO APERTA	5	3	8
Totale complessivo	52	10	62



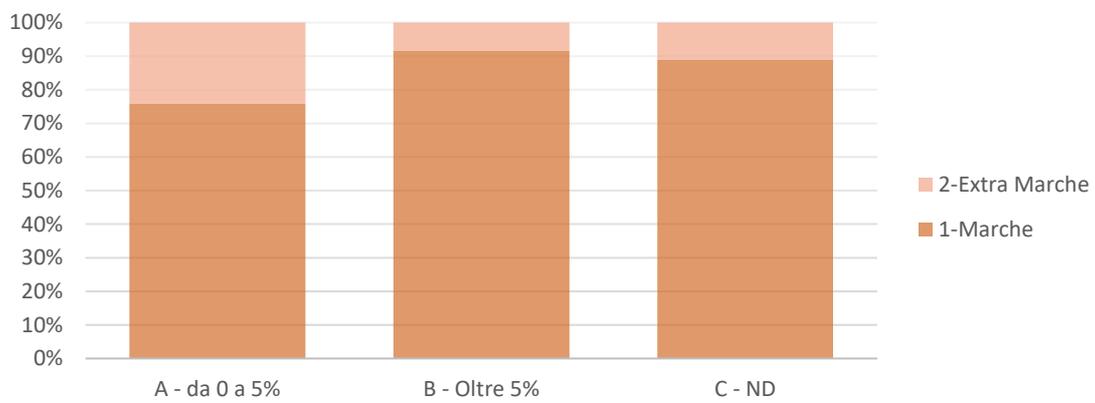
*PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISE PER OGGETTO DI AFFIDAMENTO E SEDE LEGALE OPERATORE ECONOMICO
AGGIUDICATARIO*

Oggetto dell'affidamento	Marche	Extra Marche	TOTALE
Accoglienza Stranieri	10	2	12
Anziani	9		9
Assistenza Disabili	9		9
Coprogettazione		1	1
Minori	16	2	18
Servizi Vari	8	5	13
Totale complessivo	52	10	62



PROCEDURE DI AFFIDAMENTO SUDDIVISO PER RIBASSO OFFERTO E SEDE LEGALE OPERATORE ECONOMICO AGGIUDICATARIO

Ribasso offerto	Marche	Extra Marche	TOTALE
A - da 0 a 5%	22	7	29
B - Oltre 5%	22	2	24
C - ND	8	1	9
Totale complessivo	52	10	62



CONSIDERAZIONI FINALI

FINALITÀ DEL PROGETTO

L'aggiornamento del Progetto ha inteso attuare un'approfondita ricerca a livello regionale, diretta ad individuare i seguenti elementi:

- 1) consistenza quantitativa della economia sociale: numero di soggetti attivi nelle Marche;
- 2) tipologia delle procedure di affidamento dei servizi di welfare nella regione nel periodo:
 - vigenza del Codice dei Contratti Pubblici, D.Lgs 50/2016 e ss.mm.ii.: dal 19 aprile 2016 al 30 giugno 2023;
 - dal 1° luglio 2023, data di entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, D.Lgs 36/2023 fino al 30 luglio 2024 e relativo dato numerico,
 includendo in entrambi i periodi, anche quelle poche procedure indette ai sensi del Codice del Terzo Settore, D.Lgs 117/2017;
- 3) numero di procedure bandite e aggiudicate, suddivise per tipologia, per oggetto di affidamento, importo a base d'asta e per criterio di aggiudicazione;
- 4) numero di procedure aggiudicate suddivise per ribassi offerti, sotto o sopra il 5% (sbarramento previsto dalla D.G.R. Marche n. 1133 del 5 agosto 2003);
- 5) numero e tipologia di procedure aggiudicate dalle realtà cooperative del territorio regionale e quanti da realtà extra-regionali, con evidenza dei rispettivi ribassi offerti;
- 6) numero delle procedure di Co-progettazione ai sensi del Codice del Terzo Settore, D.Lgs 117/2017.

Per la realizzazione e l'aggiornamento del Progetto si è attuata una ricerca diretta ad individuare i seguenti elementi:

- 1) dati utili a quantificare la consistenza quantitativa dell'economia sociale (numero di soggetti attivi e altri dati quantitativi) nel periodo di riferimento;
- 2) delle procedure di gara indette dai soggetti ac iò preposti, come individuati dal D.Lgs 50/2016, D.Lgs 36/2023 e dal D.Lgs 117/2017 della Regione Marche, aventi ad oggetto l'affidamento di servizi sociali di cui alla Premessa, dal 19 aprile 2016 al 30 giugno 2023 – dal 1° luglio 2023 al 30 giugno 2024;
- 3) esito delle procedure di cui al precedente punto

Sulla base dei risultati di questa prima fase, si è proceduto a:

- 4) catalogare le tipologie di procedure utilizzate, evidenziandone l'oggetto di affidamento (es. servizi in favore di minori, in favore di anziani, in favore di disabili, ecc....)
- 5) catalogare le tipologie di procedure utilizzate, evidenziandone il criterio di aggiudicazione (prezzo più basso / offerta economicamente più vantaggiosa)

- 6) rilevare e catalogare l'esito delle procedure, come sopra individuate, andando a rilevare:
- numero di procedure aggiudicate in favore delle realtà cooperative del territorio regionale e quanti da realtà extra-regionali
 - tipologie di procedure aggiudicate dalle realtà cooperative del territorio regionale e quali da realtà extra-regionali, ecc...

I risultati del Progetto forniscono preziose informazioni sulla consistenza dell'economia sociale nella Regione Marche e sulla consistenza quantitativa e qualitativa delle procedure bandite ed aggiudicate, tale da poter essere utilizzata per valorizzare un ambito così importante che coniuga produzione di ricchezza e solidarietà. Inoltre, i dati raccolti saranno indispensabili per conoscere la realtà regionale, anche al fine di poter confrontarsi con le stazioni appaltanti in ordine ad eventuali azioni di miglioramento e/o per proporre riforme e modifiche alle normative vigenti, sia a livello regionale che nazionale.

I dati della ricerca permettono di rilevare alcune tendenze, derivanti anche dal confronto con la ricerca realizzata nel 2022.

EVIDENZE DEL SISTEMA DEGLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI SOCIALI

Insufficienza di dati a disposizione per la ricerca

Come lo scorso anno, la ricerca si è trovata a fare conti una **rilevazione parziali dei dati** per due ordini di motivazioni. La prima riguarda l'assenza di una pubblicazione completa, da parte delle stazioni appaltanti, dell'esito delle procedure bandite entro il 31.12.2023, in maniera tale da alimentare la Banca dati Nazionale dei Contratti pubblici - ANAC e le schede delle Banche dati che abbiamo utilizzato; ciò, al fine di adempiere agli obblighi di trasparenza, spesso disattesi, non rendendo accessibili importanti informazioni di interesse. La seconda motivazione è relativa al fatto che l'utilizzo della Banca dati Nazionale dei Contratti pubblici – ANAC, pur essendo attivo dal 1° gennaio 2024, non ha consentito una rilevazione dei dati aggregati che sono stati necessari alla ricerca.

Inoltre, alla data di ultimazione di questo aggiornamento, non si hanno a disposizione gli esiti di tutte le procedure di gara bandite nel periodo dal 1° luglio 2023 al 30 giugno 2024, in quanto verosimilmente si ritiene che molteplici siano ancora in itinere.

In particolare, abbiamo rilevato la carenza di dati in ordine agli esiti delle procedure bandite a livello regionale, rilevando un'importante carenza di dati man mano che si intendeva affinare la ricerca.

Si è constatata la carenza di indicazioni relative a:

- importi a base d'asta ed importi di aggiudicazione;
- sede legale dei soggetti aggiudicatari in ordine ai ribassi offerti;
- sede legale dei soggetti aggiudicatari in ordine ai ribassi offerti ed all'oggetto della procedura.

Evidenze riferite alle Procedure aggiudicate attraverso ribassi superiori al 5%

In relazione ai dati raccolti dobbiamo constatare che nel periodo 19 aprile 2016 al 30 giugno 2023, su n. 851 dati complessivi raccolti, rimuovendo i dati non disponibili e le gare deserte, restano n.256 procedure che permettono una analisi che evidenzia come n.113 di queste siano state aggiudicate con un ribasso superiore al 5%, mentre n.143 con un ribasso inferiore al 5%, mentre nel periodo 1° luglio 2023 30 giugno 2024, su n. 65 dati complessivi raccolti, rimuovendo i dati non disponibili e le gare deserte, restano n.53 procedure che permettono una analisi che evidenzia come n.24 di queste siano state aggiudicate con un ribasso superiore al 5%, mentre n.29 con un ribasso inferiore al 5

Assumendo il 5% come percentuale di ribasso sostenibile per la gestione dei servizi sociali, vedi quanto previsto dalla D.G.R. Marche n. 1133 del 5 agosto 2003, continua ad esserci una percentuale molto elevata di affidamenti, pari al 44%ca, riferito al primo periodo e 45%ca al secondo periodo, con una percentuale di ribasso superiore al 5% considerata quale soglia di riferimento per la qualità e sostenibilità dei servizi alla persona.

Il fatto di trovare una percentuale così elevata di affidamenti che superano la soglia del 5% pone domande sulla qualità e sostenibilità dei servizi affidati, rendendo evidente quanto resti centrale nella valutazione degli affidamenti il ribasso economico rispetto alla valutazione qualitativa e progettuale, nonostante le procedure utilizzate siano state quelle dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto all'offerta al massimo ribasso. Va segnalato come tutt'ora le nuove normative non abbiano inciso su questa grave situazione.

Altre evidenze

Altre evidenze riscontrate con la presente ricerca sono:

- a) nel primo periodo 19 aprile 2016 al 30 giugno 2023:
 - sono state bandite n.851 procedure di gara, di cui n.577 > soglia comunitaria e n.157 < soglia comunitaria;
 - tra le n.851 procedure di gara bandite, n.521 sono procedure aperte;
 - sono state aggiudicate n.784 procedure di gara, di cui n.375 attraverso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
 - tra le n.784 procedure di gara aggiudicate, n.571 sono state aggiudicate da operatori economici aventi sede nella regione;
 - tra le n.784 procedure di gara aggiudicate, n.143 sono state aggiudicate attraverso un ribasso < al 5%, mentre, n. 113 > al 5% e n. 595 dato non disponibile;
- b) nel periodo dal 1° luglio 2023 al 30 giugno 2024:
 - sono state bandite n.65 procedure di gara, di cui n.31 > soglia comunitaria e n.31 < soglia comunitaria, per le restanti il dato non è disponibile;
 - tra le n.65 procedure di gara bandite, n.521 sono procedure aperte
 - sono state aggiudicate n.54 procedure di gara, di cui n.38 attraverso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e n. 16 attraverso il criterio del prezzo più basso;
 - tra le n.54 procedure di gara aggiudicate, n.52 sono state aggiudicate da operatori

economici aventi sede nella regione;

- tra le n.54 procedure di gara aggiudicate, n.22 sono state aggiudicate attraverso un ribasso < al 5%, mentre, n. 22 > al 5%;

Per un maggior dettaglio si rinvia alle Tabelle riportate

CONSISTENZA DELL'ECONOMIA SOCIALE NELLE MARCHE

Quantità e tipologia

Gli ETS passano da 2.975 della precedente rilevazione agli attuali 3.836: un incremento significativo. Di questi il 44% sono Associazione di Promozione Sociale, il 33% sono Organizzazioni di Volontariato e il 12% sono imprese sociali. L'elemento che salta agli occhi, rispetto allo scorso anno, è il forte aumento delle associazioni di promozione sociale. La crescita delle APS rappresentano un segnale importante sulla dimensione della partecipazione dei cittadini e delle comunità alla costruzione di progetti ed iniziative di interesse generale. Queste associazioni, infatti, promuovono la partecipazione, la solidarietà e il pluralismo, contribuendo al raggiungimento di finalità sociali, civili, culturali e di ricerca etica e spirituale rivestendo un ruolo centrale nel promuovere la partecipazione, la solidarietà e il pluralismo e contribuendo significativamente al benessere sociale e alla coesione comunitaria.

Distribuzione territoriale

Maggiore concentrazione nel centro e nord della regione, con il 53% di ETS nella provincia di Ancona e Pesaro Urbino. Percentuale che scende al 27% nel sud delle Marche, province di Ascoli Piceno e Fermo. I dati che confermano le precedenti rilevazioni.

La maggior parte degli ETS opera nella zona costiera (68%), mentre il 24% si trova nella collina interna e l'8% nella montagna.

Gli ETS sono concentrati soprattutto nei centri urbani con una popolazione tra 15.000 e 50.000 abitanti (38%), ma si registra anche una significativa presenza nei comuni con meno di 5.000 residenti (23%). Questo dato, come lo scorso anno, è legato alla tipologia di ETS che appartiene alla categoria della protezione civile. Il 19% si concentra in 3 città con popolazione residente superiore a 50.000 residenti (Ancona, Fano, Pesaro);

Gli ETS sono coinvolti in diverse aree strategiche, tra cui l'area sisma (30%), l'area SNAI (6,5%), l'area rurale (51%), l'area di crisi industriale complessa (46%).

Attività

Per quanto riguarda le tipologie di ETS, come lo scorso anno, resta la lacuna dovuta alla impossibilità di reperire dati utili sufficienti a proporre una lettura ed una analisi complessiva delle attività svolte.

Le Imprese Sociali

Delle imprese sociali presenti nella regione Marche, le cooperative sociali rappresentano il 91% del totale, in riduzione percentuale rispetto alla scorsa rilevazione. Tra le cooperative, prevalgono quelle di tipo A (55,6%), che erogano servizi sociosanitari e educativi, seguite da quelle di tipo B (35,4%), che intervengono nell'inserimento lavorativo e sociale delle persone svantaggiate così come definite dalla

Legge 381/91, per finire con le cooperative ad oggetto plurimo di tipo A e B (9%), che svolgono entrambe le attività e che sono raddoppiate rispetto alla precedente rilevazione. Il settore della cooperazione genera un fatturato di 359 milioni di euro (in aumento di circa 100 milioni rispetto alla precedente rilevazione). Il patrimonio complessivo ammonta a 83 milioni di euro, di cui 22,8 milioni di capitale sociale (raddoppiato rispetto alla precedente rilevazione). Nel triennio oggetto di analisi le marginalità e, di conseguenza, il valore aggiunto sono stati negativi con una perdita media sul triennio 2019/2021 di € 1,3 milioni. Le ragioni vanno rintracciate in diversi fattori:

1. **La crisi pandemica:** La necessità di riorganizzare i servizi, gestire chiusure improvvise e prolungate, garantire la continuità dei servizi essenziali, attivare nuove modalità di servizio e affrontare l'aumento dei costi.
2. **Aumenti del costo del lavoro:** Il rinnovo del CCNL durante l'emergenza sanitaria ha comportato costi aggiuntivi senza un adeguato supporto pubblico per l'adeguamento dei contratti.
3. **Aiuti insufficienti:** Il sistema di aiuti per l'emergenza sanitaria non è stato sufficiente a coprire i maggiori costi sostenuti dalle cooperative sociali.

La distribuzione territoriale mostra che la provincia di Ancona ha il maggior numero di cooperative sociali (29% del totale), seguita da Ascoli Piceno (25%), Pesaro Urbino (21%), Macerata (18%) e Fermo (7%). In termini di valori, la provincia di Ancona si conferma la più rilevante, con il 44% del valore della produzione; a seguire c'è la provincia di Pesaro Urbino, con il 25% del valore della produzione; poi Macerata (13% del valore della produzione), Ascoli Piceno (13% del valore della produzione), Fermo (5% del valore della produzione).

L'indagine ha mostrato una cooperazione sociale presente e distribuita sul territorio, che occupa un ruolo importante nel mercato del welfare, e capace di contribuire alla risposta occupazionale e alla coesione sociale, creando opportunità di lavoro anche per persone svantaggiate o a rischio di esclusione. Ne emergono però anche le debolezze soprattutto legate alla bassissima marginalità, cosa che influisce sulla loro scarsa patrimonializzazione.

Si evidenzia una prevalenza delle cooperative di tipo A, che operano nel settore dei servizi sociosanitari e educativi, rispetto alle cooperative di tipo B, che si occupano di inserimento socio-lavorativo di persone svantaggiate. Tuttavia, le cooperative di tipo A presentano una maggiore fragilità economica, tanto che nel triennio mentre la cooperazione di tipo B ha prodotto perdite nel triennio per una media di € 405 mila, mentre la cooperazione di tipo A ha prodotto perdite nel triennio per 1,2 milioni. Ciò è conseguente alla forte concorrenza nel mercato dei servizi sociosanitari e educativi, che spinge le cooperative a ridurre i prezzi a fronte di costi incompressibili, come il costo del personale. Una condizione viene determinata da un mercato prevalentemente governato dal sistema degli affidamenti pubblici che, a fronte di basi d'asta con valori mediamente contenuti, premiano troppo spesso l'elemento dell'offerta economica, orientando il mercato al massimo ribasso (vedi conclusioni della Ricerca sugli affidamenti nella Regione Marche).

La cooperazione sociale di tipo A si trova, quindi, ad affrontare diverse sfide, in un mercato altamente competitivo che rischia di ridurre le garanzie di qualità e di rispetto dei diritti dei lavoratori. Questa situazione mette a rischio la sostenibilità delle cooperative sociali, la loro capacità di garantire un'occupazione dignitosa e la qualità dei servizi erogati. La co-programmazione e la co-progettazione, con tutti i nuovi strumenti di affidamento dei servizi sociali possono rappresentare strumenti per affrontare

tali sfide e far esaltare le capacità di innovare i servizi. Co-programmazione e co-progettazione, strumenti che promuovono una collaborazione tra le istituzioni pubbliche, le cooperative sociali e i cittadini, al fine di definire insieme le priorità, le modalità e le risorse per erogare servizi adeguati ai bisogni delle comunità, così come i nuovi strumenti di affidamento, tra i quali le convenzioni, le reti d'impresa e i contratti di impatto sociale, consentono di superare la pura logica economica e della gara al massimo ribasso, valorizzando la qualità, l'innovazione e l'impatto sociale dei servizi offerti dalle cooperative. Questo approccio può garantire maggiore qualità nel sistema integrato dei servizi di welfare e sostenibilità alle cooperative sociali, sia dal punto di vista economico che sociale, favorendo la creazione di valore condiviso e il rafforzamento del legame con il territorio.

Le cooperative di tipo B hanno dimostrato di avere un buon potenziale di crescita nonostante la loro quota di mercato sia limitata. Tuttavia, la loro redditività può dipendere in maniera maggiore rispetto alle A dal settore privato, che costituisce una fonte significativa di entrate. Questo solleva alcune questioni riguardo al ruolo della politica territoriale, che non valorizza adeguatamente le possibilità di riservare l'assegnazione di servizi alle cooperative, come previsto dal codice dei contratti pubblici, anche sulla scorta del principio di sussidiarietà e dello status di soggetto che può intervenire in forma privata per la gestione del bene comune. Una miopia che ha come conseguenza che le cooperative sono costrette a competere con altri operatori economici che non hanno la stessa funzione sociale di promuovere l'inclusione lavorativa delle persone svantaggiate, pur rappresentando l'unica forma di impresa che attua effettivamente questo compito. Un maggiore riconoscimento del valore e dell'impatto generato dalle cooperative di inclusione lavorativa e un uso più frequente degli strumenti di riserva nelle gare d'appalto potrebbero favorire lo sviluppo della cooperazione e, di conseguenza, contribuire a sviluppare forme di economia sociale sana e radicata nei territori, nonché di realizzare una vera azione di inclusione dei soggetti fragili.

Nota sulle imprese sociali

La nota rilevante da segnalare è l'incremento significativo delle imprese sociali costituite nel periodo oggetto della ricerca. Mentre per le cooperative sociali, l'aumento è in linea con le tendenze degli anni passati, si osserva una crescita nel numero di imprese sociali non cooperative. L'aumento riscontrato è di 12 unità, un valore che potrebbe sembrare modesto in termini assoluti; tuttavia, se confrontato con le tendenze delle ricerche precedenti, risulta essere estremamente rilevante.

Le imprese sociali sono organizzazioni private che operano nel terzo settore con lo scopo di creare un impatto sociale positivo attraverso un'attività economica. Sebbene la maggior parte delle imprese sociali sia attualmente costituita da cooperative sociali, durante il periodo esaminato per questa ricerca si è registrato un significativo aumento delle società di capitali.

Le imprese sociali costituite come società di capitali sono previste dalla riforma del Terzo Settore del 2017. Questa forma giuridica mira a combinare il profitto delle società di capitali con finalità sociali. La scelta di questa struttura giuridica si basa sulla flessibilità nella gestione e organizzazione che offre rispetto ad altre forme, così come sulle maggiori capacità di investimento grazie alla raccolta di capitali. Nonostante la presenza di un capitale sociale e la possibilità di distribuire utili, le imprese sociali in questa forma devono comunque aderire ai principi fondamentali dell'impresa sociale, operando attività di interesse generale senza scopo di lucro e mantenendo una governance trasparente e partecipata che coinvolge tutti gli stakeholder. Tali imprese devono bilanciare l'obiettivo sociale con il profitto, affrontando al contempo complesse normative legate alla loro natura e rischi legati all'accesso al credito,

poiché le nuove imprese, se non adeguatamente capitalizzate, possono incontrare difficoltà nei rapporti con il sistema bancario.

La distribuzione geografica delle imprese sociali non cooperative nella regione Marche è variegata.

Complessivamente, sono presenti 37 imprese sociali. Il 59% si concentra nella provincia di Ancona e Ascoli Piceno con 11 imprese per provincia. Macerata ne conta 7, Fermo ne ospita 4 così come 4 sono presenti nella provincia di Pesaro Urbino.

Analizzando la distribuzione delle imprese sociali in base alla loro ubicazione geografica, si osserva che la maggior parte di esse è situata nella collina litoranea, con un totale di 22 imprese. La collina interna ospita 10 imprese, mentre la montagna interna ne conta 5. Questa distribuzione, pur evidenziando una concentrazione significativa lungo la costa, mostra una presenza crescente delle imprese sociali nelle aree interne compresa l'area montana. Il 46% si concentra nei centri urbani dai 15 mila ai 50 mila abitanti si evidenzia una buona presenza, il 20% circa, anche nei borghi con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti. Il 38% ha sede nelle aree colpite dal sisma.